

Burmistrz Miasta
Bielsk Podlaski
17-100 Bielsk Podlaski
ul. Kopernika 1
K.1711.1.2021

Zarząd Spółdzielni Socjalnej „Integracja”
ul. Wysockiego 41/U1
17-100 Bielsk Podlaski
Wystąpienie pokontrolne

W związku z kontrolą przeprowadzoną przez Urząd Miasta Bielsk Podlaski, dotyczącą prawidłowości wykorzystania i rozliczenia dotacji przekazanych z budżetu miasta w roku 2020 na realizację zadań związanych z prowadzeniem Punktu Przedszkolnego „Kącik Malucha” zwanego dalej „Przedszkolem” oraz Żłobka „Kącik Malucha zwanego dalej „Żłobkiem”,
na podstawie

1. art. 36 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych; brzmienie przepisu aktualne w okresie 01.01.2020 r. – 31.12.2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2029),
2. uchwały nr XXXIX/323/17 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 28.12.2017 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Miasta Bielsk Podlaski oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2018 r., poz.5475),
3. umowy o udzielenie dotacji celowej nr 20/0005/Ok z dnia 2 stycznia 2020 r. zawarta między Miastem Bielsk Podlaski z siedzibą w Bielsku Podlaskim, ul. Kopernika 1 a Spółdzielnią Socjalną „Integracja” w Bielsku Podlaskim, ul. Wysockiego 41/U1,
4. uchwały nr III/22/18 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie wysokości i zasad ustalenia oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Miasta Bielsk Podlaski, w tym określenia kategorii dzieci na które przyznawana jest dotacja – (Dz. Urz. Woj. Podl. poz. 5475, z 2019 r. poz. 1750),
5. Planu Kontroli Urzędu Miasta Bielsk Podlaski na 2020 r. – kontrola zawieszona pismem z dnia 3 listopada 2020 r.

kieruję niniejsze wystąpienie pokontrolne do Zarządu Spółdzielni Socjalnej „Integracja” w Bielsku Podlaskim, jako kierownika organu prowadzącego ww. jednostki.

Zawiera ono wynik kontroli w zakresie prawidłowości wykorzystania i rozliczenia dotacji: oświatowej i celowej, przekazanych z budżetu miasta w roku 2020 na prowadzenie Przedszkola i Żłobka, znajdujących się przy ul. Wysockiego 41/U1 w Bielsku Podlaskim, w tym: w zakresie zgodności z dyspozycją zawartą w art. 35 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, zwanej w dalszej części protokołu „u.f.z.o”, tj. na wydatki bieżące placówek wychowania przedszkolnego, szkół lub placówek w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej oraz z umową nr 20/005/Ok z dnia 2 stycznia 2020 r. (wydatki Żłobka).

Kontrola (zawieszona do realizacji w roku 2020, zgodnie z pismem z dnia 03.11.2020 r.) została przeprowadzona w dniach: 12.07.2021 r. – 30.07.2021 r. oraz 13.09.2021 – 01.10.2021 r. przez inspektora ds. kontroli Urzędu Miasta Bielsk Podlaski na podstawie upoważnienia nr 34/2021 z dnia 5.07.2021 r. oraz z dnia 6.09.2021 r.

Protokół kontroli został podpisany dnia 22.10.2021 r.; do protokołu nie wniesiono zastrzeżeń.

W protokole kontroli stwierdzono szereg nieprawidłowości, w tym m.in.:

1) brak odrębnie prowadzonej ewidencji finansowo-księgowej, obrazującej poniesione na rzecz Przedszkola i Żłobka wydatki objęte dotacją.

Nie dokonano też odpowiednich zmian w tym zakresie w obowiązującej polityce rachunkowości, tj. nie wprowadzono odrębnej procedury opisującej stosowane zasady rozliczania dotacji otrzymywanych przez prowadzone placówki.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 Ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (wg stanu prawnego obowiązującego na dzień 1 stycznia 2020 - Dz.U.2019 r. poz. 351, obecnie – Dz. U. z 2021 r. poz. 217),

zwanej dalej „u.o.r”, przyjęte przez jednostkę zasady (politykę rachunkowości) ustala w formie pisemnej i aktualizuje kierownik jednostki.

Należy zauważyć, co zostało również wskazane w protokole kontroli, że obowiązek odrębnego dokumentowania wydatków dotyczących działalności dotowanych placówek wynika z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (w ówczesnym brzmieniu – Dz. U z 2019 r. poz. 869, obecnie - Dz. U. z 2021 r. poz. 305), zwanej dalej „u.f.p” stanowiącego, iż dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego lub z państwowych funduszy celowych, przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Oznacza to, że z uwagi na charakter otrzymanego świadczenia (dotacja ze środków publicznych), dotowany podmiot jest zobligowany do wykazania i udokumentowania należytego wydatkowania dotacji przyznanej dla konkretnej placówki i na realizację określonych zadań.

