



Prezydent Miasta Lublin



ISO 9001:2008
FS 583555

Plac Króla Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin, tel.: +48 81 466 2000, fax: +48 81 466 2001
e-mail: prezydent@lublin.eu, ePUAP: /UMLublin/skrytka, www.um.lublin.eu

AK-K-I.1711.30.2014

Lublin, dnia 29 stycznia 2015 r.

Towarzystwo Wiedzy Powszechnej
Oddział Regionalny w Lublinie
organ prowadzący
**Niepubliczną Poradnię Psychologiczno -
Pedagogiczną TWP**
ul. I. Kosmowskiej 1A/72, 20-815 Lublin

Na podstawie § 12 ust. 1 uchwały nr 1231/XLVI/2010 Rady Miasta Lublin z dnia 4 listopada 2010 r.¹ Wydział Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej „Wydział AK”) kieruje niniejsze wystąpienie pokontrolne do Towarzystwa Wiedzy Powszechnej (dalej „TWP”) jako organu prowadzącego Niepubliczną Specjalistyczną Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną TWP (dalej „Poradnia”). Wystąpienie to zawiera ocenę wykorzystania dotacji udzielonej Poradni na podstawie art. 90 ust. 1a ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty² (dalej „uso”) z budżetu miasta Lublin w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2013 r. na prowadzenie wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci.

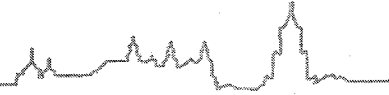
Kontrola została przeprowadzona w siedzibie TWP przez Annę Nowak podinspektora z Wydziału AK, na podstawie § 10 ust. 1 ww. uchwały. Protokół niniejszej kontroli podpisał Dyrektor Oddziału Regionalnego – Pan Ryszard Piotrowicz w dniu 17 października 2014 r., a następnie w dn. 23 i 27 października 2014 r. złożył wyjaśnienia do protokołu kontroli.

Z ustaleń kontroli wynika, że Poradnia wydatkowała pełne kwoty otrzymanej w 2012 r. i w 2013 r. dotacji, łącznie 173.839,00 zł³, głównie na wynagrodzenia z pochodnymi oraz zakup pomocy dydaktycznych. Jako prawidłowo wykorzystanych przez Poradnię, tj. zgodnie z art. 90 ust. 3d uso nie można jednakże zakwalifikować wydatków w kwocie 2.426,66 zł, ponieważ nie stanowiły wydatków bieżących Poradni.

1 Uchwała nr 1231/XLVI/2010 Rady Miasta Lublin z 4 listopada 2010 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół, placówek oraz poradni psychologiczno-pedagogicznych na terenie miasta Lublin prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego - Dz. Urz. Woj. Lub. z 2010 r. Nr 153 poz. 2698 ze zm. z 2013 r. (poz. 1722) oraz zmianą z 2014 r. (poz. 2606);

2 Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.);

3 64.515,00 zł w 2012 r. i 109.324,00 zł w 2013 r.;



Powyższych ustaleń Wydział AK dokonał na podstawie:

- rozliczeń dotacji złożonych do Wydziału Oświaty i Wychowania Urzędu Miasta Lublin (dalej „Wydział OW”),
- dowodów źródłowych dokumentujących wydatki rozliczone z dotacji, które były wystawione na TWP lub na Poradnię i w większości przypadków oznaczone adnotacją o zapłacie z dotacji⁴, a dokumentowały w szczególności: wypłatę wynagrodzeń i pochodnych oraz zakup książek i pomocy dydaktycznych.

Ustalenia kontroli wykazały, że rozliczone na podstawie ww. dowodów wydatki dokonywane były przelewami z rachunku bankowego TWP, na który wpływała dotacja lub gotówką, wypłacaną wcześniej z kasy TWP. Pomimo bezpośredniej płatności z rach. bankowego i kasy TWP, Wydział AK nie kwestionował tych wydatków w sytuacji, gdy na podstawie dowodów źródłowych jednoznacznie można było potwierdzić, że były to wydatki na zadanie Poradni, na które udzielono dotacji (wczesne wspomaganie rozwoju dzieci - art. 90 ust. 1a uso) poniesione zgodnie z art. 90 ust. 3d uso.

