



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 5 kwietnia 2022 r.

FB.III.431.4.2022.AP

**Pan
Jarosław Kielar
Burmistrz Miasta Kluczborka
ul. Katowicka 1
46 - 200 Kluczbork**

Wystąpienie pokontrolne

I. Dane identyfikacyjne kontroli.

1. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:
Urząd Miejski w Kluczborku, ul. Katowicka 1, 46 - 200 Kluczbork (dalej: Gmina).
2. Podstawa prawna podjęcia kontroli:
 - art. 6 ust. 4 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹,
 - art. 175 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²,
 - art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³.
3. Zakres kontroli:
 - a) przedmiot kontroli: prawidłowość wykorzystania dotacji przekazanych w 2021 r. na działalność Środowiskowego Domu Samopomocy,
 - b) okres objęty kontrolą: od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.
4. Rodzaj kontroli: problemowa.
5. Tryb kontroli: zwykły.
6. Termin kontroli: od 16 lutego do 2 marca 2022 r.
7. Skład zespołu kontrolnego:
 - Justyna Zatajska, starszy inspektor wojewódzki Oddziału Kontroli Finansowej w Wydziale Finansów i Budżetu Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego - kierownik zespołu kontrolnego,
 - Agnieszka Pusz, inspektor wojewódzki Oddziału Kontroli Finansowej w Wydziale Finansów i Budżetu Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego.
8. Kierownik jednostki kontrolowanej:
Jarosław Kielar - Burmistrz Miasta Kluczbork, stanowisko obejmuje od 18 listopada 2002 r. (dalej: Burmistrz).

¹Dz. U. z 2020, poz. 224.

²Dz. U. z 2021, poz. 305 z późn. zm.

³Dz. U. z 2022, poz. 135.

9. Kontrolę wpisano do książki kontroli prowadzonej w jednostce kontrolowanej pod pozycją 1/2022.

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

Oceną objęto prawidłowość wykorzystania przez Gminę dotacji przekazanej w 2021 r. na działalność Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczborku z filią w Kuniowie (dalej: ŚDS). W wyniku przeprowadzonej kontroli, działalność Gminy i ŚDS ocenia się jako pozytywną z nieprawidłowością. Podstawą oceny pozytywnej Gminy było między innymi terminowe przekazywanie środków dotacji umożliwiające realizację zadań przez jednostkę. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła braku na wydrukach kont z ksiąg rachunkowych kilku elementów wymaganych ustawą o rachunkowości.

Podstawą oceny pozytywnej ŚDS było ponoszenie wydatków w sposób oszczędny, terminowe sporządzanie sprawozdań w tym rozliczających dotację celową z budżetu państwa. Natomiast nieprawidłowość polegała na zaciągnięciu zobowiązania ponad roczny zatwierdzony plan finansowy.

Zgodnie z przyjętymi założeniami kontrola nie obejmowała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

Powyższą ocenę uzasadniają przedstawione niżej ustalenia dotyczące kontrolowanych zagadnień.

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

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.⁴, do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez gminę należy prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Ośrodkami wsparcia są m.in. środowiskowe domy samopomocy dla osób, które w wyniku upośledzenia niektórych funkcji organizmu lub zdolności adaptacyjnych wymagają pomocy do życia w środowisku rodzinnym i społecznym, w szczególności w celu zwiększenia zaradności i samodzielności życiowej, a także ich integracji społecznej. ŚDS jest jednostką organizacyjną Gminy (stanowiącą jednostkę budżetową, mieszczącą się przy ul. Zamkowej 6 w Kluczborku, Filia ŚDS znajduje się w Kuniowie nr 66), która działa na podstawie statutu⁵.

W roku 2021 ŚDS przeznaczony był maksymalnie dla 86 osób, w tym:

- 7 miejsc (2 w Kluczborku i 5 w Kuniowie) dla osób przewlekłe psychicznie chorych - (dalej: typ A),
- 52 miejsca (31 w Kluczborku i 21 w Kuniowie) dla osób z niepełnosprawnością intelektualną - (dalej: typ B),
- 27 miejsc (3 w Kluczborku i 24 w Kuniowie) dla osób wykazujących inne przewlekłe zaburzenia czynności psychicznych - (dalej: typ C).

Ustalono, że Gmina podpisała porozumienia z gminą Wołczyn (w 2012 r.), Byczyną (w 2011 r.) i Lasowicami Wielkimi (w 2012 r.) w sprawie powierzenia Gminie Kluczbork zadań w zakresie świadczenia usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi przez Środowiskowy Dom Samopomocy w Kluczborku w miarę posiadanych miejsc przez ŚDS w Kluczborku.

Informacje o liczbie uczestników Dyrektor przekazywał do Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu w programie Centralna Aplikacja Statystyczna (dalej: CAS). Informacje te są sporządzane na podstawie decyzji

⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 z późn. zm.

⁵ Uchwała nr VI/103/19 Rady Miejskiej w Kluczborku z dnia 27.02. 2019 r. w sprawie ustalenia Statutu Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczborku z Filią w Kuniowie.

Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Kluczborku o skierowaniu zakwalifikowanych osób do ŚDS oraz weryfikowane w oparciu o listy obecności.