Na konieczność rzetelnego i ścisłego dokumentowania wydatków pokrywanych z dotacji, wskazuje też zakres prowadzonej przez Spółdzielnię działalności, w tym: oświatowej, opiekuńczo wychowawczej oraz równoległe – prywatnej ogólnozakładowej (sezonowej) działalności gospodarczej.

W wyroku sądowym WSA w Lublinie - I SA/Lu 761/16 – stwierdzono, że „/.../obowiązek (prowadzenia odrębnej ewidencji) wynika już z samego faktu, że Spółdzielnia otrzymała publiczne środki nie do swobodnej dyspozycji, ale na ściśle określone przez ustawodawcę cele /.../. To na podmiocie który otrzymał dotację – w tym przypadku na Zarządzie Spółdzielni Socjalnej „Integracja” jako kierowniku organizacji korzystającej ze środków publicznych - spoczywa obowiązek takiego dokumentowania przeznaczenia dotacji, aby na potrzeby ich rozliczania mogło wiarygodnie i jednoznacznie wykazać kontrolującemu, że rzeczywiście przeznaczyło dotację wyłącznie na cele przewidziane w ustawie”.

Z przepisów u.f.z.o – art. 36 – również wynika w sposób wyraźny, że kontrolując prawidłowość pobrania i wykorzystania udzielonych (Przedszkolu) dotacji oświatowych, osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania. Na dokumentację finansową i organizacyjną składają się natomiast m.in. księgi rachunkowe, faktury, rachunki, listy płac, rachunki do umów cywilnoprawnych, wyciągi z rachunku bankowego, regulaminy wynagradzania (premiowania) obowiązujące w jednostce itd., za których prowadzenie odpowiada organ prowadzący szkołę lub placówkę przedszkolną. Zgodnie z art. 10 Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (w ówczesnym brzmieniu – Dz. U. z 2019 r. poz. 1148, obecnie - Dz.U.2021 r. poz. 1082), do zadań organu prowadzącego szkołę - w tym przypadku Punkt Przedszkolny - należy w szczególności zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej, w tym wykonywanie czynności w zakresie prowadzenia na podstawie dowodów, ksiąg, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym, oraz gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą - art. 4 ust. 3 pkt. 2-6 ustawy o rachunkowości. W orzecznictwie sądowym również niejednokrotnie podkreślano, iż zachowanie staranności i przejrzystości w dokumentowaniu przepływu środków finansowych otrzymanych od organu dotującego jest obowiązkiem dotowanego, po jego stronie leży co do zasady ciężar dowiedzenia i wykazania sposobu wydatkowania dotacji. Prowadzenie dokumentacji bez zachowania przyjętych w rozliczeniach finansowo-księgowych zasad rachunkowości znacznie utrudnia dokonanie właściwej oceny w zakresie prawidłowości wykorzystania przyznanych dotacji oraz wydłuża czas trwania czynności kontrolnych organu dotującego, tym bardziej, że Spółdzielnia jest podmiotem prowadzącym różne rodzaje placówek. Dodatkowo, stosowany przez Spółdzielnię system płatności za wydatki dokonywane na rzecz kontrolowanych placówek, prowadzony z użyciem rachunku bankowego innego niż dotacyjny, przy jednoczesnym dzieleniu niektórych płatności na części i realizowaniu ich w różnych terminach powodował, że bez dodatkowych wyjaśnień i pomocy Pełnomocnika Zarządu Spółdzielni, potwierdzenie, w sposób jednoznaczny, faktu opłacenia danego wydatku było bardzo utrudnione. Mając więc na uwadze takie działania, ewidencja finansowo-księgowa tym bardziej powinna być prowadzona jasno i przejrzysto.

W przypadku Żłobka, Spółdzielnia jako Dotowana nie dopełniła zobowiązań wynikających zarówno z przepisów prawa, tj. z zapisów art. 152. u.f.p. jak i z postanowień § 3 ust. 2 umowy nr 20/0005/Ok zawartej z Miastem dnia 2 stycznia 2020 r. Zgodnie z tą umową Dotowana zobowiązała się do wykorzystania przekazanej dotacji zgodnie z celem i na warunkach określonych w umowie. Ponadto – zgodnie z zapisami §3 ust. 2-3 umowy - była też zobowiązana do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków dla każdej prowadzonej placówki oddzielnie.

