

a/a

**DEPARTAMENT OBSŁUGI I ADMINISTRACJI UMŁ
BIURO AUDYTU WEWNĘTRZNEGO I KONTROLI**

Znak sprawy: DOA-BAK-I.1711.99.2016

MIEJSKI OŚRODEK POMOCY SPOŁECZNEJ
Łódź, dnia 20 grudnia 2016 r.
Wpłynęło dnia:
20-12-2016 1230
Za: I.D.Z.
Podpis: *Monia Tachoda*

Pani

Agnieszka DUSZKIEWICZ-NOWACKA
p.o. dyrektora
Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Łodzi

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli w Departamencie Obsługi i Administracji Urzędu Miasta Łodzi, działając na podstawie § 36 Regulaminu kontroli stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 1094/VII/15 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli, w związku z zakończeniem czynności kontrolnych, udokumentowanych w protokole kontroli Nr DOA-BAK-I.1711.99.2016 podpisanym w dniu 23 listopada 2016 r., przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

I. DANE IDENTYFIKACYJNE KONTROLI.

TEMAT KONTROLI

Umowy cywilno-prawne.

KONTROLER

Beata Rogalska-Jarosz, inspektor w Oddziale Kontroli w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli w Departamencie Obsługi i Administracji Urzędu Miasta Łodzi, upoważnienie nr DOA-BAK-III.077.107.2016 z dnia 27.09.2016 r.

JEDNIOSTKA KONTROLOWANA

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi
90-012 Łódź, ul. Kilińskiego 102/102a

KIEROWNIK JEDNOSTKI KONTROLOWANEJ

Obowiązki dyrektora pełni Pani Agnieszka Dusziewicz-Nowacka, zgodnie z pismem znak: DPr-BZK-II.2021.72.2016 z dnia 29.08.2016 r. w sprawie powierzenia z dniem 29.08.2016 r. pełnienia obowiązków dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi, za zgodą pracownika, na czas usprawiedliwionej nieobecności w pracy Pana Andrzeja Kaczorowskiego. Wcześniej obowiązki dyrektora pełniła Pani Małgorzata Wagner, zgodnie z pismem znak: Or-III.2120.2.66.2011 z dnia 14.07.2011 r. w sprawie powierzenia z dniem 18.07.2011 r. pełnienia obowiązków dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi, za zgodą pracownika, na czas usprawiedliwionej nieobecności w pracy Pana Andrzeja Kaczorowskiego.

OSOBA ODPOWIEDZIALNA ZA PROWADZENIE RACHUNKOWOŚCI W JEDNOSTCE

Pani Tamara Sagan, główny księgowy, zatrudniona w jednostce na tym stanowisku od dnia 1.07.2008 r. w pełnym wymiarze czasu pracy.

OKRES OBJĘTY KONTROLĄ

Od dnia 1.01.2016 r. do dnia 31.08.2016 r.

II. OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.

Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli w Departamencie Obsługi i Administracji UMŁ ocenia **pozytywnie z zastrzeżeniami** działalność jednostki w zakresie zawierania umów cywilno-prawnych, w okresie objętym kontrolą.

III. OPIS USTALONEGO STANU FAKTYCZNEGO.

1. Opis statusu jednostki.

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi, zwany dalej MOPS lub jednostką kontrolowaną, utworzony został na podstawie Uchwały Nr VI/84/90 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 12.12.1990 r. (z późn. zm.).

Zgodnie ze statutem, w nowym brzmieniu w treści jednolitej nadanym uchwałą Nr VIII/102/03 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5.03.2003 r. (z późn. zm) zmieniającą uchwałę w sprawie utworzenia Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, MOPS jest jednostką organizacyjną miasta działającą w formie jednostki budżetowej.

Zgodnie z § 2 statutu, MOPS realizuje oraz organizuje wykonanie zadań miasta, w szczególności z zakresu pomocy społecznej, rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych oraz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, określonych w przepisach prawa jako zadania własne gminy, zadania zlecone gminie, zadania powiatu oraz zadania powiatu z zakresu administracji rządowej.

