



PREZYDENT BYDGOSZCZY  
Rafał BRUSKI

Bydgoszcz, dnia 17 lipiec 2012 r.

ZK.1711.10.25.2012

~~Pan  
Zdzisław Kostkowski  
Dyrektor Zespołu Żłobków Miejskich  
w Bydgoszczy  
ul. Chrobrego 14~~

#### Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 15 lutego do 15 marca 2012 r. przeprowadzono kontrolę w Zespole Żłobków Miejskich (Zespole) w Bydgoszczy w zakresie oceny działalności jednostki, gospodarki finansowej oraz przestrzegania obowiązujących przepisów ze szczególnym uwzględnieniem lat 2010 i 2011.

Biorąc pod uwagę wnioski z kontroli ustalone w protokole podpisanym w dniu 29.05.2012 r. i złożone przez Pana wyjaśnienia i zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole negatywnie oceniono gospodarkę finansową jednostki.

W zastrzeżeniach do protokołu nie zgodził się Pan z zarzutem, że w jednostce brak kontroli wewnętrznej. Jednak skala ustalonych w kontroli nieprawidłowości, naruszeń przepisów prawa świadczy o braku kontroli wewnętrznej, która jest elementem kontroli zarządczej.

Kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za to, że nie wykonywał właściwie ustawowych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej i że za pomocą stosowanych mechanizmów kontroli nie zidentyfikowano zagrożenia w zakresie gospodarowania środkami publicznymi przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Poniżej przedstawiono najważniejsze nieprawidłowości oraz zalecenia pokontrolne.

#### **I. Szkolenia pracowników.**

Zespół otrzymał w latach 2010 i 2011 znaczne środki w § 4700, które zgodnie z klasyfikacją budżetową można przeznaczyć wyłącznie na szkolenia pracowników. W kontroli ustalono, że ze środków tych finansowano także koszty studiów podyplomowych :



- Studia podyplomowe na Uniwersytecie Gdańskim „*Wczesne wspomaganie – Edukacja i terapia Dzieci i Młodzieży z zaburzeniami Rozwoju*”. Studia podjęło dwóch pracowników. Zespół poniósł wydatek w wysokości **3.400 zł**. Jeden z pracowników korzystający ze wskazanego dofinansowania zatrudniony był w Zespole na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony tj. jego zatrudnienie w jednostce wygasło, jeszcze przed ukończeniem nauki.
- Studia podyplomowe na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu „*Rachunkowość*”. Na studia skierowano Główną księgową, pokryto 100 % kosztów nauki - wydatek **4.400 zł**.
- Studia podyplomowe w SKK Sp. z o.o. „*BHP*”. Pokryto 100 % kosztów nauki pracownika – wydatek **2.950 zł**.
- Studia podyplomowe na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu „*Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza*”. Na studia skierowano Główną księgową oraz jednego z kierowników. Pracodawca zobowiązał się m.in. do pokrycia kosztów czesnego w 100 %, dojazdu na zajęcia „...który będzie się odbywał samochodem należącym do pracodawcy” i innych kosztów. Łączny wydatek - **9.243,70 zł** (czesne 7800 zł, diety 552 zł, paliwo do samochodu służbowego 1.006,70 zł). Zespół nie ma obowiązku prowadzenia audytu. Natomiast każdy z kierowników zobowiązany jest sprawować nadzór i kontrolę nad realizacją powierzonych im komórce zadań.

Wszystkie wymienione wyżej wydatki dotyczą opłat za studia wyższe, organizowane przez szkoły wyższe w zakresie dokształcania kadr. Na ten cel Zespół winien otrzymać środki w § 4300. Środków nie przyznano.

Pozostałe środki przyznane w § 4700 wydatkowano na szkolenia pracowników i kursy. Kontrolą objęto:

Z pracownikiem (logopeda) zawarto na lata 2010 – 2015 umowę na dokształcanie w formie studiów III stopnia (doktoranckie). Pracownikowi wprowadzono ruchomy czas pracy a w tygodniach „...w których pracownik ma obowiązek uczestnictwa w zajęciach, wykładach lub seminariach doktoranckich”, pracodawca zobowiązał się do skrócenia obowiązującego pracownika czasu pracy. Ponadto Dyrektor zobowiązał się do przyznania pracownikowi 10 % podwyżki płacy zasadniczej po ukończeniu studiów. Podjął więc zobowiązanie finansowe (obowiązujące strony z chwilą podpisania umowy), które ma być wykonane w latach przyszłych. Jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków. W tym wypadku Dyrektor zaciągnął zobowiązanie bez upoważnienia (roczny plan).

