



# Prezydent Miasta Lublin



ISO 9001:2004  
FS 583555

Plac Króla Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin, tel.: 81 466 2000, fax: 81 466 2001  
e-mail: [prezydent@lublin.eu](mailto:prezydent@lublin.eu), [www.um.lublin.eu](http://www.um.lublin.eu)

AK-M-I.1710.18.2012

Lublin, dnia 26 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Lublinie

Przydział.....  
Data..... 28.11.2012.....  
Teczka..... Sprawa.....

**Pan Dyrektor**  
**Adam Pęziol**  
**Najwyższa Izba Kontroli**  
**Delegatura w Lublinie**

dot. sprawy: LLU-4101-21-02/2012  
P/12/106

Korzystając z uprawnień wynikających z art. 54 ustawy o NIK wnoszę zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 8 listopada 2012 r. (data wpływu do Urzędu Miasta Lublin – 12 listopada 2012 r.) w sprawie kontroli „**System opieki nad dziećmi do lat trzech**”.

**1) W punkcie 1.2. wystąpienia NIK dotyczącym aktywności gminy we wspieraniu opieki nad rodziną i dzieckiem**

Za nieuzasadnione uważam sformułowanie zawarte w akapicie 4., że „UM Lublin nie posiadał danych o liczbie zawartych umów uaktywniających między rodzicami, a nianiami oraz liczby dzieci, którym została zapewniona opieka przez nianie na terenie Lublina.” Użycie takiego sformułowania sugeruje, że Urząd Miasta Lublin miał obowiązek posiadać takie dane, co nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach. Dane te kontrolujący mogli pozyskać od odpowiednich Urzędów Skarbowych zlokalizowanych na terenie miasta, do czego Urząd Miasta Lublin nie był uprawniony. Zbieranie, czy też pozyskiwanie takich danych nie należy do kompetencji Urzędu Miasta, o czym kontrolerzy byli informowani w trakcie czynności kontrolnych (vide wyjaśnienia z-cy dyrektora ds. nadzoru z dnia 12 października br). Przypisywanie wszystkich zadań z zakresu systemu opieki nad dziećmi do lat trzech tylko Urzędowi Miasta Lublin jest zbytnim uproszczeniem kontrolowanego problemu.

W związku z powyższym wnoszę o wykreślenie cytowanego na wstępie akapitu z wystąpienia pokontrolnego.

**2) Odnosząc się do punktu 2.2. dotyczącego realizacji programu „Maluch”**

**a) nieprawidłowość nr 1 str. 10 wystąpienia.**

Jako nieprawidłowość wskazano podanie w sprawozdaniach terminów realizacji zadań niezgodnie z terminami ustalonymi w porozumieniach zawartych z Wojewodą Lubelskim. Terminy realizacji zadań w sprawozdaniach podane zostały jako faktyczne terminy realizacji remontów i adaptacji w żłobkach. Zakres prac remontowych i adaptacyjnych przeprowadzanych w poszczególnych żłobkach był bardzo szeroki i wykonanie go w terminie wskazanym w porozumieniach było niemożliwe, choćby ze względu na konieczność przeprowadzenia niezbędnych procedur wynikających z Prawa zamówień publicznych.



Podkreślić należy również, że istotą i efektem zawarcia porozumień było utworzenie z dniem 1 września 2011 r. nowych miejsc opieki nad małymi dziećmi. Dotrzymanie tego terminu poprzez wykonanie wskazanego w ofercie zakresu prac remontowo-adaptacyjnych w żłobkach możliwe było tylko podczas wakacyjnej przerwy w funkcjonowaniu żłobków. Dlatego też Gmina Lublin taki termin wskazała w złożonych do Wojewody Lubelskiego ofertach, które stanowiły podstawę zawarcia porozumień. Urząd Miasta Lublin znając wyniki rozstrzygnięcia konkursu (18 maja 2011 r.) i oczekując na zawarcie porozumienia przystąpił z dniem 1 lipca 2011 r. do realizacji zadania kierując się określonymi w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>1</sup> kryteriami kontroli zarządczej (efektywnością i terminowością wykonania zadań), a nie wyłącznie względami formalnymi.

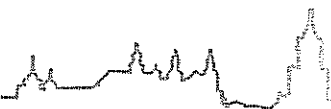
W tym stanie rzeczy nieuzasadnionym okolicznościami wydaje się wskazywanie nieprawidłowości w tym zakresie po stronie Urzędu Miasta Lublin, zwłaszcza, że długi termin oczekiwania na zawarcie porozumienia od daty rozstrzygnięcia konkursu (od 18 maja do 4 sierpnia 2011 r., tj. 78 dni) stanowił realne zagrożenie dla ostatecznej realizacji przedmiotowego zadania. Fakt rozbieżności w terminie realizacji zadania pomiędzy ofertą a porozumieniem zgłaszany był do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego („LUW”). W wyniku uzgodnień, LUW przyzwolił na wcześniejsze niż data podpisania porozumienia rozpoczęcie realizacji zadania (od 1 lipca 2011 r.) i taki termin został wskazany w sprawozdaniach Gminy Lublin z realizacji zadań z zakresu Programu „Maluch” – zgodnie zresztą ze stanem faktycznym. Potwierdzeniem dokonanych ustaleń z LUW było przyjęcie sprawozdań z realizacji zadań w okresie 1 lipca – 31 sierpnia 2011 r. Podkreślenia wymaga, że sprawozdania zostały złożone w terminie tj. do 30 września 2011 r. i nie były kwestionowane przez LUW.

