



Prezydent Elbląga

Elbląg, 23 sierpnia 2013 r.

DON.BKiM.1711.19.2013.AW

Pani
Danuta Pacek
Dyrektor
Przedszkola Nr 8
w Elblągu

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 18.06.2013 r. do dnia 26.07.2013 r. inspektorzy Urzędu Miejskiego w Elblągu przeprowadzili kontrolę kompleksową w zakresie spraw organizacyjno-prawnych, kadrowo-płacowych za 2011/2012 i na bieżąco oraz gospodarki finansowej za 2012 r.

Wyniki kontroli zostały zawarte w protokole podpisanym w dniu 05 sierpnia 2013 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce kontrolowanej.

Ustalenia kontroli:

I. Ustalenia w zakresie spraw organizacyjno- prawnych:

Stwierdza się, iż jednostka prowadzi zadania zgodnie ze statutem oraz posiada opracowane regulaminy i procedury wewnętrzne określające prowadzoną działalność. Wdrożony system kontroli zarządczej spełnia wymogi określone w przepisach prawnych oraz zapewnia realizację zadań i celów działania wyznaczonych w statucie i planie pracy jednostki kontrolowanej. Jednakże ustalone, zidentyfikowane ryzyka nie były wystarczająco monitorowane, ponieważ stwierdzono szereg nieprawidłowości w prowadzeniu gospodarki finansowej w badanym 2012 roku.

II. Ustalenia w zakresie spraw kadrowo- płacowych:

Dokumenty pracowników są kompletne i przechowywane w teczkach akt osobowych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika /Dz. U. Nr 62, poz. 286 ze zmianami/.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zapisy „Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych nie będących nauczycielami zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Miasto Elbląg obowiązującego w Przedszkolu Nr 8 w Elblągu” przewidują możliwość wypłaty za pracę w godzinach nadliczbowych: wynagrodzenia i dodatku za pracę w tych godzinach, co jest niezgodne z art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych zgodnie z którym cyt.: „pracownikowi samorządowemu za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje, według jego wyboru, wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze, z tym że wolny czas, na wniosek pracownika, może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu”. Przyznanie dodatku (50% i 100%) za pracę w godzinach nadliczbowych poza wynagrodzeniem jest bezprawne. - /str. 13 protokołu/.
2. W regulaminie wynagradzania i regulaminie pracy, obowiązujących w Przedszkolu Nr 8 w Elblągu, występuje niespójność zapisów dotyczących terminu wypłaty wynagrodzenia dla pracowników administracji i obsługi /str. 14 protokołu/.
3. Ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla nauczyciela nie został wypłacony w dniu rozwiązania stosunku pracy, co jest niezgodne z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 1996 r. /sygn. akt: I PKN 34/96, OSNAPiUS z 1997 r. Nr 13, poz. 237/ - /str.23-24 protokołu/.

III. Ustalenia w zakresie rachunkowości:

W kontrolowanej jednostce szczególną uwagę zwrócono na zarządzanie środkami pieniężnymi, gospodarowanie mieniem, celowość, zasadność dokonywania wydatków, sprawozdawczość budżetową i finansową, rozliczenia z budżetem gminy. Kontrola wskazała, że dokumenty księgowe są zatwierdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym. Każdy dokument posiada dekret i prawidłowo nadany kolejny numer. Jednakże w trakcie czynności kontrolnych stwierdzono cały szereg nieprawidłowości w prowadzeniu rachunkowości jednostki, które miały wpływ na nierzetelne przedstawianie danych zarówno w miesięcznych sprawozdaniach budżetowych, jak i w rocznym sprawozdaniu finansowym. Do głównych nieprawidłowości należało:

1. Sporządzanie sprawozdań budżetowych oraz finansowych niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w tym zakresie tj.:
 - a) w sprawozdaniach budżetowych brak zgodności pomiędzy danymi liczbowymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych a danymi wykazanymi w miesięcznych sprawozdaniach budżetowych Rb-27S oraz Rb- 28S, co stanowi naruszenie § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 03 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej /Dz. U. Nr 20, poz.103/ – str. 31-32 protokołu oraz dane zawarte w załącznikach nr 10 i 12 protokołu;