Koszty funkcjonowania ŚDS na obszarze gminy były pokrywane ze środków dotacji celowej budżetu państwa, ponadto ŚDS dofinansowywany był ze środków własnych gminy. Strukturę ŚDS oraz jego wewnętrzną organizację określał regulamin organizacyjny⁶. Ponadto w ŚDS zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy⁷ ustalono: Programy Działalności dla osób domu typu A, B i C⁸ oraz Plan Pracy na rok 2021⁹.

1.1. Zatrudnienie w ŚDS.

Na potrzeby kontroli jednostka przygotowała informację dotyczącą zatrudnienia i wielkości poniesionych nakładów z otrzymanej dotacji celowej na wynagrodzenia za rok 2021. Z powyższej informacji wynika, że według stanu na 31 grudnia 2021 r. w ŚDS zatrudnione były 33 osoby w ramach 31,25 etatów (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych). Natomiast na wynagrodzenia jednostka poniosła wydatki w łącznej kwocie 1 540 837,84 zł, które składały się z następujących elementów:

- płace zasadnicze 1 123 613,82 zł,
- dodatek stażowy 135 203,15 zł,
- dodatek funkcyjny i specjalny 72 193,33 zł,
- nagrody (w tym nagrody jubileuszowe) 58 113,00 zł,
- wynagrodzenie za czas przebywania na chorobowym 48 195,86 zł.

[Dowód, akta kontroli str. 1-3]

1.2. Polityka rachunkowości i księgi rachunkowe.

W okresie objętym kontrolą dokumentacja określająca politykę ŚDS spełniała wymagania art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰.

Zasady rachunkowości, w tym zakładowy plan kont określono Zarządzeniem Dyrektora Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczborku z Filią w Kuniowie z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie zmiany zasad (polityki) rachunkowości w Środowiskowym Domu Samopomocy w Kluczborku.

Zarządzeniem Dyrektora¹¹ ŚDS wprowadzono Instrukcję obiegu i kontroli dokumentów finansowo - księgowych, która zawierała zasady dekretacji, kontroli i obiegu dowodów księgowych oraz podziału obowiązków pomiędzy pracowników odnośnie sprawdzania i zatwierdzania dowodów do realizacji.

Zasady funkcjonowania kasy w ŚDS zostały uregulowane w Instrukcji gospodarki kasowej wprowadzonej Zarządzeniem Dyrektora ŚDS¹². W 2021 r. księgi rachunkowe były prowadzone z wykorzystaniem programu informatycznego xxx. Ustalono, że księgi rachunkowe są trwale oznaczone nazwą jednostki, zawierają nazwę urządzenia księgowego i programu przetwarzania, oznaczenie roku obrotowego, okresu sprawozdawczego i datę sporządzenia zapisu. Księga główna prowadzona jest z zachowaniem zasad podwójnego

⁶Regulamin organizacyjny opracował Dyrektor ŚDS 2.12.2019 r., zaakceptowany przez Wojewodę Opolskiego 9.12.2019 r., zatwierdzony przez Burmistrza 20.12.2019 r. oraz Uchwałą Nr XV/260/19 Rady Miejskiej w Kluczborku z dnia 20.12.2019 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczborku z Filią w Kuniowie. Dz. U. z 2020 r., poz. 249 z późn. zm.

⁸ Programy zostały wysłane do Wojewody Opolskiego 7.12.2020 r. i uzgodnione z nim 21.12.2020 r., natomiast zatwierdzone przez Burmistrza 27.01.2021 r. po podjęciu Uchwały Nr XXVIII/420/21 Rady Miejskiej z dnia 27.01.2021 r. w sprawie zatwierdzenia Planu Pracy na rok 2021 oraz Programów Działalności Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczborku z Filią w Kuniowie.

⁹ Plan Pracy na rok 2021 wg dat jak wyżej.

¹⁰ Dz. U. z 2021, poz. 217 z późn. zm.

¹¹ Zarządzenie nr SDS.021.37.2020 z dnia 31 grudnia 2020 r. Dyrektora Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczborku z Filią w Kuniowie w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo - księgowych w Środowiskowym Domu Samopomocy w Kluczborku z Filią w Kuniowie. Ostatnią zmianę wprowadzono 8.04.2021 r.

¹² Zarządzenie nr SDS.021.35.2020 z dnia 31 grudnia 2020 r. Dyrektora Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczborku w sprawie wprowadzenia instrukcji gospodarki kasowej w Środowiskowym Domu Samopomocy w Kluczborku z Filią w Kuniowie.

zapisu, systematycznego i chronologicznego rejestrowania zdarzeń gospodarczych zgodnie z zasadą memoriałową.

Ustalono, że Dyrektor ŚDS powierzył¹³ Głównej księgowej obowiązki i odpowiedzialność w zakresie wymienionym w art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Natomiast księgi rachunkowe w Gminie prowadzone są za pomocą programu komputerowego xxx. Na podstawie wydruków z ksiąg rachunkowych Gminy ustalono, że nie zawierają one elementów wymaganych art. 13 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz ust. 5 ustawy o rachunkowości, tj. nazwy danego rodzaju księgi rachunkowej oraz programu przetwarzania, wyraźnie oznaczonego roku obrotowego, nie zapewniono przenoszenia obrotów lub sald, brak sumowania na kolejnych stronach wydruku. Wyjaśnienie złożył Burmistrz, podając: *Użytkowany w Urzędzie Miejskim w Kluczborku system Finansowo-Księgowy jest systemem nowym, wdrożonym od 1.01.2021 r. Co więcej, jak się obecnie okazuje, producent oprogramowania nie do końca wywiązał się ze wszystkich wymogów i oczekiwań. Przykładem tego są między innymi przedmiotowe wydruki. Część oferowanych przez system wydruków (np. zestawienie obrotów i sald) zawiera wymienione w zapytaniu elementy. Niektóre natomiast (jak kartoteka kont) niestety nie. Problem został już zgłoszony producentowi oprogramowania z żądaniem niezwłocznego poprawienia nieprawidłowości.* Wyjaśnienie zostało przyjęte przez kontrolujące.