Pracownika kierowano na ogólnopolskie i międzynarodowe konferencje naukowe oraz szkolenie. Łączny wydatek w 2010 r. wyniósł **1.839,80 zł**.

- Kurs masażu dźwiękiem wg metody Petera Hessa (masaż misami tybetańskimi). W kursie uczestniczył pracownik Zespołu zatrudniony na stanowisku muzykoterapeuty. Z pracownikiem tym zawarto dwie umowy, w których pracodawca zobowiązał się do pokrycia 100 % kosztów wykazanych w fakturach. Zespół pokrywał też koszty przejazdów, diet, zakwaterowania. Ogółem za kurs „*masażu dźwiękiem wg metody Petera Hessa*” (nauka gry na gongu, misach tybetańskich) Zespół poniósł wydatek w wysokości **5.724,99 zł** (dla jednego pracownika).

Kolejnym wydatkiem związanym z kursem był zakup mis tybetańskich oraz instrumentów afrykańskich i perkusyjnych w kwocie 3.089,18 zł. Tak więc wydatek na cel „*masażu dźwiękiem wg metody Petera Hessa*” wzrósł do kwoty 8.814,17 zł.

Po zakończeniu dwóch pierwszych etapów kursu pracownik (*uczestnik*) otrzymał zaświadczenia o udziale w szkoleniu z adnotacją „*Uzyskana wiedza i umiejętności pozwalają na zastosowanie tej metody dla własnych potrzeb*”. Po zakończeniu czwartego etapu pracownik otrzymał zaświadczenie o ukończeniu czterostopniowego szkolenia. Są to jedyne zaświadczenia.

Zaświadczenia, certyfikaty wydane przez fizyczne osoby (podmioty) organizujące prywatne kursy są uregulowaniem wewnętrznym tych podmiotów i nie dają uprawnień do wykonywania zawodowo zabiegów masażu.

Opisany wyżej kurs ukończył pracownik Zespołu, który nie posiada uprawnień masażysty tj. nie uzyskał tytułu zawodowego technik masażysta lub dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe w zawodzie technik masażysta (prowadzone przez szkoły publiczne lub niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych). Nie posiada też kwalifikacji fizjoterapeuty.

Co więcej, w rejestrze zawodów polskich nie figuruje zawód (specjalność) „masażysta dźwiękiem”.

Na potrzeby kontroli, pracownik wykonujący zabiegi „*masażu dźwiękiem wg metody Petera Hessa*” pisemnie wyjaśniła m.in. „*Podczas masażu wprawiam w ruch wibracyjny misę dźwiękową, następnie układam ją na ciele dziecka. Drgania wprowadzają w stan naturalnej równowagi, dzięki czemu napięcia emocjonalne, jak i fizyczne są likwidowane*”.

Kontrolującym, mimo wielokrotnych poleceń kierowanych do Dyrektora Zespołu oraz do Kierownika ds. jakości i rozwoju pracy żłobków, nie przedstawiono **wskazań lekarskich** do wykonania zabiegu masażu misami tybetańskimi u danego dziecka.

Ponadto Dyrektor na okoliczność ukończenia studiów przyznawał pracownikom, którzy nie otrzymali dofinansowania, jednorazowe nagrody w wysokości 500 zł. Wydatek pokrywał ze środków na wynagrodzenia tj. w § 4010. W 2010 r. nagrodę przyznano 12 pracownikom – wydatek w wysokości 6.000 zł a w 2011 r. 16 pracownikom – 8.000 zł. Większość tych pracowników zatrudniona była na stanowisku opiekuna, posiadała wymagane ustawą kwalifikacje. Otrzymali nagrody za ukończenie podyplomowych studiów o kierunku „*edukacja przedszkolna i wczesnoszkolna*”.