Na wykorzystaną niezgodnie z art. 90 ust. 3d uso kwotę dotacji w wysokości 2.426,66 zł⁵ złożyły się rozliczone z dotacji 2012 r. składki na ubezpieczenia społeczne i zaliczki na podatek dochodowy od wynagrodzeń za grudzień 2012 r. zapłacone w roku następnym (tj. w dniu 11.01.2013 r.). Zatem nie były to wydatki 2012 r.

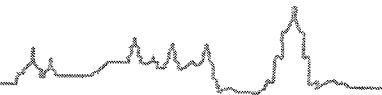
Zgodnie z art. 90 ust. 3d uso, dotacja może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących Poradni. Stosownie zaś do art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁶ (dalej „ufp”) dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku.

W złożonych w dniu 23.10.2014 r. wyjaśnieniach do protokołu kontroli, Dyrektor Oddziału Regionalnego wskazał, że cyt.: „[...] dokonana wypłata wynagrodzenia w grudniu automatycznie zrodziła zobowiązania wobec budżetu państwa [...] wypłata z konta jest tylko formą techniczną a nie prawną [...]”. Wydział AK zgadza się, że wynagrodzenie rodzi zobowiązania w stosunku do ZUS i US, ale niniejsza dotacja jest przeznaczona na dofinansowanie wydatków bieżących, a nie powstałych kosztów czy zobowiązań. Nie można zatem uznać, że dotacja została wykorzystana do końca 2012 r., ponieważ wydatek nastąpił w roku następnym. Wypłata z konta jest owszem czynnością techniczną dokonania zapłaty, ale jest również (i przede wszystkim) operacją gospodarczą – dokonaniem wydatku (udokumentowaniem tej operacji jest wyciąg bankowy, który jest podstawą do ujęcia wydatku w księgach rachunkowych). Zaznaczyć też należy, że zapłata składek ZUS i zaliczek na podatek dochodowy nie stanowi „zwrotu pochodnych do budżetu państwa”, zaś dotacja udzielona Poradni pochodzi z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, tj. Miasta Lublin – gminy na prawach powiatu. Ewentualnych zwrotów dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem również dokonuje się do budżetu miasta.

4 Wyjątek stanowiły deklaracje ZUS i PIT4-R oraz wyciągi bankowe.

5 W tym składki ZUS finansowane przez pracowników (ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe, zdrowotne) – 1.153,41 zł, składki ZUS finansowane przez pracodawcę (ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe, FP i FGŚP) – 884,25 zł oraz zaliczki na podatek doch. – 389,00 zł;

6 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1240 ze zm. oraz w wersji obowiązującej od 05.08.2013 r. - j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.);



Reasumując powyższe należy podkreślić, że art. 90 ust. 3d w związku z art. 90 ust. 1a uso stanowi, że dotacja winna być wykorzystana na realizację zadania Poradni w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej oraz wyłącznie na pokrycie jej wydatków bieżących, a tym zadaniem jest prowadzenie wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci. Zgodnie z art. 251 ust. 4 ufp wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które ją udzielono.

W świetle wskazanych przepisów rozliczenie z dotacji ww. kwoty 2.426,66 zł jest wykorzystaniem dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 90 ust. 3d uso i skutkuje zwrotem tej części dotacji wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, o czym stanowi art. 252 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 ufp.

W związku z powyższym kwota 2.426,66 zł wraz z odsetkami naliczonymi wg art. 252 ust. 6 pkt 1 ufp podlega zwrotowi na rachunek budżetu miasta (Bank Pekao S.A. V O. w Lublinie: 07 1240 1503 1111 0010 0351 6884). W związku z tym zostanie wszczęte postępowanie administracyjne.