[Dowód, akta kontroli str. 5 -8]

2. Budżet Gminy oraz plan finansowy ŚDS.

2.1. Organ.

Zgodnie z ustawą budżetową na 2021 r. dla Gminy zaplanowano dotację celową (§ 2010¹⁴) w dziale 852 Pomoc społeczna w rozdziale 85203 Ośrodki wsparcia w kwocie ogółem 1 808 580,00 zł, która została wprowadzona do budżetu na podstawie Uchwały Nr XXVII/414/20 Rady Miejskiej w Kluczborku z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2021 rok. W trakcie 2021 r. na podstawie 5 decyzji Wojewody Opolskiego dokonano zwiększenia budżetu Gminy na łączną kwotę 216 368,75 zł.

Ogółem na realizację zadania związanego z prowadzeniem ŚDS, Gmina otrzymała w wymienionym wyżej paragrafie środki dotacji w wysokości 2 024 948,75 zł.

Odnosząc się do środków otrzymanych z dotacji celowej budżetu państwa stwierdzono, że Opolski Urząd Wojewódzki (dalej: OUW) w 15 transzach przekazał do Gminy środki w wysokości 2 024 948,75 zł, które niezwłocznie przelewała na rachunek ŚDS. Dotacja celowa otrzymana z OUW oraz przekazana do ŚDS, została prawidłowo ujęta w ewidencji księgowej prowadzonej w Organie na kontach 901-01-02-001 Dochody zlecone OUW, 133-00 Rachunek budżetu oraz 223 Rozliczenie wydatków budżetowych.

[Dowód, akta kontroli str. 4]

2.2. ŚDS.

Ustalono, że w 2021 r. dokonano 19 zmian w planie finansowym ŚDS, z tego:

- 5 dotyczyło zwiększenia na łączną kwotę 216 368,75 zł, która była przeznaczona na: wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń (§ 3020 - 1 000,00 zł), wynagrodzenia i pochodne (§§ 4010, 4110 i 4120 - 166 368,75 zł), zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210 - 32 000,00 zł) oraz zakup usług pozostałych (§ 4300 - 17 000,00 zł);

¹³ Załącznik Nr 3 do Zarządzenia Nr SDS.021.8.2012 Dyrektora Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczborku z dnia 17.04.2012 r. w sprawie zasad wydawania i rejestracji upoważnień w Środowiskowym Domu Samopomocy w Kluczborku.

¹⁴ Dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie (związkom gmin, związkom powiatowo-gminnym) ustawami.

- 14 stanowiło przeniesienie między paragrafami, do czego był upoważniony Dyrektor ŚDS¹⁵.

Ostatecznie plan po zmianach wynosił 2 024 948,75 zł. Roczny plan wydatków budżetowych wykonano w kwocie 2 024 940,78 zł, co stanowi 99,99% planu po zmianach. Niewykorzystane środki w wysokości 7,97 zł zostały zwrócone do Organu w dniu 31 grudnia 2021 r., a następnie do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego 5 stycznia 2022 r.

[Dowód, akta kontroli str. 9 - 12]

Ustalono, że zmiany w planie finansowym wydatków na koncie 980 Plan finansowy wydatków budżetowych przeprowadzane były na bieżąco. Przeniesienia pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej dokonywane były w celu dostosowania planu wydatków do rzeczywistych potrzeb, umożliwiając tym samym prawidłową realizację nałożonych zadań w bieżącym roku budżetowym. Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami są zgodne z ewidencją księgową prowadzoną przez ŚDS na koncie 980.

[Dowód, akta kontroli str. 13-21]

3. Realizacja wydatków budżetowych.

3.1. Kontrolę dowodów źródłowych opisujących zdarzenia gospodarcze i dokonanych na ich podstawie zapisów księgowych przeprowadzono na podstawie próby wydatków poniesionych w II kwartale 2021 r. na łączną kwotę 456 956,55 zł (tj. 22,57% ogółem poniesionych wydatków w 2021 r.), które zostały wykonane w następujących paragrafach:

- 1) 3020 Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń - 459,62 zł,
- 2) 4010 Wynagrodzenie osobowe pracowników - 328 466,28 zł,
- 3) 4110 Składki na ubezpieczenie społeczne - 54 478,34 zł,
- 4) 4120 Składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy - 5 206,98 zł,
- 5) 4170 Wynagrodzenie bezosobowe - 1 545,00 zł,
- 6) 4210 Zakup materiałów i wyposażenia - 14 547,83 zł,
- 7) 4220 Zakup środków żywności - 1 777,97 zł,
- 8) 4260 Zakup energii - 6 198,79 zł,
- 9) 4270 Zakup usług remontowych - 1 186,95 zł,
- 10) 4280 Zakup usług zdrowotnych - 90,00 zł,
- 11) 4300 Zakup usług pozostałych - 14 703,56 zł,
- 12) 4360 Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych - 979,31 zł,
- 13) 4410 Podróże służbowe krajowe - 1 620,53 zł,
- 14) 4430 Różne opłaty i składki - 3 034,00 zł,
- 15) 4440 Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych - 22 000,00 zł.
- 16) 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej - 280,00 zł,
- 17) 4710 Wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający - 381,39 zł.