- b) w sprawozdaniu budżetowym Rb-N sporządzonym na koniec miesiąca lutego 2012 r. nie była wykazana nierozliczona zaliczka pracownika w wysokości 1.500,00 zł – str. 34 protokołu.
- c) w sprawozdaniu Rb- Z sporządzonym za okres I kwartału 2012 r. nie wykazano zobowiązań wymagalnych na wartość 73,68 zł, natomiast w sprawozdaniu Rb-Z za okres III 2012 r. nie wykazano zobowiązań wymagalnych na kwotę 1.888,55 zł – str. 34-35 protokołu.

Wykazywanie danych w powyżej wymienionych sprawozdaniach niezgodnych z dowodami źródłowymi i zapisami ksiąg rachunkowych, stanowi naruszenie § 4 ust. 1 pkt. 1 oraz § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 04 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych /Dz. U. Nr 43, poz. 247/.

Wykazywanie nierzetelnych danych w sprawozdaniach Rb- 27S, Rb- 28S, Rb –N, Rb-Z stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone art. 18 pkt. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych /t. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 168/.

- 2. W badanej jednostce budżetowej sporządzono zestawienie obrotów i sald na dzień 31.12.2012 r., w którym wszystkie konta syntetyczne i analityczne wykazywały salda zerowe. Taki stan rzeczy mógłby zaistnieć jedynie przy likwidacji jednostki. Główna księgowa dokonała szeregu przeksięgowień w księgach rachunkowych na podstawie wystawionych przez siebie wewnętrznych dowodów PK, które nie spełniają wymogów zawartych w art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości /t. j. z 2013 r. Dz. U. poz. 330 ze zm./.
- Różnice i rozbieżności nie były uzgadniane oraz wyjaśniane. Celem powyższego działania była konieczność doprowadzenia do zgodności powiązań pomiędzy poszczególnymi kontami dla potrzeb zbilansowania rocznego sprawozdania finansowego. Tak prowadzone księgi rachunkowe naruszają postanowienia art. 24 ustawy o rachunkowości, a dokonywane korekty w księgach rachunkowych w badanym okresie nie spełniały wymogów art. 25 powyżej przywoływanej ustawy – str. 35-37 protokołu.
- 3. Przeznaczono kwotę dochodów w wysokości 906,74 zł na pokrycie wydatków, co stanowi naruszenie art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych /Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm./ - tabela stanowiąca załącznik nr 19 do protokołu
- 4. W trakcie roku budżetowego, na wypłatę świadczeń z ZFŚS pobrano środki z rachunku bieżącego, zamiast z rachunku ZFŚS w wysokości 5.558,00 zł. Środki zostały zwrócone na rachunek bieżący w dniu 31.12.2012 r. w wysokości 6.890,80 zł, czyli innej niż należna. Tym samym przekazanie środków w kwocie 1.332,80 zł z rachunku zakładowego funduszu