MOPS wykonuje ponadto na zasadach określonych w porozumieniach zawartych przez miasto z organami administracji rządowej i innymi podmiotami zadania, w szczególności z zakresu pomocy społecznej, rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych oraz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym wprowadzonym zarządzeniem nr 5972/VI/14 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 27.03.2014 r., MOPS sprawuje nadzór nad prowadzonymi przez Miasto domami pomocy społecznej, koordynuje i monitoruje działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych i centrów administracyjnych do obsługi placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz na podstawie zawartych umów nad domami pomocy społecznej i placówkami opiekuńczo-wychowawczymi prowadzonymi przez inne podmioty na zlecenie Miasta Łodzi.

W skład MOPS wchodzi następujące komórki organizacyjne:

- 1) Wydział Finansowo-Księgowy,
- 2) Wydział Gospodarczo-Techniczny,
- 3) Wydział Koordynacji i Nadzoru,
- 4) Wydział Organizacyjno-Administracyjny,
- 5) Wydział Pomocy Rodzinie i Dziecku,
- 6) Wydział Pomocy Stacjonarnej,

- 7) I Wydział Pracy Środowiskowej,
- 8) II Wydział Pracy Środowiskowej,
- 9) III Wydział Pracy Środowiskowej,
- 10) Wydział Wspierania Ekonomii Społecznej,
- 11) Wydział Wspierania Rodzinnej Pieczy Zastępczej,
- 12) Zespół Audytu Wewnętrznego,
- 13) Zespół ds. BHP,
- 14) Zespół ds. Kontroli Wewnętrznej,
- 15) Zespół Radców Prawnych,
- 16) Zespół ds. Rehabilitacji Społecznej Osób Niepełnosprawnych.

2. Ustalony stan faktyczny.

W trakcie przeprowadzonych czynności kontrolnych w jednostce, poczynione zostały następujące ustalenia:

2.1. Zakres uprawnień i kompetencji osób odpowiedzialnych za przygotowanie i podpisanie umowy wynikające z wewnętrznych aktów prawnych oraz wymagane obowiązującymi przepisami upoważnienia.

Kompetencje i uprawnienia wynikające ze statutu i regulaminu organizacyjnego MOPS.

W statucie i regulaminie organizacyjnym MOPS, wprowadzonymi zgodnie z wymienionymi wyżej w pkt. 1 zarządzeniami Prezydenta Miasta Łodzi, określone zostały kompetencje i uprawnienia dyrektora, zastępców dyrektora, głównego księgowego oraz zakres działania poszczególnych komórek organizacyjnych MOPS.

Pełnomocnictwa i upoważnienia.

W okresie objętym kontrolą, dyrektor i zastępca dyrektora MOPS posiadali pełnomocnictwa udzielone przez Prezydenta Miasta Łodzi związane z zawieraniem umów cywilno-prawnych będących przedmiotem kontroli.

Delegowanie zadań i uprawnień – zakresy czynności.

W okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki braku aktualnego zakresu czynności pracownika na zajmowanym stanowisku (szczegółowe ustalenia w protokole na str. 9-12).

2.2. Wdrożenie w jednostce kontrolowanej procedur określających tryb postępowania przy zawieraniu umów cywilno-prawnych.

W trakcie trwania czynności kontrolnych, wewnętrzne akty prawne zawierające się w przedmiocie kontroli podlegały aktualizacji i zmianom w ramach działań naprawczych we współpracy z Zespołem do spraw działań naprawczych w MOPS, powołanym zgodnie z zarządzeniem nr 4396/VII/16 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 5.09.2016 r., pod przewodnictwem Sekretarz Miasta Łodzi Pani Barbary Mrozowskiej-Nieradko.

2.3. Umowy cywilno-prawne zawarte przez MOPS w okresie objętym kontrolą tj. od dnia 1 stycznia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r.

W okresie objętym kontrolą, w zakresie przedmiotowym kontroli umowy cywilno-prawne zawarte przez MOPS, przygotowywane i sporządzane były przez pracowników merytorycznych następujących komórek organizacyjnych MOPS:

- a) Wydział Gospodarczo-Techniczny, zwany dalej WGT,
- b) Wydział Organizacyjno-Administracyjny, zwany dalej WOA,
- c) Wydział Wspierania Ekonomii Społecznej, zwany dalej WWES,
- d) Wydział Wspierania Rodzinnej Pieczy Zastępczej, zwany dalej WRPZ.