W wyniku analizy dokumentów źródłowych ustalono, że objęte kontrolą dowody księgowe zawierały informacje 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.

3.1.1. Kwota zrealizowanych wydatków w § 3020 wyniosła 459,62 zł. W ramach poniesionych wydatków zakupiono odzież ochronną oraz wodę dla pracowników. Ustalono, że w Regulaminie pracy ŚDS wprowadzonym Zarządzeniem Dyrektora określono zasady

¹⁵ Zarządzenie Nr BR.0050.3.2021 Burmistrza Miasta Kluczborka z dnia 4.01.2021 r. w sprawie upoważnienia kierowników jednostek organizacyjnych Gminy Kluczbork do dokonywania przeniesień planowanych wydatków budżetu Gminy, do udzielania zaliczek pracownikom oraz zaciągania zobowiązań finansowych.

wyposażenia pracowników w odzież ochronną, obuwiu robocze, środki ochrony indywidualnej oraz w wodę.

Lista umów obowiązujących w 2021 r. podpisanych przez ŚDS z wykonawcami, na podstawie których ponoszono wydatki, znajduje się w aktach kontroli. W próbie wydatków poddanych do kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości oprócz 3 przypadków zawarcia umów na nieprawidłowy okres, co zostało opisane w pkt. 3.2. niniejszego dokumentu.

3.1.2. Wydatki dotyczące wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi poniesione w §§ 4010, 4110, 4120 w kontrolowanej próbie wyniosły łącznie 388 151,60 zł (23,58 % ogółem wydatków w tych paragrafach). Ustalono, że stanowią one największą grupę wydatków związanych z prowadzeniem ŚDS.

3.1.3. Poniesione wydatki w § 4170 w ogólnej kwocie 1 545,00 zł (27,1 % wydatków ujętych w tym paragrafie) dotyczyły świadczenia usług w zakresie BHP oraz obsługi prawnej. Stwierdzono, że środki były wydatkowane na podstawie 2 umów zleceń¹⁶, a wypłacone kwoty były zgodne z ustaleniami.

3.1.4. Kwota skontrolowanych wydatków w § 4210 wyniosła 14 547,83 zł (15,37% z ogółu wydatków w tym paragrafie). W ramach poniesionych wydatków zakupiono m.in. materiały do terapii, materiały biurowe i tonery, środki czystości, paliwo oraz patelnię elektryczną.

3.1.5. Wydatki poniesione w § 4220 w wysokości 1 777,97 zł dotyczyły zakupu produktów żywnościowych, z których uczestnicy w ramach zajęć w pracowni kulinarnej wykonywali posiłki przeznaczone dla wszystkich podopiecznych.

3.1.6. W § 4260 skontrolowano kwotę w wysokości 6 198,79 zł, którą ŚDS przeznaczył na opłaty za wodę, gaz i energię elektryczną. Wydatki zostały poniesione na podstawie obowiązujących umów.

3.1.7. W ramach kontroli wydatków w § 4270 sprawdzono dowody na łączną kwotę 1 186,95 zł poniesione na: naprawę lampy Biopton i wernika, konserwację układu ppoż. oraz urządzenia medycznego Biofeedback. Nieprawidłowość polegającą na zawarciu umowy z firmą na okres przekraczający rok budżetowy opisano w pkt 3.2.

3.1.8. Wydatki poniesione w § 4280 w wysokości 90,00 zł dotyczyły badania w celu wykonania książeczki sanitarno- epidemiologicznej.

3.1.9. W § 4300 wydatki wyniosły 14 703,56 zł i zostały poniesione m.in. z tytułu: sprzątnięcia pomieszczeń ŚDS, usługi z zakresu danych osobowych, przedłużenie licencji na program księgowy, usługi pocztowe i przesyłki, transport podopiecznych do opery na przedstawienie, zajęcia hipoterapii, usługi monitoringu i ochrony obiektu, prowizje bankowe. Nieprawidłowość polegającą na zawarciu umowy z firmą na okres przekraczający rok budżetowy opisano w pkt 3.2.

3.1.10. Skontrolowane wydatki w wysokości 979,31 zł poniesione w § 4360 dotyczyły zakupu usług telekomunikacyjnych oraz internetu. Wydatki poniesiono na podstawie zawartych umów.

3.1.11. Poniesione wydatki w § 4410 sprawdzono w łącznej kwocie 1 620,53 zł, które dotyczyły wypłaty 4 pracownikom ryczałtu za samochód. Ustalono, że z pracownikami były zawarte umowy dotyczące używania samochodu prywatnego do celów służbowych, a w rozliczeniach ujęto prawidłową ilość dni, za które ryczałt nie przysługiwał.

3.1.12. W kontrolowanej próbie w § 4430 wydatkowano środki w wysokości 3 034,00 zł, które poniesiono na ubezpieczenie samochodów.

¹⁶ Umowa zlecenie nr 1/2021 z 4.01.2021 r. na przeprowadzanie kontroli przestrzegania przepisów BHP oraz nr 2/2021 z 4.01.2021 r. na obsługę prawną.

3.1.13. W ramach odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych w § 4440 sprawdzono wydatki w wysokości 22 000,00 zł.