Ponadto Wydział AK zwraca uwagę na poniższe stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, które nie skutkują zwrotem dotacji. I tak:

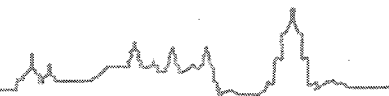
1. Finansowanie z dotacji zajęć w ramach wczesnego wspomaganie rozwoju było nieprzejrzyste, ponieważ na podstawie dokumentacji okazanej do kontroli (dzienników zajęć) nie można było potwierdzić:

- przeprowadzenia autorskich zajęć za kwotę 12.625,00 zł przez wykonawcę umowy o dzieło z uwagi na brak wpisów w dziennikach. W tej sprawie Dyrektor Oddziału Regionalnego w wyjaśnieniach z dnia 23.10.2014 r. poinformował, że osoba ta dokumentowała przebieg zajęć w Indywidualnych kartach neurologoterapii (załączone do złożonych wyjaśnień), które zostały umieszczone w założonych dla każdego dziecka odrębnych teczkach. Wydział AK zauważa, że w przedłożonych Indywidualnych kartach neurologoterapii wskazane były daty zajęć (bez godzin lub czasu ich przeprowadzenia) oraz ich przebieg. Daty tych zajęć częściowo pokrywały się z zajęciami wskazywanymi w dziennikach, prowadzonymi przez innych pracowników (szczegółowe zestawienie stanowi załącznik do wystąpienia pokontrolnego). Nie można jednak potwierdzić ile przeprowadzono godzin zajęć w ciągu miesiąca. Przy uwzględnieniu zaś udzielonej w toku kontroli informacji (jedne zajęcia udokumentowane w dzienniku = 2 godziny), w przypadku jednego dziecka w czerwcu i lipcu, prowadzono ponad 8 godzin zajęć.

Zgodnie z § 4 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie organizowania wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci⁷, cyt.: „zajęcia w ramach wczesnego wspomaganie organizuje się w wymiarze od 4 do 8 godzin w miesiącu, w zależności od możliwości psychofizycznych i potrzeb dziecka”.

- pełnego zrealizowania umowy przez pozostałych wykonawców umów cywilnoprawnych – w umowach na prowadzenie zajęć nie wskazywano ile godzin zajęć należy przeprowadzić, czy też z którymi dziećmi,
- przepracowania pełnego czasu pracy (zgodnie z wymiarem czasu pracy) oraz wykonywania czynności wskazanych w zakresach obowiązków pracowników

⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie organizowania wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci (obowiązujące do 01.09.2013 r.: z dnia 3 lutego 2009 r. - Dz.U. z 2009 r. Nr 23 poz. 133 oraz obowiązujące od 30.10.2013 r.: z dnia 11 października 2013 r. - Dz.U. z 2013 r. poz. 1257).



zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Dokumentowano jedynie prowadzenie zajęć, przy czym w 9 z 14 sprawdzonych przypadków stanowiły one mniej niż połowę czasu wykonanej pracy⁸, zaś tylko w jednym przypadku (Dyrektor Poradni w lipcu 2013 r.) zapisy w dziennikach potwierdziły przepracowanie wszystkich godzin (przy uwzględnieniu, że jedno zajęcie trwa 2 godziny),

- rzeczywistego czasu pracy Dyrektor Poradni w zakresie prowadzenia wczesnego wspomaganie rozwoju. W poszczególnych miesiącach z dotacji było rozliczone wynagrodzenie Dyrektor w różnych kwotach, również w pełnej wartości wynagrodzenia miesięcznego⁹, mimo iż zadaniem Poradni, nad którym Dyrektor sprawuje nadzór, jak również obowiązkiem Dyrektor nie jest tylko prowadzenie wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci. Uwzględniając jednak wyjaśnienia Dyrektora Oddziału Regionalnego złożone w dniach 23.10.2014 r. i 27.10.2014 r., Wydział AK wyjątkowo uwzględnia rozliczone wynagrodzenie w rocznej, a nie miesięcznej perspektywie i tym samym uznaje kwotę rozliczoną z dotacji jako wykorzystaną na zadanie, na które została udzielona, tj. na wczesne wspomaganie rozwoju dzieci. Należy zwrócić jednak uwagę, że wskazanie w wyjaśnieniach z dnia 27.10.2014 r., że dotacja rozliczana jest rocznie i przyznawana na rok, nie stanowi argumentu za rocznym uwzględnianiem (rozliczaniem) płacy, ponieważ wynagrodzenie płatne jest co miesiąc i za miesiąc pracy. Stąd też rozliczając wynagrodzenie na podstawie danej listy płac, należy uwzględnić wszystkie wykonywane obowiązki w tym miesiącu w ramach tego wynagrodzenia.