#### **Poleca się:**

1. Kierować się celowością i oszczędnością przy podejmowaniu decyzji o skierowaniu pracownika na studia, kursy i szkolenia.
2. Opłat za studia wyższe pracowników dokonywać wyłącznie z przyznanych na ten cel środków w § 4300.
3. Uzyskać i przedstawić **weryfikację medyczną** dotyczącą możliwości stosowania zabiegów „*masażu dźwiękiem wg metody Petera Hessa (masażu misami tybetańskimi)*” u dzieci w wieku do lat trzech.
4. Środki przyznane w planie finansowym w § 4010 wydatkować wyłącznie na wynagrodzenia za pracę.

## **II. Odzież ochronna.**

W Zespole wszystkim osobom pracującym w żłobkach przyznawano odzież ochronną. W regulaminie pracy obowiązującym w jednostce, określono normy przydziału i okres użytkowania tej odzieży. Wydanie odzieży ochronnej ewidencjonuje się w kartotekach prowadzonych oddzielnie dla każdego pracownika.

Na potrzeby kontroli pracownicy Zespołu sporządzili zestawienia odzieży (i butów) zakupionej i wydanej pracownikom w latach 2010 i 2011 oraz zestawienie terminu kolejnego wydania odzieży (i butów). Z zestawień wynika:

- w latach jw. zakupiono 282 kompl. (szt.) odzieży - wydano 208 kompl. (szt.),
- w latach jw. zakupiono 171 par obuwia - wydano 163 pary.

Sporządzone zestawienia i przedstawione wyżej wyliczenia dokumentują, że zakupiono o 74 komplety (szt.) więcej odzieży, od wydanej pracownikom ( 8 par butów więcej od wydanych).

W 2012 r. przypada kolejny termin wydania 40 pracownikom kompletów odzieży, przy czym w miesiącu styczniu i lutym 9 kompletów a w IV kwartale pozostałe. Zatem zakupiona w 2011 r, odzież może być wydana pracownikom w 2012 roku (większość w IV kwartale) oraz 34 komplety w 2013 r. (40 + 34 = 74).

W jednostce całą wartość zafakturowanej odzieży odnosi się w ciężar kosztów. Zgodnie z artykułem 17 ust.2 pkt.4 ustawy o rachunkowości nie później niż na dzień bilansowy pozostałość nie zużytych towarów (w tym wypadku zapas odzieży ochronnej) podlega spisowi z natury. Ustalony w wyniku spisu stan towarów wycenia się według zasad określonych w ustawie, koryguje się koszty o wartość tego stanu i wykazuje w księgach rachunkowych i bilansie jako zapasy. Obowiązku tego nie dopełniono (dotyczy odzieży zakupionej, dostarczonej do jednostki lecz nie wydanej pracownikom – 24 komplety odzieży i 8 par butów). W ewidencji brak zapasu.

Główna księgowa złożyła pismo kontrolującym, w którym wyjaśniła, że odzież ochronna zakupiona wg faktury nr F0025/12/11 z dnia 29.12.2011 r. na kwotę 5.750,25 zł. (opłacona w grudniu 2011 r.) została wydana przez kontrahenta w styczniu 2012 r. gdyż jest szyta na miarę – 50 kompletów. W tym wypadku należało fakturę ująć w ewidencji księgowej na koncie „rozliczenie zakupu”. Na dzień 31.12.2011r. kwota 5.750,25 winna figurować w księgach rachunkowych, jako towary w drodze i w aktywach bilansu. Jak wskazano wyżej, fakturą obciążono koszty a więc księgi rachunkowe nie wykazują należności od kontrahenta tzn. braku towaru.

Rachunek wyników i bilans jest nierzetelny.

**Wydatek na zakup odzieży (szytej na miarę), która ma być wydana pracownikom za kilka – kilkanaście miesięcy (w 2012 i 2013 roku) jest wydatkiem niecelowym, tym bardziej, że z częścią pracowników zawarto umowy na czas określony a więc ich zatrudnienie może zakończyć się jeszcze przed upływem kolejnego terminu wydania odzieży (marynarka i spódnica lub spodnie).**

Ponadto, pracownikom zatrudnionym na stanowisku intendenta wydawano odzież ochronną tj. fartuch i obuwiu profilaktyczne i dodatkowo wypłacano ekwiwalent pieniężny za zakupioną we własnym zakresie sukienkę 2 częściową i półbuty skórzane (kwota 267 zł rocznie).