3.1.14. Wydatki poniesione w § 4700 przeznaczone było na szkolenie dla 6 osób w Centrum Kształcenia Zawodowego.

3.15 W § 4710 kontroli poddano wydatki w wysokości 381,39 zł poniesione na obowiązkowe wpłaty na PPK finansowane przez pracodawców.

3.2. Stwierdzona nieprawidłowość w kontrolowanych wydatkach.

Kontrola wykazała nieprawidłowość polegającą na podpisaniu umowy na okres przekraczający rok budżetowy z następującymi firmami:

a) xxx podpisana na okres od 26 maja 2021 r. do 26 maja 2022 r. na usługę związaną z naprawą i konserwacją aparatury zwaną „serwisem”, na podstawie której w kontrolowanej próbie poniesiono wydatki w § 4270 na kwotę 350,55 zł, Dyrektor złożył wyjaśnienie: (...) *Celem zachowania gwarancji sprzętu, z firmą xxx podpisano umowę wykraczającą poza rok budżetowy 2021 na serwis urządzenia EEG-Biofeedback. Z uwagi na specjalistyczne przeznaczenie sprzętu i instalację produktu przez firmę xxx celowe i zasadne było podpisanie umowy serwisowej z firmą. Usługa serwisowa odbywa się raz w roku, po wykonaniu której firma wystawia fakturę z odroczonym terminem płatności.*

b) xxx na okres od 2 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. na usługę związaną z okresowym przeglądem technicznym, kontrolą, konserwacją, naprawą, modernizacją instalacji i urządzeń bezpieczeństwa pożarowego, na podstawie której w okresie poddanym kontroli poniesiono wydatki (płatne raz na kwartał) w § 4270 na kwotę 233,70 zł (serwis) oraz § 4300 na kwotę 130,38 zł (dojazd).

Dyrektor złożył wyjaśnienie: (...) *Po założeniu instalacji ppoż. w budynku filii okazało się, że instalacja ciągle włączała się, były to różne pory również w ciągu nocy. Doraźne naprawy przez lokalnego wykonawcę nie dawały rezultatu. Postanowiono podpisać umowę z firmą xxx, która ma wieloletnie doświadczenie w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego. Ponadto stali klienci otrzymują dodatkowe korzyści w postaci całodobowego wsparcia telefonicznego, ekspresowego serwisu, szkolenia obsługi urządzeń. (...) Zawarcie umowy na czas dłuższy niż 1 rok budżetowy (2 lata) podyktowane było gwarantem stałej ceny ze strony usługodawcy co powoduje oszczędności. (W załączeniu gwarancja firmy).*

c) xxx obowiązującą od 9 stycznia 2013 roku na czas nieokreślony, na usługę ochrony technicznej w formie monitorowania, dyskretnego powiadamiania oraz obsługi zaistniałych zdarzeń, na podstawie której w II kwartale poniesiono wydatki w § 4300 na łączną kwotę 221,40 zł.

Dyrektor złożył wyjaśnienie: (...) *Wybór firmy i podpisanie umowy na czas nieokreślony związany był z gwarancją zachowania ceny przez okres obowiązywania umowy co było istotnym czynnikiem determinującym podpisanie umowy na czas nieokreślony. Cena, oprócz monitorowania czujników ppoż i czujników antywłamaniowych obejmuje również dojazd do filii w sytuacji zaistnienia zagrożenia (włączenie się alarmu ppoż. lub antywłamaniowego).(...) Kwota za wykonanie usługi jest niezmienna i wynosi 885,60 zł brutto rocznie. Obecnie (po rozpoznaniu rynku) kwota za ww. usługi wyniosłaby ok. 1 500 zł. Pragnę dodać, że nieprawidłowość nie powstała z zamiarem działania niezgodnego z PZP, głównym powodem był czynnik ekonomiczny, co wobec wzrastających wciąż cen usług, towarów ma ogromne znaczenie. W tym roku umowa zostanie wypowiedziana, a przy zawarciu nowej umowy na czas jednego roku budżetowego, starać się będziemy wynegocjować jak najlepsze warunki finansowe.*

Przyjęty tryb postępowania stanowi naruszenie art. 261 ustawy o finansach publicznych. Z wymienionego przepisu wynika, że kierownik jednostki budżetowej może,

w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym rocznym planie finansowym jednostki.

Ponadto Dyrektor ŚDS podał: (...) *przepraszam za powstałe nieprawidłowości (...) w przyszłości będę bardzo pilnować terminu na jaki zawierane będą umowy. Jako dyrektor ośrodka w pełni odpowiadam za zaistniałe nieprawidłowości.*

Kontrolujące przyjęły wyjaśnienie.

[Dowód, akta kontroli str. 22-40]

Z przedłożonej dokumentacji wynika, że upoważnienie udzielone przez Burmistrza Miasta Kluczborka uprawniało Dyrektora do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki a płatności z nich wynikające wykraczają poza rok budżetowy. Przez pojęcie "umowy niezbędne dla zapewnienia ciągłości działania" rozumiane są te umowy, których realizacja będzie niezbędna dla ciągłego i nieprzerwanego realizowania przez jednostkę jej obowiązkowych zadań własnych (np. umowa na dostawę energii elektrycznej, ciepłej, wody, licencji na oprogramowanie komputerowe). Stwierdzono, że zakup ww. usług nie mieści się w dyspozycji wydanego upoważnienia. Zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu udzielonego upoważnienia wyczerpuje dyspozycję przepisu art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁷. Zgodnie z zapisem art. 26 ust. 1 wymienionej ustawy działania opisane w pkt. 3.2. nie stanowią naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ponieważ jego przedmiotem są środki finansowe nieprzekraczające zdefiniowanej w ust. 3 kwoty minimalnej.