- świadczeń socjalnych na rachunek podstawowy było bezpodstawne, nie poparte żadną dokumentacją - tabela stanowiąca załącznik nr 20 do protokołu.
5. Kwoty potrąceń z list płac nie były w każdym przypadku przekazywane zgodnie z kwotami wynikającymi z list płac. Potrącenia z tytułu składek PZU, ZFM, MKZP, komornicze zajęcia przekazywane były niesystematycznie, a w niektórych przypadkach przelewane były ze środków budżetowych wcześniej niż nastąpiło potrącenie z listy płac pracowników – str. 51-53 protokołu oraz tabela nr 20 stanowiąca załącznik nr do protokołu.
 6. W dwóch przypadkach wystąpiło nieterminowe regulowanie zobowiązań względem ZUS z tytułu składek społecznych, zdrowotnych oraz funduszu pracy, co jest naruszeniem art. 47 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych /t. j. z 2009 r. Dz. U. Nr 205, poz. 1585 ze zm./ - tabela stanowiąca załącznik nr 29 do protokołu.
 7. W księgach rachunkowych Przedszkola Nr 8 w Elblągu ewidencja dotycząca udzielanych pożyczek ZFŚS zawiera nieprawdziwe dane. Osoby zaciągające zobowiązanie z tytułu udzielanej pożyczki na podstawie zawartej umowy z Dyrektorem Przedszkola nie spłacają zobowiązania, bowiem zostało ono przypisane do spłaty innym osobom. Na podstawie oświadczeń pracowników ustalono, że główna księgowa posiadająca obciążenie z tytułu jednej pożyczki, pobierała kolejną na podstawie umowy spisanej na innego pracownika i spłacała za niego raty. Powyższe odbywało się za wiedzą i zgodą tych pracowników – str. 43-45 protokołu.
 8. Ewidencja syntetyczna i analityczna do należności w badanym okresie prowadzona była w sposób nierzetelny, z naruszeniem art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Nie przestrzegano wszystkich zasad funkcjonowania poszczególnych kont rozrachunkowych, w tym m.in.: nie wykazano rzeczywistych sald kont rozrachunków na koniec 2012 roku, obroty wyzerowano. Stwierdzono liczne błędy w księgowaniu niezgodne z dokumentami źródłowymi oraz zapłaty za faktury nie zawsze zgodne z kwotą wynikającą z zaciągniętego zobowiązania – str. 42-52 oraz tabela stanowiąca załącznik nr 19 protokołu.
 9. Zobowiązania wobec Urzędu Skarbowego regulowane były nieterminowo w 2012 roku. Według obowiązujących przepisów zobowiązanie winno być odprowadzane do 20 każdego następnego miesiąca /art. 44 pkt. 6 ustawy o podatku dochodowym od os. fizycznych - Dz. U. z 2012 r. poz. 361 ze zm./. W związku z powyższym faktem w dniu 16.02.2013 roku Naczelnik Urzędu Skarbowego w Elblągu wystosował upomnienie do Przedszkola Nr 8 wzywającego do uregulowania niezapłaconych należności w kwocie 1.344,30 zł oraz należnych odsetek z tytułu nieterminowych płatności w kwocie 185,19 zł. Należność główna w kwocie 1.344,30 zł została uregulowana w dniu 22.02.2013 r., natomiast odsetki w wysokości 185,19 zł w dniu 27.03.2013 r. Odsetki nie powinny być zapłacone ze środków budżetowych – str. 47 protokołu.

10. Zobowiązania wynikające z otrzymanych faktur od kontrahentów regulowane były w większości przypadków przez jednostkę nieterminowo. Większość skontrolowanych wydatków na zakupy i usługi nie była płacona terminowo, co grozi naruszeniem art. 16 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych /t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 168/- 16 pozycji w tabeli stanowiącej załącznik nr 41 do protokołu.
11. Stwierdza się, iż operacje gospodarcze dotyczące naliczeń /przypisów/ dochodów ewidencjonowanych na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” oraz na koncie zespołu 7 „Przychody, dochody i koszty” nie były we wszystkich przypadkach na bieżąco ewidencjonowane w urządzeniach księgowych, co w konsekwencji powodowało zaksięgowanie tych operacji w niewłaściwym okresie sprawozdawczym - jest to naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości /t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm./. Ewidencja księgowa, pobierania i ewidencjonowania przychodów w księgach rachunkowych nie spełniała zasady rachunkowości wyrażonej w art. 6 ust. 1-2 ustawy o rachunkowości - zasady memoriałowej. Nie dokonano przypisu należności zgodnie z zawartymi umowami w łącznej wysokości 250,00 zł w okresie 2012 roku - str. 57 protokołu.
12. Stwierdza się, iż wysokość ustalonych czynszów w zawartych umowach najmu pomieszczeń w badanym okresie była niezgodna z Zarządzeniem Nr 188/2010 Prezydenta Miasta Elbląg z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu za dzierżawę i najem nieruchomości stanowiących miejski zasób nieruchomości ze zm. Stawka za 1h wynajmowanych sal dydaktycznych zgodnie z powyżej cytowanym zarządzeniem winna wynosić 25,00 zł/h, natomiast pobierano stawkę od 10,00 zł do 12,50 zł za jedną godzinę najmu. W związku z nieprawidłowo zawartymi umowami Przedszkole uzyskało mniejsze dochody w łącznej wysokości 2.550,00 zł - str. 55-57 protokołu.
13. Regulamin zamówień publicznych do 14.000 EURO nie zawiera zapisów sprecyzowanych w sposób jasny i czytelny oraz nie posiada zapisów dotyczących procedury dokonywania zakupów artykułów żywnościowych – str.63-65 protokołu.
14. Stany magazynowe na koniec każdego miesiąca nie były porównywane przez główną księgową i intendentkę, co potwierdzają stwierdzone w poszczególnych miesiącach różnice pomiędzy prowadzonymi ewidencjami. Na koniec roku różnica została wyksięgowana a ewidencja syntetyczna prowadzona przez główną księgową została dopasowana do ewidencji analitycznej prowadzonej przez intendentkę – str. 65-66 protokołu.
15. Wystąpiły różnice pomiędzy przypisywanymi posiłkami pracowników korzystających z obiadów, a posiłkami wydawanymi – str. 68 protokołu.
16. Zakupione w roku 2012 oprogramowanie MS Office 2007 na kwotę 700,01 zł oraz MS Windows 7 Professional na kwotę 565,00 zł nie zostało przyjęte na stan majątku Przedszkola - str. 71 protokołu.