Podpisując umowę z Miastem Spółdzielnia Socjalna „Integracja” zobowiązała się zatem do prawidłowego wykorzystania dotacji, tj. uwzględniającego realizację celu i zadań określonych w §1 ust. 3 i ust. 4 umowy, oraz do wypełnienia innych zobowiązań, w tym obowiązków ewidencyjnych podmiotów dotowanych, wynikających zarówno z postanowień umowy, jak i z przepisów prawa, tj. z art. 152 u.f.p.

Zgodnie z ww. przepisem jednostki, którym – na podstawie zawartej umowy - została udzielona dotacja, są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków.

Prowadzenie przez Spółdzielnię ewidencji finansowo-księgowej tylko wg rodzajów działalności, bez wyodrębnienia księgowego wydatków pokrytych z dotacji otrzymanej na konkretną jednostkę, tj. na rzecz Przedszkola i na rzecz Żłobka, skutkowało też brakiem możliwości ustalenia na jej podstawie, jakie konkretne koszty/ kwoty tych kosztów były finansowane środkami danej dotacji. W związku z tym, wyniki kontroli przedstawione w protokole kontroli, oparto głównie o dokonaną analizę przedłożonych przez Spółdzielnię dowodów księgowych (faktur) dotyczących poniesionych wydatków (sfinansowanych dotacją) na rzecz tych placówek i informacji zawartych w rozliczeniach końcowych z dotacji oświatowej (Przedszkole) i celowej (Żłobek), złożonych w Urzędzie;

2) rozbieżności kwotowe (w zapisach ewidencji księgowej) między zapisami księgowymi -wykazanymi na koncie kosztów, oznaczonym symbolem 501-6-06-1 – Usługi obce najmu przedszkola - a opisami, zawartymi na stosownych dokumentach finansowych (fakturach);

3) dokonywanie większości rozliczeń tzw. kosztów wspólnych na rzecz Przedszkola i Żłobka, wprowadzanie na podstawie przyjętych uchwałami kluczy podziału tych kosztów, lecz bez podania obiektywnych kryteriów, tj. mierników, odnoszących się do rodzaju kosztów i charakteru prowadzonych działalności;

4) nieprawidłowe rozliczenie wydatków związanych z wypłatą wynagrodzenia należnego nauczycielowi wychowania przedszkolnego za miesiąc wrzesień 2020 r. (zawyżonego o 20 zł) - nr listy płac LP 9/KM/20 z dnia 30.09.2020 r.

W świetle wynikającego z przepisów prawnych obowiązku ewidencjonowania w księgach rachunkowych wydatków na podstawie rzetelnych dowodów księgowych (art. 22 ustawy o rachunkowości), tylko dokumenty zawierające dane wynikające z art. 21 ww. ustawy, w tym m.in. właściwy opis operacji gospodarczej, sprawdzenie merytoryczne i rachunkowe, dekretację, opłacone w stosownej - do wykonanych czynności - wysokości, mogą stanowić podstawę do rozliczenia środkami dotacji;

5) nieprawidłowe rozliczenie wydatków związanych z fakturą Vat z dnia 31.12.2020 r. nr 82/12/2020 za usługi księgowe. W fakturze tej ujęto a następnie bezpodstawnie rozliczono dotacją otrzymaną na rzecz Przedszkola część kwoty (107,25 zł), dotyczącej nagrody pieniężnej, przyznanej właścicielce biura usług rachunkowo-księgowych w grudniu 2021 r. (z okazji Świąt Bożego Narodzenia). Szczegółowe informacje w sprawie rozliczenia tej faktury zawarto na str. 8 protokołu kontroli, w punkcie II.3.2. Analiza finansowa dowodów księgowych, dokumentujących wydatki rozliczone dotacją.

Według obowiązujących w okresie otrzymania i wykorzystania dotacji przepisów - art. 35 ust. 1 u.f.z.o, - dotacja oświatowa determinowana jest zakresem jej celowości oraz wykorzystaniem na pokrycie bieżących wydatków Przedszkola. Może zatem zostać wykorzystana wyłącznie na te wydatki bieżące danej placówki, które realizują zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej.

Wydatek z tytułu przyznanej biuru rachunkowemu premii nie służył jednak bezpośrednio realizacji zadań Przedszkola, miał raczej na celu zmotywowanie Zleceniobiorcy do lepszej i efektywniejszej pracy, i stanowił przysporzenie majątkowe tej osoby. Zleceniodawca oczywiście może premiovac

wykonawców określonych czynności - w dowolnej wysokości – jednak powinien je finansować ze środków własnych (Wyrok Sądu WSA w Lublinie - I SA/Lu 522/17).