4. Gospodarka samochodowa.

Ustalono, że jednostka na dzień 31 grudnia 2021 r. posiadała 2 samochody osobowe do przewozu osób niepełnosprawnych oraz 5 umów na użytkowanie samochodu prywatnego w celach służbowych. Przeprowadzona kontrola wykazała, że ŚDS posiada opracowany w formie pisemnej regulamin użytkowania samochodów służbowych do przewozu osób niepełnosprawnych oraz samochodów prywatnych do celów służbowych określający m.in. zasady i sposoby prowadzenia ewidencji i rozliczania zużycia paliwa dla sprzętu transportowego eksploatowanego w jednostce, wprowadzony Zarządzeniem Nr SDS.021.5.2021 Dyrektora ŚDS z dnia 26 lutego 2021 r.¹⁸

Na podstawie regulacji wewnętrznych stwierdzono, że samochody służbowe przeznaczone są do przewozu uczestników ŚDS zamieszkałych na terenie Gminy Kluczbork oraz materiałów terapeutycznych, posiłków i innych związanych z funkcjonowaniem ośrodka wsparcia. Transport osób odbywa się na trasach uwzględniających miejsce zamieszkania uczestników oraz optymalnie ekonomiczną (w kosztach i czasie) trasę przejazdu. Na początku roku kalendarzowego osoba wyznaczona przez pracodawcę sporządza grafik dowozów, który może być modyfikowany w ciągu roku. Zgodnie z § 4 Regulaminu samochodem służbowym może kierować osoba posiadająca upoważnienie Dyrektora ŚDS (załącznik nr 1 do Regulaminu). Ewidencjonowanie wykorzystania samochodów służbowych powinno być prowadzone przez kierowców na kartach drogowych stanowiących załącznik nr 2 do Regulaminu z zachowaniem ciągłości zapisów w kolejnych dniach miesiąca. Natomiast użytkowanie samochodu prywatnego do celów służbowych możliwe jest w następujących przypadkach:

¹⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 289.

¹⁸ Zarządzenie Nr SDS.021.5.2021 Dyrektora Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczborku z Filią w Kuniowie z dnia 26.02.2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu użytkowania samochodów służbowych do przewozu osób niepełnosprawnych oraz samochodów prywatnych do celów służbowych w Środowiskowym Domu Samopomocy w Kluczborku z Filią w Kuniowie.

- po podpisaniu umowy (załącznik nr 4 do Regulaminu) pracownika z pracodawcą, a zwrot kosztów dokonywany jest na podstawie pisemnego oświadczenia pracownika ŚDS sporządzanego na koniec miesiąca (załącznik nr 5 Regulaminu), w którym uwzględniana jest liczba dni nieobecności w pracy;\
- po wydaniu przez Dyrektora polecenia służbowego na wniosek pracownika¹⁹, a zwrot kosztów następuje w wyniku rozliczenia delegacji.

Z informacji sporządzonej na potrzeby kontroli wynika, że 4 osoby korzystały z samochodów służbowych, którymi przewożono 36 osób niepełnosprawnych zamieszkujących miasto Kluczbork oraz 8 miejscowości z terenu Gminy. Natomiast z przedłożonych umów z pracownikami wynika, że 5 osób było uprawnionych do używania samochodów prywatnych do celów służbowych, w tym Dyrektor ŚDS.

[Dowód, akta kontroli str. 41-43]

Na podstawie tabeli przekazanej przez jednostkę kontrolowaną, ustalono, że wydatki poniesione na utrzymanie samochodów wyniosły ogółem 82 414,27 zł. Największe koszty poniesiono z tytułu odpisów amortyzacyjnych w wysokości 55 286,00 zł oraz na zakup paliwa w kwocie 15 567,64 zł. Ustalono, że ŚDS dokonywał zakupu paliwa, jako jedna z jednostek organizacyjnych Gminy wymieniona w umowie Nr 477/2020 z dnia 16 grudnia 2020 r. o wykonanie zadania pn. „Dostawa paliwa dla Gminy Kluczbork na 2021 rok”, zawartej pomiędzy Gminą a firmą xxx.

[Dowód, akta kontroli str. 44]

W ramach szczegółowej kontroli w zakresie użytkowania samochodów służbowych oraz prywatnych w II kwartale 2021 roku sprawdzono prawidłowość:

- prowadzenia kart drogowych stanowiących podstawę ewidencjonowania i rozliczania ilości zużytego paliwa oraz liczby przejechanych kilometrów w samochodach służbowych,
- dokumentowania, rozliczania i wypłacania ryczałtu za samochód prywatny użytkowany do celów służbowych oraz kosztów wynikających z polecenia służbowego.

Do prowadzonej w ŚDS gospodarki samochodowej nie wnosi się uwag.