W złożonym wyjaśnieniu do protokołu, usprawiedliwia Pan zaistniałą sytuację zmianą norm przydziału odzieży ochronnej, co nie znajduje potwierdzenia w ustaleniach kontroli. Co więcej, wyjaśnienie to świadczy o zaniechaniu kontroli wewnętrznej.

#### **Poleca się:**

1. Plan finansowy opierać o rzeczywiste potrzeby, brać pod uwagę celowość i oszczędność.
2. Bieżąco prowadzić kontrolę wewnętrzną wydatków, okresowo weryfikować plan finansowy.
3. Zapas odzieży ochronnej tj. 74 garsonki i 8 par butów ująć w ewidencji księgowej na koncie 310 a następnie wydawać pracownikom w terminach zgodnych z normami przydziału.

#### **III. Konferencja.**

W dniach 9 – 10 czerwca 2010 r. Zespół zorganizował ogólnopolską konferencję, w której uczestniczyli „przedstawiciele 32 miast, prezentujących ok. 70 żłobków”. W Statucie Zespołu nie zapisano zadania w zakresie organizacji konferencji. Brak też pisemnego zlecenia organizacji konferencji. Jedynym dokumentem jest pismo Dyrektora Zespołu skierowane do Prezydenta Miasta z prośbą (pismo Z.Z.M./DN/66A/2010) „...o wyrażenie zgody na pokrycie kosztów przygotowywanej przez Zespół Żłobków Miejskich w Bydgoszczy Ogólnopolskiej Konferencji „Medyczne, psychologiczne i pedagogiczne uwarunkowania prawidłowego rozwoju dziecka w okresie niemowlęcym i poniemowlęcym na przykładzie zintegrowanych działań bydgoskich żłobków”, która odbędzie się w dniach 9-10 czerwca 2010 roku”. Wstępnie wydatki określono na 25.000 zł. Na zakończenie pisma Dyrektor poinformował „...Zespół Żłobków Miejskich Bydgoszczy posiada zabezpieczenie w środkach finansowych na pokrycie wyżej wymienionych kosztów”.

Na przedstawionym wyżej dokumencie Z-ca Prezydenta wyraził zgodę (napisano „Zgoda”), co poświadczył podpisem.

Kontrolujący zapytali o plan finansowy na realizację konferencji. Dyrektor odpowiedział, że „koszty były finansowane ze środków bieżących Zespołu. Odrębny plan finansowy na zadanie nie był przyznawany.”

Zespół planuje i otrzymuje środki na działalność statutową. W statucie jednostki nie wpisano organizacji i prowadzenia konferencji. Brak też pisemnego zlecenia takiego zadania. W piśmie, skierowanym do Prezydenta Miasta, Dyrektor informuje, że posiada zabezpieczenie finansowe na realizację konferencji. Informacja ta jest nieprawdziwa, gdyż Zespół otrzymał środki wyłącznie na prowadzenie żłobków w rozdziale 85305 i nie może wydatkować ich na inne cele.

W kontroli ustalono, że na konferencję wydatkowano kwotę 30.759,05 zł (catering, usługi gastronomiczne, oprawa muzyczna, obsługa turystyczna i wynajem autokarów, projekt i druk certyfikatu (150 szt.), wydrukowanie książki (250 szt.), itd.). Ponadto, wypłacono z funduszu płac § 4010 pracownikom uczestniczącym w organizacji konferencji specjalną premię w łącznej kwocie 25.540 zł. Zatem wydatki na cel konferencji wzrosły do kwoty 56.299,05 zł.

Jest to znaczna kwota pokryta z działalności statutowej. Wydatkowano ją uszczuplając środki na prowadzenie żłobków lub też zawyżono plan finansowy wydatków (w stosunku do potrzeb) w § 4210, §4300, § 4010.

Ponadto w kwietniu 2010 r. tj. na półtora miesiąca przed konferencją zakupiono 2 kamery na łączną kwotę 4.968 zł. Z pisemnych wyjaśnień złożonych przez kierownika ds. rozwoju i

jakości wyniku, że zakupu dokonano w celu nagrań audiowizualnych obrazujących rozwój dziecka. Na końcu pisma ręcznie dopisano „*nagrania wykorzystywano tylko podczas konferencji w 2010 roku (Ogólnopolska Konferencja)*”.