17. W pięciu przypadkach stwierdzono brak trwale nadanych numerów inwentarzowych -/ str. 72 protokołu/.
18. Karty środków trwałych nie są wypełniane na bieżąco w części dotyczącej zmiany wartości umorzeń - /str. 70 protokołu/.
19. Uwzględniając rzeczywiste przeciętne zatrudnienie odpis na ZFŚS za rok 2012 został przekazany w zawyżonej kwocie o 848,59 zł, nie sporządzono korekty naliczenia na koniec roku, co jest naruszeniem ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych / t. j. z 2012 r. Dz. U. poz. 592 ze zm. / – str. 74 protokołu.
20. Zapisy Regulaminu ZFŚS dotyczące dofinansowania różnych form wypoczynku jedynie w kraju są nieprawidłowe. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 marca 2007 r. /sygn. akt K 40/04; Dz. U. nr 69, poz. 469/ orzekł, że uniemożliwianie pracownikom korzystania ze świadczeń przyznawanych przez pracodawcę na rzecz różnych form wypoczynku, działalności kulturalno-oświatowej i sportowo-rekreacyjnej, świadczonych poza terenem kraju, jest niezgodne z Konstytucją – str.74-75 protokołu/.

Wnioski pokontrolne:

1. Dostosować zapisy Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych nie będących nauczycielami zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Miasto Elbląg obowiązujący w Przedszkolu Nr 8 w Elblągu” do przepisów wynikających z art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych /Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm./ zgodnie z którym cytat: „pracownikowi samorządowemu za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje, według jego wyboru, wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze, z tym że wolny czas, na wniosek pracownika, może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu”.
2. Doprowadzić do jednolitych zapisów w Regulaminie wynagradzania i Regulaminie pracy dotyczących terminów wypłaty wynagrodzenia pracowników administracji i obsługi.
3. Dokonywać wypłat ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla nauczycieli w dniu rozwiązania stosunku pracy, przyjmując jako podstawę prawa Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 1996 r. (sygn. akt: I PKN 34/96, OSNAPiUS z 1997 r. Nr 13, poz. 237).
4. Sporządzać sprawozdanie finansowe i okresowe sprawozdania budżetowe w sposób rzetelny, zachowując zgodność danych liczbowych z danymi wykazanymi w księgach rachunkowych, w myśl wytycznych zawartych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tj. z 2013 r., Dz. U. poz.330 ze zm.) oraz przepisów określonych w § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia

Ministra Finansów z dnia 03 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz.103) i w § 4 ust. 1 pkt. 1 w związku z § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 04 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