5. Inwentaryzacja.

Na podstawie dokumentów przedłożonych do kontroli ustalono, że tryb i zasady przeprowadzania inwentaryzacji uregulowane zostały w instrukcji inwentaryzacyjnej Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczborku z filią w Kuniowie²⁰. Załącznik nr 1 do instrukcji inwentaryzacyjnej określa częstotliwość, termin oraz metodę inwentaryzacji m.in. środków pieniężnych w kasie, druków ścisłego zarachowania oraz środków trwałych. Dyrektor Zarządzeniem²¹ powołał stałą komisję inwentaryzacyjną na cztery lata, która jednocześnie jest zespołem spisowym, do przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątku, inwentaryzacji kasy i druków ścisłego zarachowania drogą spisu z natury. Natomiast pracownicy księgowości zobowiązani są do przeprowadzenia inwentaryzacji drogą weryfikacji i uzgodnienia sald.

Ustalono, że pełną inwentaryzację składników majątku przeprowadzono w ŚDS w 2020 r. Z przeprowadzonej inwentaryzacji sporządzono protokół.

Kontrola wykazała, że w ŚDS pełną wartością wszystkich zakupionych materiałów obciążano od razu właściwe koszty, rezygnując z ewidencji wartościowej zapasów.

¹⁹ Wniosek o wyrażenie zgody na korzystanie z własnego samochodu w celach służbowych.

²⁰ Zarządzenie nr SDS.021.34.2020 Dyrektora Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczborku z filią w Kuniowie z 31.12.2020 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji inwentaryzacyjnej Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczborku z filią w Kuniowie.

²¹ Zarządzenie Dyrektora nr SDS.021.13.2020 z dnia 15.06.2020 r. w sprawie powołania komisji inwentaryzacyjnej ŚDS do przeprowadzenia inwentaryzacji drogą spisu z natury i weryfikacji składników majątkowych znajdujących się w Środowiskowym Domu Samopomocy w Kluczborku z filią w Kuniowie.

W 2021 r. Dyrektor ŚDS Zarządzeniem²² powołała komisję inwentaryzacyjną do przeprowadzenia inwentaryzacji i na ostatni dzień roku ustalono m.in. stan materiałów niezaużytych do końca roku drogą spisu z natury, co jest zgodne z przepisami art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

Z dokumentów źródłowych wynika, że na stanie ŚDS na 31 grudnia 2021 r. pozostały materiały na łączną kwotę 8 382,32 zł, z tego:

- paliwo - 888 zł,
- węgiel-ekogroszek - 6 820 zł,
- papier ksero - 304,04 zł,
- sidolux płyn uniwersalny - 370,48 zł.

Ustalono, że ww. kwoty prawidłowo ujęto na koncie 310 Materiały (PK z 31 grudnia 2021 r.).

W zakresie inwentaryzacji nie stwierdzono nieprawidłowości.

6. Sposób udzielenia zamówień i stosowanie obowiązujących w tym zakresie uregulowań.

W ŚDS od 31 grudnia 2020 r. obowiązuje Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nie przekraczającej kwoty 130 000 zł netto wprowadzony Zarządzeniem Dyrektora²³. Ramowe procedury udzielania zamówień publicznych uregulowano w następujących przedziałach progowych:

- do 5 000 zł,
- wartości przekraczającej 5 000 zł do 10 000 zł,
- wartości przekraczającej 10 000 zł do 48 000 zł,
- wartości przekraczającej 48 000 zł do 130 000 zł.

W badanym okresie sprawdzono dwa typy procedur udzielania zamówień publicznych w ŚDS:

Sposób udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza 5 000,00 zł zweryfikowano na podstawie zakupu: patelni elektrycznej FV nr 81/KL/05/2021 z 28 maja 2021 r. na kwotę 4 674,00 zł, drukarki FV nr 34611/2021/FA z 22 grudnia 2021 r. na kwotę 1 450,39 zł oraz robota z akcesoriami FV nr fe/466/22/2021 w 2021 r. z 25 listopada 2021 r. na kwotę 1 276,68 zł, które zostały zaewidencjonowane na koncie 013 Pozostałe środki trwałe. Ustalono, że zakupione, zgodnie z zapisami § 5 Regulaminu, przedmioty służą jako sprzęt terapeutyczny dla podopiecznych ŚDS m.in. do przygotowywania ciepłego posiłku, na potrzeby pracowni małej poligrafii oraz do zajęć korekcyjno-kompensacyjnych do nauki kodowania i poprawienia funkcji poznawczych.

Sposób udzielania zamówienia o wartości szacunkowej przekraczającej 10 000 zł do 48 000 zł zweryfikowano na podstawie faktur dotyczących zakupu opału ekogroszku do filii w Kuniowie na 2021 rok. Ustalono, że pracownik odpowiedzialny zgodnie z § 6 Regulaminu sporządził wg wzoru stanowiącego załącznik nr 2 notatkę z przeprowadzonego rozeznania rynku. Wybrano firmę, która zaoferowała najniższą cenę. Analiza dowodów źródłowych wykazała, że w roku 2021 r. z tytułu zakupionego ekogroszku ŚDS poniósł wydatki na łączną kwotę 17 310,00 zł na podstawie następujących faktur:

- FV F/003002/21 z 13 kwietnia 2021 r. na kwotę 1 720,00 zł,
- FV F/0005978/21 z 14 września 2021 r. na kwotę 4 500,00 zł,
- FV F/007986/21 z 14 grudnia 2021 r. na kwotę 6 750 zł,
- F V F/008501/21 z 31 grudnia 2021 r. na kwotę 4 340,00 zł .