Nadmieniam, że szczegółowe wyjaśnienia w tym zakresie składane były kontrolującym w trakcie kontroli (pismo z dnia 18 października 2012 r.) i nie znalazły odzwierciedlenia w treści wystąpienia pokontrolnego.

Ponadto podkreślam, że wskazanie innego terminu w przedmiotowych sprawozdaniach, tj. zgodnie z zawartymi porozumieniami, byłoby sprzeczne z jednym z głównych celów kontroli zarządczej określonych w art. 68 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, tj. zapewnienie wiarygodności sprawozdań. Jednocześnie budziłoby uzasadnione wątpliwości, co do rzeczywistej możliwości realizacji szerokiego zakresu zadań adaptacyjno-remontowych w ciągu zaledwie ok. 3 tygodni. Wpisanie daty rozpoczęcia tych prac w poszczególnych żłobkach zgodnie z zawartymi porozumieniami tworzyłoby więc fikcję, która bez wątpienia zostałaby zakwestionowana przez kontrolerów NIK, zwłaszcza wobec przedłożenia im posiadanych przez Urząd Miasta Lublin dokumentów potwierdzających rozpoczęcie realizacji zadań przed datą zawarcia porozumień.

Nie bez znaczenia jest również fakt, że LUW w dacie podpisania porozumień posiadał wiedzę, że prace w żłobkach, które uzyskały dofinansowanie z Programu „Maluch” już trwają. Podnoszona przez NIK – po stronie Urzędu Miasta Lublin – nieprawidłowość w sprawozdawczości może w równym stopniu zostać zakwalifikowana jako brak formalnych konsekwencji ze strony LUW przy redagowaniu porozumienia, zwłaszcza wobec wskazanego przez miasto Lublin terminu realizacji zadania w ofercie (od 1 lipca 2011 r.) i bieżącej wiedzy pracowników LUW w tym zakresie.

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.



Dotychczasowa dobra współpraca z Lubelskim Urzędem Wojewódzkim i dokonywane na bieżąco uzgodnienia z jego pracownikami w trakcie realizacji porozumień skutkowało tylko uchybieniem formalnym w potraktowaniu porozumień przez obydwie jego strony, nie naruszając ich istoty, tj. wykonania prac zmierzających do stworzenia dodatkowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

Informuję, że wykorzystam uwagi NIK w dalszej współpracy z LUW, wnoszę jednak o uwzględnienie przedstawionych zastrzeżeń i zmianę kwalifikacji nieprawidłowości jako formalnej rozbieżności w sprawozdawczości z realizacji zadania.

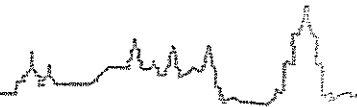
**b) nieprawidłowość nr 2 str. 11-12 wystąpienia**

W punkcie tym stwierdzono, że przyznane środki finansowe dotacji celowej w wysokości 106.866,22 zł wykorzystano po dniu zakończenia realizacji zadania tj. po 31 sierpnia 2011 r., nakazując jednocześnie zwrócenie tej kwoty do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Zauważyć należy, że przyjęta w tym zakresie przez kontrolerów NIK interpretacja oparta została wyłącznie na formalnym aspekcie zadania. Zupełnie pominięty został fakt, że istotą ogłoszonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej konkursu w ramach resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 pod nazwą „Maluch”, jak i zawarcie porozumień w tym zakresie (a tym samym i wykorzystanie przyznaczonych środków finansowych) miało prowadzić do adaptacji i wyposażenia poszczególnych budynków żłobków z przeznaczeniem na organizację i funkcjonowanie nowych miejsc opieki nad małymi dziećmi na terenie miasta Lublin. Zgodnie z treścią zawartych porozumień Gmina Lublin zobowiązała się do uruchomienia instytucji opieki nad dziećmi w terminie do 1 września 2011 r. Założenia te zostały osiągnięte, wykonane w terminie, dzieci w żłobkach rozpoczęły pobyt od dnia 1 września 2011 r., czego kontrolujący w ogóle nie wzięli pod uwagę w trakcie dokonywanych ustaleń, mimo składanych w tym zakresie wyjaśnień. Formalistyczne potraktowanie tych zadań przez kontrolerów dezawuuje istotę zawartych porozumień i sugeruje, że podjęte działania Miasta Lublin w tym zakresie były nieefektywne.