Z dalszych ustaleń kontroli wynika, że po konferencji wydano publikację (książkę) zatytułowaną „*Co oferuje współczesny żłobek*”. Jest to poradnik na temat rozwoju, opieki i stymulacji dziecka do lat trzech (taki zapis umieszczono we wstępie książki).

Na stronie informacyjnej książki m.in. podano:

- „*Redakcja wydawnictwa i fotografia na okładce: Zdzisław Kostkowski*”,
- wymieniono imiennie redaktorów i recenzentów naukowych,
- nazwisko projektanta – grafika,
- wydawnictwo – Zespół Żłobków Miejskich w Bydgoszczy.

Zespół nie prowadzi działalności wydawniczej i handlowej. Ani w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 ani też w statucie Zespołu takich zadań nie zapisano.

Kontrolującym przedstawiono fakturę za druk książki (8.540 zł) oraz rachunek do umowy o dzieło za opracowanie i wykonanie recenzji wydawniczej publikacji (2.000 zł). Innych wydatków nie przedstawiono.

Na potrzeby kontroli główna księgowa sporządziła pisemną informację, w której podała następujące dane:

- ogółem wydrukowano 250 szt. książek
- przekazano nieodpłatnie - 48 szt.
- sprzedano w roku 2011 - 34 szt.
- sprzedano w roku 2012 - 12 szt.
- pozostało - 156 szt.
- cena za 1 szt. wynosi: netto 47,62 zł. VAT 5% 2,38 zł brutto 50 zł
- w ewidencji widnieją książki sprzedane.

Z powyższego wynika, że książkę wyceniono na 47,62 zł netto + VAT. Kontrolującym nie wskazano elementów kalkulacji wyceny. Skoro książki wyceniono i prowadzi się ich sprzedaż, to należało ująć je w księgach rachunkowych (w wartości wynikającej z wyceny), gdzie winny figurować do chwili ich wydania (nieodpłatnie lub sprzedaży). Z przedstawionych wyżej danych wynika, że na dzień 31.12.2011 r. pozostało 168 książek a ich wartość ogółem to 8.000,16 zł netto. Taka kwota winna więc figurować w księgach rachunkowych oraz w aktywach bilansu jako zapas towarów. Brak zapisu.

#### **Poleca się:**

- 1 Dokonywać wydatków celowych, zgodnych z zadaniami określonymi w Ustawie o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz w statucie jednostki, na cel przyznany w planie finansowym.
- 2 W księgach rachunkowych ująć wydaną przez Zespół książkę „*Co oferuje współczesny żłobek*”.

#### **IV. Gospodarka magazynowa.**

W każdym żłobku Zespołu prowadzony jest magazyn środków żywności. Osobą materialnie odpowiedzialną za zapasy w magazynie jest intendent.

Pracownik ten prowadzi także ewidencję ilościowo – wartościową towarów w magazynie. Na podstawie faktury (rachunku) intendent sporządza dokument „magazyn przyjmie” i ujmuje go

w kartotekach tj. w ewidencji ilościowo – wartościowej (kartotece). Wydanie towaru z magazynu następuje na podstawie sporządzonego także przez intendenta dokumentu „magazyn wyda”, który ewidencjonuje się w kartotece magazynowej.

Faktury (rachunki) za zakupioną żywność opłacane są przelewem lub gotówką z wypłaconej uprzednio intendentowi zaliczki z kasy.

W dniu 21 marca 2012r. kontrolujący udali się do żłobka nr 12, gdzie m.in. dokonano kontroli dokumentów magazynowych w tym kartotek magazynowych (prowadzonych ręcznie na luźnych kartach). Ustalono:

- Dla każdego rodzaju towaru prowadzono odrębne kartoteki. Ujmowano na nich towar o różnych cenach zakupu. Tak prowadzone kartoteki nie wskazują jednoznacznie wartości zapasu.
- Nie wpisywano źródła zakupu (kontrahenta).
- Nie wpisywano numeru dowodu „magazyn wyda” .
- „Przeprawiano” stany magazynowe. Przykładowo w kartotece „borówka amerykańska” stan (zapas) na dzień 30 września z 13 kg „przeprawiono” na 12 kg tj. na cyfrze 13 napisano pogrubionym pismem cyfrę 12.
- Nie numerowano kart – stron kartotek, nie wskazywano jednostki miary, roku (wpisywano tylko dzień i miesiąc).
- Na kartotekach brak podpisów osoby sporządzającej i sprawdzającej.