²² Zarządzenie Dyrektora nr SDS.021.16.2021 z dnia 01.10.2021 r. w sprawie powołania komisji inwentaryzacyjnej ŚDS do przeprowadzenia inwentaryzacji drogą spisu z natury, uzgodnienia sald i weryfikacji składników majątkowych znajdujących się w Środowiskowym Domu Samopomocy w Kluczborku z filią w Kuniowie.

²³ Zarządzenie Nr SDS.021.29.2020 Dyrektora Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczborku z filią w Kuniowie z dnia 31.12.2020 r. w sprawie wprowadzenia w Środowiskowym Domu Samopomocy w Kluczborku z filią w Kuniowie wewnętrznych procedur dotyczących zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 130 000 zł.

Ustalono, że wydatki poddane kontroli były celowe, zostały prawidłowo udokumentowane, ujęte do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz ewidencji księgowej ŚDS.

7. Prawidłowość sporządzania zapotrzebowania na środki finansowe oraz końcowego rozliczenia dotacji.

Centralna Aplikacja Statystyczna jest oprogramowaniem przeznaczonym m.in. dla jednostek organizacji pomocy społecznej, której podstawową funkcją oprogramowania jest wspieranie procesu zbierania sprawozdań w zakresie m.in. pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego wykonanych w oparciu o przygotowane i rozdystrybuowane formularze.

Ustalono, że Środowiskowy Dom Samopomocy w Kluczborku z filią w Kuniowie co miesiąc składał zapotrzebowanie na środki finansowe przeznaczone na utrzymanie miejsc oraz na podwyższenie kwoty dla uczestników ze spektrum autyzmu lub sprzężonymi niepełnosprawnościami w CAS. Na podstawie tabeli²⁴ sporządzonej przez kontrolujące ustalono, że kwoty wykazane w miesięcznych zapotrzebowaniach były wyliczone zgodnie z liczbą obowiązujących decyzji o skierowaniu osób do ŚDS na rok 2021, a deklarowana liczba uczestników była zgodna z listami obecności.

[Dowód, akta kontroli str. 45-48]

Szczegółowej kontroli poddano dowody dotyczące II kwartału 2021 r. Dokonano następujących ustaleń:

- w Informacji z wykorzystania środków w rozdziale 85203 Ośrodki Wsparcia przekazanej do OUW wykazane dane dotyczące wysokości otrzymanej dotacji oraz wydatkowanych środków są zgodne z kwotami ujętymi w księgach rachunkowych;
- w każdym miesiącu było 86 uczestników, co stanowiło podstawę wyliczenia miesięcznej kwoty zapotrzebowania na środki dotacji;
- na listach obecności uczestnicy potwierdzali swoją obecność podpisem, natomiast ich nieobecność oznaczano kreską w sposób trwały;
- ŚDS prowadzi ewidencję obecności w formie księgi, w której usprawiedliwiane są nieobecności uczestników powyżej 10 dni. Sposób dokonywania zapisów na listach obecności opisano w Regulaminie organizacyjnym oraz Zarządzeniu²⁵ Dyrektora ŚDS.

Informację dotyczącą wykorzystania środków w rozdziale 85203 Ośrodki Wsparcia za czwarty kwartał 2021 r., rozliczającą otrzymaną dotację celową, ŚDS terminowo złożył do Wydziału Polityki Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 17 stycznia 2022 r.

[Dowód, akta kontroli str. 49-56]

8. Prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań budżetowych.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych za 2021 r. o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (Rb-50).

Ustalono, że sprawozdania zostało sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁶, a dane w nim wykazane są zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

[Dowód, akta kontroli str. 13-21,57-60]

²⁴ Zapotrzebowanie środków z dotacji celowej w roku 2021 w porównaniu z ewidencją i listą obecności.

²⁵ Zarządzenie nr ŚDS.021.21b.2020 Dyrektora Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczborku z filią w Kuniowie z dnia 26.10.2020 r.

²⁶ Dz. U. z 2022 r., poz. 144.

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

Nieprawidłowość stwierdzona w Gminie:

1. Brak na wydrukach kont z ksiąg rachunkowych Gminy nazwy danego rodzaju księgi rachunkowej oraz programu przetwarzania, wyraźnie oznaczonego roku obrotowego, nie zapewniono przenoszenia obrotów lub sald, brak sumowania na kolejnych stronach wydruku. Przyczyną nieprawidłowości jest dopuszczenie przez Burmistrza programu księgowego zawierającego błędy, natomiast skutkiem naruszenie ustawy o rachunkowości.

Nieprawidłowość stwierdzona w ŚDS:

1. Zawarcie umów na usługi na okres przekraczający rok budżetowy. Przyczyną nieprawidłowości było kierowanie się przez Dyrektora ŚDS względami ekonomicznymi przy podpisywaniu umów, a nie obowiązującymi przepisami prawa. Skutkiem powyższej nieprawidłowości było zaciągnięcie zobowiązania ponad roczny plan finansowy.

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 lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej.

W celu wyeliminowania stwierdzonej nieprawidłowości w Gminie należy dostosować program finansowo-księgowy do przepisów ustawy o rachunkowości.

W celu wyeliminowania stwierdzonej nieprawidłowości w ŚDS należy zwiększyć nadzór przy podpisywaniu umów, aby nie zaciągać zobowiązań powyżej wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym rocznym planie finansowym jednostki.

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 w administracji rządowej, 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, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego dokumentu.

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

Wojewoda Opolski

Sławomir Kłosowski