5. Wyeliminować nieprawidłowości w zakresie rachunkowości ujęte w pkt. III. 2, 8, 11 ustaleń niniejszego wystąpienia poprzez ścisłe przestrzeganie zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych wynikających z przepisów art. 6, 20, 24 ustawy o rachunkowości oraz dokonywanie zapisów w księgach zgodnie z art. 20 ust. 1 cyt. ustawy, w oparciu o rzetelne dowody księgowe spełniające wymogi art. 21 i 22 cyt. ustawy o rachunkowości.
6. Przestrzegać art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych /Dz. U Nr 157, poz. 1240 ze zm./, który stanowi, iż jednostka budżetowa pokrywa wydatki z budżetu i nie może ich pokrywać z uzyskanych dochodów.
7. Zaprzestać wypłat świadczeń socjalnych z rachunku bieżącego, które powinny być pokrywane wyłącznie z wyodrębnionego rachunku środków specjalnego przeznaczenia.
8. Dokonywać terminowo i w prawidłowych wysokościach przelewów potrąceń z list płac pracowników z tytułu składek PZU, ZFM, MKZP, zajęć komorniczych.
9. Regulować terminowo zobowiązania z tytułu rozrachunków publiczno-prawnych względem ZUS – zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych /t. j. z 2009 r. Dz. U. Nr 205, poz. 1585 ze zm./ i względem Urzędu Skarbowego – zgodnie z art. 44 pkt. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych /Dz. U. z 2012 r. poz. 361 ze zm./ oraz inne zobowiązania wobec kontrahentów z tytułu zakupów i usług. Należy dokonać zwrotu kwoty 185,19 zł tytułem zapłaconych z budżetu odsetek od nieterminowo przekazanego podatku dochodowego od osób fizycznych.
10. Dokonać weryfikacji sald kont rozrachunkowych zespołu „2” i uzyskać w drodze inwentaryzacji potwierdzenia ich wysokości od wszystkich kontrahentów i pracowników z tytułu udzielonych pożyczek.
11. Przy zawieraniu umów najmu pomieszczeń przedszkola stosować stawki wynikające z Zarządzenia Nr 188/2010 Prezydenta Miasta Elbląg z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu za dzierżawę i najem nieruchomości stanowiących miejski zasób nieruchomości ze zm.
12. Zweryfikować zapisy w procedurach udzielania zamówień publicznych do 14000 EURO poprzez ustalenie jednolitych i spójnych zasad postępowania przy udzielaniu zamówień.
13. Bezwarunkowo raz na koniec miesiąca dokonywać uzgodnień stanów materiałów zaewidencjonowanych w księgach rachunkowych konta 310 z ewidencją prowadzoną przez intendenta.

14. Prowadzić kontrolę nad naliczaniem przypisów za korzystanie z obiadów przez pracowników z ilością faktycznie wydanych posiłków.
15. Przyjąć na stan ewidencyjny konta 020 – „Wartości niematerialne i prawne” zakupione w roku 2012 oprogramowanie MS Office 2007 na kwotę 700,01 zł oraz MS Windows 7 Professional na kwotę 565,00 zł.
21. Niezwłocznie dokonać trwałego oznakowania wszystkich środków trwałych i pozostałych środków trwałych stanowiących mienie jednostki. Zalecam prowadzić na bieżąco ewidencję umorzenia na kartach środków trwałych.
22. Przestrzegać prawidłowości naliczania odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz terminowego ich odprowadzania zgodnie z ustawą z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych / t. j. z 2012 r. Dz. U. poz. 592 ze zm. /. Dokonać zmiany zapisów w Regulaminie ZFŚS dotyczących możliwości dofinansowania różnych form wypoczynku zarówno w kraju, jak i zagranicą, zgodnie wyrokiem z 28 marca 2007 r. Trybunału Konstytucyjnego /sygn. akt K 40/04; Dz. U. nr 69, poz. 469/.

Działając na podstawie § 24 ust. 3 Załącznika do Zarządzenia Nr 184/2012 Prezydenta Miasta Elbląg z dnia 04 czerwca 2012 r. w sprawie systemu organizacji i prowadzenia działalności kontrolnej Urzędu Miejskiego w Elblągu ze zmianami, oczekuję od Pani Dyrektor informacji o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków pokontrolnych oraz podjętych działaniach zmierzających do usunięcia nieprawidłowości w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

PREZYDENT MIASTA

Jerzy Wilk

Do wiadomości:

1. Skarbnik Miasta
2. Dyrektor Departamentu Edukacji
3. a/a