Tak prowadzone kartoteki (księgi pomocnicze) nie można uznać za rzetelne.

W dniu 21.03.2012 r. kierownik Żłobka nr 12 w obecności kontrolujących przeprowadziła kontrolę zapasu trzech produktów: borówki amerykańskiej, gruszki i banana (towarów nie ważono). Stwierdzono brak borówki amerykańskiej. Borówkę wprowadzono do ewidencji na podstawie dwóch rachunków z miesiąca lipca 2011 r. (opłacone gotówką z uprzednio pobranej przez intendenta zaliczki) – 35 kg po 19 zł za jeden kilogram.

- W dowodach „magazyn wyda” wykazano wydanie borówki (pierwsze wydanie po 12 dniach od dnia zakupu) w miesiącach lipcu, sierpniu i listopadzie 2011 r. oraz w 2012 r. do dnia przeprowadzonej kontroli tj. do dnia 21.03.2012 r. – łącznie 31 kg. Zatem zapas winien wynieść 4 kg . Natomiast kartoteka wykazuje zapas 3 kg borówki. Różnica 1 kg. prawdopodobnie wynika z „przeprawionego” stanu na dzień 30 września (z 13 kg „przeprawiono” na 12 kg tj. na cyfrze 13 napisano pogrubionym pismem cyfrę 12).

W związku z ujawnioną w kontroli nierzetelnością ksiąg pomocniczych, brakiem towaru, kontrolujący polecili zestawienie, na podstawie dokumentów zakupu (rachunki, faktury) i wydania ( „magazyn wyda”), obrotów i stanów w 2011 r. trzech wybranych artykułów tj. borówki amerykańskiej, malin, truskawek (dotyczy żłobka nr 12). Zestawienia wykazały różnice między stanem ustalonym na podstawie dokumentów źródłowych a stanem wynikającym z ksiąg rachunkowych.

Ewidencja syntetyczna prowadzona jest w księgowości Zespołu przy pomocy programu komputerowego. Do ewidencji tej służy konto „310” podzielone analitycznie na każdy żłobek.

Przyjęcie towaru księgowane jest na podstawie faktury (rachunku) oraz dołączonego dokumentu „magazyn przyjmie” (wystawionego przez intendenta). Po zakończeniu miesiąca intencjenci sporządzają zestawienia, w których ujmują wydane w danym miesiącu towary. Do zestawienia dołączane są dokumenty „magazyn wyda”.

Zestawienie łączne (a nie poszczególny dokument „magazyn wyda”) zostaje wprowadzone w księgi rachunkowe jako rozchód magazynowy na koncie „310”.

Różnice między stanem ustalonym na podstawie dokumentów źródłowych a stanem wynikającym z ksiąg rachunkowych świadczą o „*błędach*” w zestawieniach i braku ich weryfikacji z dokumentami źródłowymi.

Na potrzeby kontroli zestawiono - zweryfikowano tylko trzy artykuły w jednym żłobku, ustalone stany były różne od stanów wynikających z ksiąg i inwentaryzacji. Z powodu ograniczeń czasowych nie zdołano zweryfikować stanów wszystkich artykułów we wszystkich żłobkach, nieznana, więc jest skala nieprawidłowości.

Jednak na podstawie skontrolowanej próby można stwierdzić, że księgi rachunkowe prowadzone są nierzetelnie, wykazują nierealne stany. Co więcej przeprowadzona na dzień 31.12.2011 r. inwentaryzacja zapasów magazynowych w drodze spisu z natury nie ujawniła żadnych różnic. Spis z natury winien ustalić rzeczywisty stan zapasów. Osiągnięcie tego celu jest możliwe tylko wtedy, gdy w toku spisu następuje wiarygodny, komisyjny pomiar i rejestracja poszczególnych składników w tym wypadku zapasów w magazynach. Celu nie osiągnięto, nie ujawniono różnic.