Umowy będące przedmiotem kontroli (szczegółowo opisane w protokole) zawierane były na podstawie przepisów ustaw:

- z dnia 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.),
- z dnia 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.),
- z dnia 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2011 r. Nr 149 poz. 887 z późn. zm.),
- z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.).

W trakcie czynności kontrolnych, w zakresie umów cywilno-prawnych zawartych przez MOPS w okresie objętym kontrolą, ustalono następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- a) Na skontrolowanych umowach zawartych przez MOPS, sporządzonych według podziału zadań przez WGT, brak było parafy pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za przygotowanie umowy.
- b) W zakresie skontrolowanych umów zawartych przez MOPS, sporządzonych według podziału zadań przez WOA:
 - Przy sposobie wypłaty wynagrodzenia, nie określono precyzyjnie kto jest upoważniony do potwierdzenia wykonania zleconych czynności. Umowy te zawierane są przez MOPS w ramach obsługi kadrowo-administracyjnej prac Miejskiego Zespołu do spraw Orzekania o Niepełnosprawności, zwanego dalej MZON. Potwierdzenia wykonania czynności objętych przedmiotem umowy, na rachunkach dokonuje Pan Jacek Bednarek, Przewodniczący MZON. W umowach brak jest zapisu o umocowaniu Przewodniczącego MZON do stwierdzania prawidłowości wykonania przedmiotu umowy. Jest to istotne z uwagi na fakt, że przewodniczący MZON nie jest pracownikiem MOPS,
 - Brak paraf pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za sporządzenie i przygotowanie umowy,
 - Wystąpił jeden przypadek, gdzie nie określono w sposób precyzyjny terminu, w jakim nastąpi wypłata wynagrodzenia od momentu wpłynięcia rachunku od zleceniobiorcy za wykonany przedmiot umowy,
 - Na rachunkach brak jest daty zatwierdzenia rachunku do wypłaty przez dyrektora lub zastępcę dyrektora MOPS,
 - Wystąpił jeden przypadek, gdzie przedmiot umowy określony został nieprecyzyjnie, tzn. czynności będące przedmiotem umowy nie zostały przyporządkowane do zakresu działania MZON.
- c) W zakresie skontrolowanych umów zawartych przez MOPS, sporządzonych według podziału zadań przez WWES:
 - Wystąpił jeden przypadek, gdzie sprawozdania częściowe, zgodnie z umową będące formą rozliczania poszczególnych transz przyznanej dotacji, podpisane były przez jednego członka zarządu beneficjenta, a zgodnie z wyciągiem z Krajowego Rejestru

Sądowego do reprezentacji na zewnątrz wskazanych było dwóch członków. W trakcie trwania czynności kontrolnych, beneficjent dostarczył do MOPS wymagane upoważnienie.