Kwoty w wysokości 20,00 zł i 107,25 zł stanowią dotację wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem. Zgodnie z art. 252 ust. 1 i ust. 6 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości - podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2. Odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia:

- przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem,

- następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1 i 2 w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości;

6) wskazywanie w zestawieniach wydatków wg dowodów księgowych, stanowiących integralną część złożonych w Urzędzie rocznych rozliczeń dotacji otrzymanych w roku 2020 przez kontrolowane placówki – kwot stanowiących równowartość wynagrodzenia brutto (1 lub 2) nauczycieli/opiekunów, którą rozliczano środkami otrzymanej dotacji zamiast łącznych kwot brutto, ogólnie wynikających z list płac za dany miesiąc; dotyczy to również kwot zobowiązań należnych względem ZUS, w tym składek na FP, przy których – w kolumnie Numer rachunku, faktury lub innego dowodu księgowego podawano określenie DRA (zamiast numeru listy płac) wraz z cyfrowym oznaczeniem miesiąca, którego ta płatność dotyczyła.

W związku z powyższym, mając na celu likwidację stwierdzonych nieprawidłowości, polecam:

1. z mocy art. 252 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 6 pkt 1 Ustawy o finansach publicznych – w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego – dokonać zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w łącznej kwocie 127,25 zł, wraz z należnymi odsetkami, naliczonymi począwszy od dnia przekazania z budżetu miasta dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, w tym: kwoty 20 zł plus należne odsetki naliczone od dnia 25 września 2020 r., oraz kwoty 107,25 zł plus należne odsetki, naliczone od dnia 11 grudnia 2020 r.

Rachunek budżetu miasta, na który należy dokonać zwrotu:

Nr 68 8063 0001 0070 0706 5699 0102 - w Banku Spółdzielczym w Brańsku.

2. prowadzić rozliczenia finansowe Punktu Przedszkolnego i Żłobka - w zakresie środków otrzymanych z budżetu Miasta Bielsk Podlaski - z rachunku dotacyjnego, utworzonego dla danej jednostki, oraz z zachowaniem zasad ponoszenia wydatków publicznych, zawartych w art. 44 u.f.p,

3. prowadzić wyodrębnioną ewidencję finansowo-księgową środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków dla każdej prowadzonej placówki, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości, co oznacza konieczność wprowadzenia w planie kont - dla operacji dotyczących dotowanego zadania (prowadzonej jednostki) - odrębnych kont analitycznych w układzie umożliwiającym uzyskanie wymaganych informacji oraz spełniającym wymagania w zakresie kontroli wykorzystania środków (z dotacji) i sprawozdawczości. Wyodrębnienie obowiązuje dla wszystkich zespołów kont, na których dokonywana będzie ewidencja operacji związanych z otrzymaną dotacją.

Zasady związane z otrzymaniem i rozliczaniem danej dotacji powinny również zostać szczegółowo przedstawione/opisane np. w formie odpowiednich aneksów, wprowadzających zmiany do przyjętej polityki rachunkowości,

4. dokonywać podziału tzw. kosztów wspólnych w oparciu o obiektywne kryterium (mierniki) podziału tych kosztów na poszczególne rodzaje prowadzonej przez Spółdzielnię działalności, odzwierciedlające w sposób prawidłowy stopień powiązania kosztów wspólnych, rozliczanych dotacją z daną jednostką organizacyjną,

5. zachować zasady rzetelności i przejrzystości przy dokonywaniu rozliczeń z otrzymanych dotacji (tj. m.in. prawidłowo wypełniać składane do Urzędu rozliczenie dotacji z podaniem właściwych nazw dowodów księgowych i kwot wydatków wynikających z tych dokumentów oraz zgodnie z rodzajem poniesionych kosztów),

6. czytelnie i kompletnie opisywać dowody księgowe, unikając wielokrotnych błędów i poprawek oraz nanosząc ewentualne poprawki i korekty na dokumentach finansowych w sposób zgodny z zapisami art. 21 - 22 ustawy o rachunkowości, a także zwiększyć kontrolę wewnętrzną w zakresie rejestracji i opisywania operacji finansowych na dowodach księgowych.

W przypadku braku zwrotu ww. kwoty dotacji zostanie wszczęte stosowne postępowanie administracyjne w tej sprawie.

Proszę w terminie 15 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego poinformować o realizacji wniosków pokontrolnych.

Bielsk Podlaski, dnia 04.11.2021 r. p

/podpis kierownika jednostki kontrolującej/

Burmistrz Miasta

Jarosław Borowski