Powyższe uniemożliwiło potwierdzenie realizacji zadań, które finansowane były z dotacji, a zgodnie z art. 251 ust. 4 ufp wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które została ona udzielona.

2. Na listach płac pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę nie wskazywano, których osób wynagrodzenie jest sfinansowane z dotacji oraz w jakiej kwocie.

Stosownie do § 7 ust. 3 pkt 1 uchwały nr 1231/XLVII/2010 Rady Miasta Lublin, Poradnia zobowiązana jest do prowadzenia dokumentacji finansowej w sposób umożliwiający jednoznaczne określenie sposobu wykorzystania dotacji.

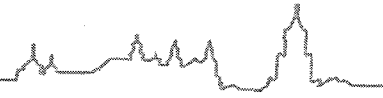
3. Na przygotowanie i prowadzenie zajęć wczesnego wspomaganie rozwoju zawierano umowy o dzieło, mimo iż przedmiot umowy nie stanowi dzieła w rozumieniu ustawy Kodeks Cywilny¹⁰.

„Zgodnie z art. 627 k.c., elementem przedmiotowo istotnym umowy o dzieło jest określenie dzieła, do którego wykonania zobowiązany jest przyjmujący zamówienie [...]. Umowa o dzieło jest tzw. umową o "rezultat", przy czym rezultat, o który

8 W przypadku 9 z 14 osób wybranych do próby w trakcie kontroli, potwierdzony dziennikami czas pracy wynosił od 4,76% do 46,15% całego czasu pracy (na podstawie kart czasu pracy). Również średnia tych 14 osób nie przekroczyła połowy czasu wykonanej pracy – potwierdzono 42,81%;

9 W czerwcu i listopadzie 2012 r. oraz w okresie czerwiec – wrzesień i listopad – grudzień 2013 r. rozliczono pełne kwoty wynagrodzenia zasadniczego. Łącznie w 2012 r. rozliczono 31,43% rocznego przychodu, zaś w 2013 r. 67,23% rocznego przychodu i 44,62% składek ZUS finansowanych przez pracodawcę.

10 Art. 627-646 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (w wersji obowiązującej w 2012 r. i 2013 r. - Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.);



umawiają się strony, musi być obiektywnie osiągalny i w konkretnych warunkach pewny. Celem umowy o dzieło nie jest czynność (samo działanie) lub zaniechanie, które przy zachowaniu określonej staranności prowadzi do określonego w umowie rezultatu, lecz samo osiągnięcie tego rezultatu. Przy umowie o dzieło chodzi bowiem o coś więcej niż zachowanie należytej staranności w działaniu/zaniechaniu strony, lecz o osiągnięcie określonego rezultatu (wyniku działania), niezależnie od rodzaju i intensywności świadczonej w tym celu pracy i staranności [...] Z kolei, jak stanowi przepis art. 750 k.c., do umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami, stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu” (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. VI SA/Wa 3196/13).

4. Z dotacji rozliczono wydatki na podstawie faktur wystawionych na organ prowadzący a nie na Poradnię (5 faktur z 7 rozliczonych w 2012 r. i 4 faktury z 10 rozliczonych w 2013 r.).
5. Wydatków rozliczonych z dotacji dokonywano z rachunku bankowego organu prowadzącego Poradnię (środki dotacji przekazywane były z rachunku przypisanego do obsługi Poradni, na który wpływała dotacja, na rachunek bieżący TWP) lub gotówką wypłaconą z kasy TWP. Nie można więc zapewnić, że środki na zapłatę rozliczonych z dotacji kwot pochodziły z przekazanej Poradni dotacji.

Zgodnie z art. 90 ust. 3c i ust. 3d uso dotacje przekazywane są na rachunek bankowy Poradni i mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie jej wydatków bieżących, a nie organu prowadzącego.