Jednocześnie trudno zgodzić się ze stanowiskiem NIK, że środki finansowe zostały wykorzystane po terminie, zwłaszcza wobec znanej kontrolerom decyzji Wojewody Lubelskiego Nr 55 z dnia 22 lipca 2011 r. zwiększającej miastu plan dotacji celowych na realizację zadań w żłobkach o kwotę 162.340 zł i wyraźnie wskazującej możliwość wykorzystania dotacji (wydatkowania środków) do końca 2011 r. Taki termin wykorzystania środków finansowych jest zasadą wynikającą z art. 168 ustawy o finansach publicznych. Rozbieżności pomiędzy decyzją budżetową Wojewody Lubelskiego, a zawartymi z Wojewodą porozumieniami zostały zupełnie pominięte w trakcie kontroli, mimo przedłożenia kopii ww. decyzji i składanych wyjaśnień (pismo z dnia 18 października 2012 r.).

Ponadto za nieuzasadnione uważam stwierdzenie NIK, że środki finansowe w kwocie 106.866,22 zł wykorzystano po dniu 31 sierpnia 2011 r. Istotą przyznania dotacji celowych jest osiągnięcie przez podmiot dotowany konkretnego celu (zadania). W tym przypadku było to wykonanie adaptacji i zakup wyposażenia w poszczególnych budynkach żłobków z przeznaczeniem na nowe miejsca opieki nad małymi dziećmi. Podkreślić należy, że miasto w terminie osiągnęło cele określone w porozumieniach i stosownie do obowiązujących przepisów stała się właścicielem zakupionego wyposażenia żłobków, a remontowo-adaptacyjne prace wykonane zostały na rzecz Gminy i w budynkach stanowiących jej własność.



Powyższe pozwala przyjąć, że zadanie zrealizowane zostało w terminie wskazanym w porozumieniach. W okresie obowiązywania porozumień zaciągnięte zostały zobowiązania związane z realizacją zadań. Fakt ten skutkował ujęciem faktur (wystawionych przez wykonawców) w ewidencji księgowej Urzędu Miasta Lublin jako kosztów realizacji zadań w dacie obowiązywania porozumień. Pod względem finansowo-księgowym faktury stanowią koszt realizacji zadań w momencie ich zaksięgowania, a nie w dacie ich zapłaty. Zaciągnięcie zobowiązania skutkuje obowiązkiem jego realizacji, a termin dokonania zapłaty wynika zarówno z dokumentu/faktury, jak i z przepisów prawa.

Podkreślić też należy, że krótki termin realizacji zadań wskazany w porozumieniach nie zwalniał Urzędu Miasta Lublin z obowiązku stosowania wymaganych prawem procedur, zwłaszcza w zakresie zamówień publicznych, czy też ogólnych zasad dotyczących zawierania umów o prace remontowo-budowlane. Ze strony miasta podjęte zostały wszystkie działania w tym zakresie, które pozwoliły na zastosowanie procedur i realizację przedmiotowych zadań w terminie, w wyniku których powstały zobowiązania, o których wyżej mowa.

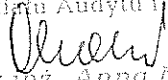
Ponownie podkreślam, że podstawowym zadaniem i terminem wynikającym z porozumień było utworzenie z dniem 1 września 2011 r. dodatkowych 72 miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w lubelskich żłobkach. Cel ten został w całości osiągnięty w sposób niebudzący wątpliwości, jednak okoliczności te zostały pominięte przez kontrolerów, mimo składanych im dokumentów i wyjaśnień.

Jednocześnie pragnę zauważyć, że z posiadanych przez Urząd Miasta Lublin informacji wynika, że w trakcie prowadzonej w tym samym czasie i temacie kontroli w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim kontrolerzy wskazali jako nieprawidłowo wykorzystane środki finansowe w wysokości 12.343,50 zł, co znalazło odzwierciedlenie w wystąpieniu pokontrolnym NIK zobowiązującym LUW do żądania zwrotu od Miasta Lublin środków finansowych w ww. kwocie. Niezrozumiałą jest zatem fakt dokonania przez kontrolerów NIK odmiennych ustaleń w tym samym przedmiocie kontroli i na podstawie tego samego materiału dowodowego prowadzących do niespójnych wniosków pokontrolnych.

Mając na względzie powyższe wnoszę o uznanie zobowiązań zaciągniętych w dacie obowiązywania porozumień za wykorzystanie dotacji w terminie. Tym samym wnoszę o zmianę przedmiotowych ustaleń kontroli w Urzędzie Miasta Lublin odpowiednio do ustaleń stwierdzonych w wystąpieniu pokontrolnym adresowanym do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Równocześnie, wnoszę o zmianę wniosku nr 2 polecającego zwrot do LUW kwoty 106.822,22 zł, bowiem w przedstawionej sytuacji można mówić o kwocie 12.343,50 zł dotyczącej tylko i wyłącznie faktur wystawionych po terminie obowiązywania porozumienia.

DYREKTOR  
Wydziału Audytu i Kontroli

  
mgr inż. Anna Morow

  
Prezydent Miasta Lublin

dr Krzysztof Żuk