- W przytoczonych poniżej postanowieniach określających przypadki odstąpienia od umowy:
 - 1) „Zleceniobiorca może odstąpić od umowy do dnia przekazania dotacji, w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonanie umowy”,
 - 2) „Zleceniobiorca może odstąpić od umowy jeżeli Zleceniodawca nie przekaże dotacji w terminie określonym w umowie, nie później jednak niż do dnia przekazania dotacji”,
 - 3) „W przypadku odstąpienia przez Zleceniobiorcę od wykonania umowy po przekazaniu przez Zleceniodawcę dotacji, Zleceniodawcy przysługuje kara umowna w wysokości 2% kwoty dotacji określonej w umowie”;- błędnie ujęto zapis określający termin wystąpienia powyższych okoliczności.
Z uwagi na formę przekazywania dotacji w transzach, zapis powinien dotyczyć terminu przekazania I transzy dotacji.
- Na formularzu sprawozdania częściowego/końcowego składanego przez beneficjenta widnieją podpisy dwóch pracowników, potwierdzających rozliczenie dotacji pod względem merytorycznym i rachunkowym. W okresie objętym kontrolą, nie przyjęto zasady, aby ostateczne przyjęcie sprawozdania i uznanie określonej kwoty dotacji jako prawidłowo rozliczonej było stwierdzone podpisem kierownika komórki organizacyjnej MOPS, odpowiedzialnego m.in. za prawidłową realizację obowiązków służbowych przez pracowników merytorycznych nadzorowanego Wydziału. Prawidłowość tej czynności jest podstawą do uruchomienia kolejnej transzy środków, w przypadku dotacji przekazywanych zgodnie z umową w transzach.
- Wystąpił jeden przypadek, gdzie w umowie nie określono kwotowo wynagrodzenia należnego wykonawcy za wykonany przedmiot umowy, ujęto jedynie sposób jego każdorazowego wyliczenia. Z dokumentów udostępnionych kontrolującej wynikała natomiast szacunkowa wartość zamówienia określona kwotowo (strona 51 protokołu).
- Wystąpił jeden przypadek, w którym zaistniały różnice pomiędzy opłaconymi fakturami za dostarczoną usługę cateringową i dokumentami sporządzonymi przez wykonawcę potwierdzającymi dostarczone zestawy obiadowe i serwis kawowy w danym dniu szkolenia, - a listami obecności i potwierdzeniami przyjęcia usługi przez uczestników szkoleń w formie podpisów sporządzonymi przez przedstawiciela zamawiającego (uczestnik jednym podpisem potwierdzał skorzystanie z serwisu kawowego i obiadu). W umowie odrębnie ustalono kwotę stawki jednostkowej za serwis kawowy i odrębnie za obiad. Z dokumentów wynika, że uczestnicy potwierdzali jednym podpisem skorzystanie z serwisu kawowego i obiadu. Rozbieżności w ilości podpisów potwierdzających odebranie serwisu kawowego i cateringu, a rejestrem wydanych posiłków prowadzonym przez wykonawcę, zgodnie z wyjaśnieniem kierownika WWES, wynikały przede wszystkim z nieobecności uczestników na zajęciach. Szczegółowo rozbieżności opisane zostały na stronach od 52 do 57 protokołu.

Ponadto, w ramach rozliczania w WWES przyznanych dotacji, brak jest wypracowanego mechanizmu na identyfikację oryginałów faktur wpisanych do zestawienia, jako zaliczonych do wydatków poniesionych w ramach określonej kwoty dotacji, prawidłowo rozliczonej przez beneficjenta i zatwierdzonej przez zleceniodawcę.

3. W okresie objętym kontrolą tj. od dnia 1.01.2016 r. do dnia 31.08.2016 r. w MOPS przeprowadzona została kontrola (w dniach od 23.05.2016 r. do 12.08.2016 r. (z przerwami) przez Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli w Departamencie Obsługi i Administracji UMŁ w temacie „Umowy cywilno-prawne” za okres działalności jednostki od dnia 1.01.2013 r. do dnia 31.12.2015 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli działalność jednostki w ww. zakresie została oceniona negatywnie i w związku z tym wydane zostały zalecenia (wystąpienie pokontrolne znak: DOA-BAK-I.1711.58.2016 z dnia 9.09.2016 r.) z terminem wykonania 30 dni od dnia wydania wystąpienia pokontrolnego. Termin ten uległ przedłużeniu do dnia 31.12.2016 r.

W związku z zaistniałymi nieprawidłowościami, zarządzeniem nr 4396/VII/16 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 5.09.2016 r. powołany został Zespół do spraw działań naprawczych w MOPS pod przewodnictwem Sekretarza Miasta Łodzi Pani Barbary Mrozowskiej-Nieradko.

W dniu rozpoczęcia niniejszej kontroli tj. 29.09.2016 r. do dnia jej zakończenia tj. 4.11.2016 r. jednostka była w trakcie wdrażania wydanych zaleceń oraz działań naprawczych wskazanych i we współpracy z ww. Zespołem.

4. Szczegółowy opis ustalonego stanu faktycznego zawarto w protokole kontroli, który został podpisany przez kontrolera i kierownika jednostki kontrolowanej w dniu 23 listopada 2016 r.