#### **Poleca się:**

- 1 Zweryfikować poprawność ewidencji ilościowo – wartościowej tj. stany zapasów wszystkich artykułów we wszystkich żłobkach.
- 2 Na fakturach umieszczać informację o przyjęciu towaru do magazynu oraz numer identyfikacyjny, pod którym towar w ewidencji ilościowo – wartościowej ujęto. Dokumenty „magazyn przyjmie” i „magazyn wyda” powinny zawierać podpis wystawcy dowodu oraz osoby, której wydano lub od której przyjęto towar (podpis magazyniera, uprawnionego pracownika kuchni).
- 3 Ewidencję ilościowo – wartościową, prowadzić rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie, zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości. Zapis powinien zawierać co najmniej: datę dokonania operacji gospodarczej, określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu (numer faktury – nazwa kontrahenta, numer dowodu magazyn przyjmie lub magazyn wyda), zrozumiały opis operacji, nazwę towaru, jednostkę miary oraz cenę jednostkową.
- 4 Zapisów na koncie 310 (ewidencja syntetyczna) dokonywać na podstawie dokumentów źródłowych:
  - „magazyn przyjmie” – po uzgodnieniu zgodności z dokumentem zewnętrznym tj. fakturą lub rachunkiem,
  - „magazyn wyda”.
- 5 Prowadzić kontrolę gospodarki magazynowej w poszczególnych żłobkach, w szczególności zgodność jadłospisu z towarami wydanymi do kuchni.
- 6 Spis z natury zapasów magazynowych przeprowadzać rzetelnie.

#### **V. Opłaty za pobyt dziecka w żłobku.**

Za pobyt dziecka w żłobku wnoszona jest miesięczna opłata stała. Stanowi ona dochód Miasta Bydgoszczy. Główna księgowa wyjaśniła, że obciążen należnością za pobyt dziecka dokonuje na podstawie przesyłanych zestawień – tabel z każdego żłobka. Tabele sporządzają kierownicy żłobków, wymieniają w nich imiennie dzieci oraz kwotę należności. Natomiast w księgach rachunkowych należności ujmowano na koncie syntetycznym z podziałem na każdy żłobek. Brak szczegółowej ewidencji analitycznej według kontrahentów (imiennie określonych osób).



Ze względu na to, że zestawienia (i obciążenia) sporządzano wg stanu dzieci na pierwszy dzień miesiąca a w ciągu każdego miesiąca mogły wystąpić sytuacje przyjęcia kolejnego dziecka do żłobka, kontrolujący polecieli sporządzenie zestawień z uwzględnieniem przyjęć w trakcie miesiąca. Zestawienia sporządzono. Odpłatność ustalona w tych zestawieniach różniła się od ujętej w księgach o 3.043 zł Trudno jednoznacznie stwierdzić, która kwota jest prawidłowa.

Kontrolą objęto zaległości z tytułu opłaty stałej - za pobyt dziecka w żłobku. Główna księgową przekazała kontrolującym wykazy tych należności (imiennie) na dzień 31.12.2009 r., 31.12.2010 r., 31.12.2011 r. oraz umorzenia należności. Stwierdzono:

1. Niesłusznie umorzono w dniu 31.12.2010 r. należność w kwocie 179 zł, gdyż wcześniej tj. w dniu 18.01.2010 r. wpłynęła do kasy zapłata, co potwierdzono kwitariuszem.
2. Na dzień 31.12.2010 r. brak należności z 2009 r., które nie zostały opłacone lub umorzone, winny więc figurować w saldzie. Jest to kwota 946 zł. Brak ich w saldzie. Na dzień 31.12.2010 r. księgi rachunkowe wykazywały w tym zakresie nierealne saldo, bilans był nierzetelny.
3. Kontrolującym przedstawiono wykaz należności z tytułu opłaty stałej na dzień bilansowy (31 grudzień) 2011 r. W wykazie brak nieopłaconych i nieumorzonych należności:
  - a. z 2009 r. 946 zł
  - b. z 2010 r. 184 zł

-----  
**razem 1.130 zł**

**Przedstawione ustalenia kontroli wskazują na nierzetelność ksiąg rachunkowych, brak kontroli, brak inwentaryzacji** należności na 31 grudnia 2010 r. oraz 2011 r. Ustawa o rachunkowości nakłada obowiązek inwentaryzacji wszystkich składników aktywów i pasywów w tym inwentaryzacji należności (w drodze weryfikacji lub uzgodnień). Ujawnione w wyniku weryfikacji nieprawidłowości i rozbieżności wymagają – tak jak przy spisach z natury i uzgodnieniach – wyjaśnienia i wyksięgowania z ksiąg rachunkowych. Pozwala to wyeliminować salda nierealne, błędne, bezzasadne, lub budzące zastrzeżenia z innych przyczyn. Inwentaryzacji nie przeprowadzono, księgi rachunkowe wykazują nierealne salda, sprawozdanie finansowe jest nierzetelne.