6. Stwierdzono przypadki nieterminowych wypłat wynagrodzeń wynikających z zawartych umów o pracę (14 z 51 wypłaconych wynagrodzeń z opóźnieniem od jednego do 2 dni) oraz umów cywilnoprawnych (7 z 15 zapłaconych rachunków z opóźnieniem od 2 do 40 dni). W przypadku jednej z umów cywilnoprawnych nie były dotrzymane również określone w umowie terminy rat płatności wynagrodzenia¹¹.

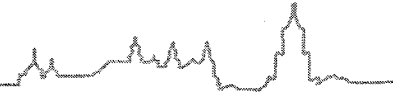
Stosownie do art. 4 ust. 1 ufp, Poradnia jako podmiot wykorzystujący środki publiczne zobowiązana była do przestrzegania wymienionych w art. 44 ust. 3 tej ustawy zasad gospodarowania nimi, w tym do terminowych płatności środkami dotacji.

7. Umieszczana przez program płacowy data na listach płac poprawiana była przez księgową odpowiedzialną za ich sporządzanie poprzez przerobienie pojedynczych cyfr, co jest niezgodnie z zasadami poprawiania błędów w dowodach księgowych ustalonymi w ustawie o rachunkowości¹².

Zgodnie bowiem z art. 22 tej ustawy, błędy poprawia się przez skreślenie błędnej treści z zachowaniem czytelności skreślonych wyrażen lub liczb, wpisanie treści poprawnej i daty poprawki oraz złożenie podpisu osoby do tego upoważnionej. Dokonywanie w dowodach księgowych wymazywania i przeróbek jest niedopuszczalne.

¹¹ Zgodnie z zapisami umowy wynagrodzenie płatne powinno być w ratach: pierwsza rata w lutym w wysokości 2.300,00 zł, zaś pozostałe miesiące (do czerwca) płatne co miesiąc w wysokości 850,00 zł. Jednak pierwszą ratę w wysokości 3.150,00 zł (2.300,00 zł + 850,00 zł) zapłacono w maju, zaś pozostałe raty w okresie maj – lipiec;

¹² Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 330);



W związku z powyższym polecam:

1. Wykorzystywać dotację wyłącznie na dofinansowanie realizacji wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci w zakresie określonym w art. 90 ust. 3d uo z rachunku Poradni, na który wpływa dotacja, na podstawie dowodów wystawionych na Poradnię i z zachowaniem terminów płatności.
2. Zachować rzetelność i przejrzystość rozliczania wydatków z dotacji (tj. dokumentując m.in. liczbę przeprowadzonych godzin zajęć, mając na uwadze, że dotowane jest wczesne wspomaganie rozwoju, które zgodnie z przepisami organizuje się w wymiarze od 4 do 8 godzin w miesiącu) oraz jednoznacznie wskazywać te wydatki na dowodach źródłowych.
3. Stosować właściwy rodzaj umów (odpowiedni do ich treści) wynikający z ustawy Kodeks Cywilny.
4. Poprawek w dowodach księgowych dokumentujących finansowane z dotacji wydatki dokonywać z zachowaniem zasad określonych w art. 22 ustawy o rachunkowości.
5. W umowach cywilnoprawnych szczegółowo wskazywać zakres pracy do wykonania i dokumentować wykonanie tej pracy, zaś w przypadku pracowników zatrudnionych na umowę o pracę, których wynagrodzenie rozliczane jest z dotacji, dokumentować czas ich pracy (dla celów dowodowych).
6. Miesięczne wynagrodzenie pracowników (w szczególności Dyrektor Poradni) rozliczać z dotacji tylko w części proporcjonalnej do obowiązków dot. wczesnego wspomaganie rozwoju.

Proszę w terminie 15 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego złożyć sprawozdanie z realizacji powyższych zaleceń. W tym celu można wykorzystać szablon sprawozdania określony w załączniku nr 4 do procedury przeprowadzania kontroli¹³.

Zastępca Dyrektora
Wydziału Audytu i Kontroli
mgr Beata Kurek

Prezydent Miasta Lublin

dr Krzysztof Żuk

¹³ <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=135056>