IV. UWAGI I WNIOSKI W SPRAWIE USUNIĘCIA STWIERDZONYCH NIEPRAWIDŁOWOŚCI.

Na podstawie § 36 ust. 1 pkt. 6 Regulaminu kontroli stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 1094/VII/15 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20.05.2015 r., Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli, biorąc pod uwagę wnioski wynikające z ustaleń kontroli, wnosi o podjęcie następujących działań w celu zapobiegania wystąpienia w przyszłości stwierdzonych nieprawidłowości:

1. Zobowiązanie kierowników komórek organizacyjnych MOPS, w których zawierane są umowy cywilno-prawne do wzmoczenia nadzoru merytorycznego nad wykonywaniem zadań przez podległych pracowników, w tym do przestrzegania zasad kontroli funkcjonalnej w zakresie stwierdzania podpisem na przygotowywanym dokumencie, jego zasadności i zgodności merytorycznej z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi (dotyczy m.in. sporządzania projektów umów).
2. W zawieranych przez jednostkę umowach zlecenia stosowanie zasad:
 - precyzyjnego określania, kto jest upoważniony do potwierdzania prawidłowości wykonania zlecenia na rachunkach wystawianych przez zleceniobiorcę, w przypadku gdy umowy dotyczą MZON (umowy zawiera się m.in. z osobami niebędącymi pracownikami MOPS),
 - precyzyjnego określania terminu, w jakim nastąpi wypłata wynagrodzenia od momentu wpłynięcia do zleceniodawcy rachunku wystawionego przez zleceniobiorcę za wykonany przedmiot umowy,
 - datowania na rachunkach faktu zatwierdzenia przez dyrektora MOPS lub osobę przez niego upoważnioną, rachunku do wypłaty,

- precyzyjnego określania przedmiotu umowy (w szczególności gdy umowy dotyczą MZON, gdzie umowy zawiera się m.in. z osobami niebędącymi pracownikami MOPS).
3. Zobowiązanie kierownika komórki organizacyjnej MOPS, w której zawierane są umowy cywilno-prawne na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, do:
- wzmożenia nadzoru merytorycznego nad realizacją zadań przez podległych pracowników w zakresie prawidłowości przebiegu procesu rozliczania przyznanych dotacji dla organizacji pozarządowych,
 - wypracowanie nowych skutecznych mechanizmów weryfikacji sposobu wydatkowania środków publicznych pochodzących z programów unijnych w ramach umów zawieranych na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych m.in. na usługi szkoleniowe,
 - wzmożenia nadzoru merytorycznego nad realizacją zadań przez podległych pracowników w zakresie prawidłowości sporządzania projektów umów zawieranych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie tj. dostosowywania poszczególnych jej zapisów zgodnie z obowiązującym wzorem do specyfiki zawieranej umowy,
 - potwierdzania podpisem na składanych przez beneficjentów dotacji sprawozdaniach, prawidłowości dokonania rozliczenia przyznanych dotacji dla organizacji pozarządowych.
4. Wypracowanie takich mechanizmów rozliczania dotacji w ramach umów zawieranych przez MOPS z organizacjami pozarządowymi na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, aby w sposób rzeczywisty zabezpieczały one kontrolę wydatków, dokumentowanych w postaci zestawienia faktur w formularzu składanego do MOPS sprawozdania.

V. POUCZENIE

Zgodnie z § 37 Regulaminu kontroli stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 1094/VII/15 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20.05.2015 r. kierownik jednostki kontrolowanej w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informuje zarządzającego kontrolę o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden otrzymuje kierownik jednostki kontrolowanej, a drugi zostaje włączony do akt kontroli.

Kontroler:

INSPEKTOR

mgr Beata Rogalska-Jarosz

(pieczęć i podpis)

p.o. KIEROWNIKA
Oddziału Kontroli

Małgorzata Świątaj

ZASTĘPCA DYREKTORA
Biura Audytu Wewnętrznego
i Kontrolnego

Tomasz Głuszczyk

20.12.16
(pieczęć i podpis dyrektora BAWiK)