**Poleca się:**

- 1 Zweryfikować zapisy w księgach rachunkowych z tytułu opłaty za pobyt dziecka w żłobku (co najmniej 2010 i 2011 roku).
- 2 Ujawnione w drodze weryfikacji nieprawidłowości rozliczyć w księgach rachunkowych.
- 3 Prowadzić ewidencję analityczną należności według kontrahentów (imiennie określonych osób) i z wyodrębnieniem tytułów należności.
- 4 Przestrzegać przepisów ustawy o finansach publicznych i ustawy o rachunkowości.

**VI. Koszty użytkowania samochodu służbowego i ryczałty za samochody prywatne.**

Zespół posiada samochód służbowy – samochód osobowy Dacia Logan (kombi) wyprodukowany w 2008r., przyjęty do używania dnia 22.12.2008r. Z ewidencji pojazdu wynika, że z samochodu służbowego korzystają różni pracownicy ZŻM (m.in. Główna

księgową, pracownik gospodarczy, insp. ds. socjalno-finansowych, kierownik ds. jakości i rozwoju, insp. ds. technicznych, insp. ds. zamówień publicznych).

W latach 2009 – 2010 samochodem służbowym pokonywano około 3 000 km rocznie, miesięcznie 250 km.

W 2011 r. przejechano 5.774 km. Powodem tego wzrostu były przejazdy Głównej księgowej i Kierownika ds. jakości i rozwoju do Poznania na studia podyplomowe „Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza”. Z ewidencji pojazdu wynika, że w tym celu przejechano 2 700 km, co stanowi 47% ogólnego przebiegu samochodu służbowego w 2011r.

Samochodem służbowym pracownicy wyruszają w trasę na krótkich odcinkach raz lub dwa razy dziennie, a często nie wyjeżdżają wcale, więc w znacznej mierze samochód jest niewykorzystany. Pomimo to, Dyrektor przyznał z dniem 01.06.2010r pracownikowi gospodarczemu ryczałt samochodowy w wysokości 250 km miesięcznie a od dnia 01.06.2011r. zwiększył przyznany limit do 400 km miesięcznie. Także Dyrektor korzysta z ryczałtu z limitem 500 km miesięcznie.

Wydatki na wypłatę przyznanego pracownikom ryczałtu za używanie samochodu prywatnego do celów służbowych wyniosły:

- w 2010 r. 5 432,53 zł,
- w 2011 r. 7 226,38 zł.

#### **Poleca się:**

1. Dokonać analizy wykorzystania samochodu służbowego. Kierując się zasadą gospodarności rozważyć celowość przyznania pracownikom ryczałtów za używanie samochodu prywatnego do celów służbowych.

#### **VII. Garaż.**

W kontroli ustalono:

- W dniu 23.12.2011r. złożono zamówienie na 3 garaże o wymiarach 2,9mx5m z podnoszonymi drzwiami za cenę 1720 zł/szt. W zamówieniu zapisano: „*Proszę o wystawienie faktury przelewowej z datą grudniową (...) Jednocześnie firma PPHU ...zobowiązuje się do postawienia w/w garaży w terminie do dnia 20.01.2012*”. Brak potwierdzenia wysłania zamówienia.
- W dniu 28.12.2011r. (dokładnie o godz. 13<sup>28</sup>) kontrahent przyjął zamówienie na garaże ze wspólnymi ściankami. Do wysłanej do Zespołu, drogą elektroniczną, wiadomości dołączył *skan* faktury VAT z prośbą o wpłatę na załączony numer konta.
- W dniu 30.12.2011r. (WB 253) dokonano zapłaty za fakturę nr 4490/2011 z dnia 28.12.2011r. za zakup „*Konstrukcja stalowa szt. 3*” w kwocie 5 159,99 zł brutto.

Dalej kontrolujący ustalili:

- **W dniu 09.02.2012r.** Zespół wystąpił z wnioskiem do Prezydenta Miasta Bydgoszczy Wydziału Administracji Budowlanej z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na „*postawieniu trzech garaży blaszanych z przeznaczeniem dla samochodów osobowych na nieruchomości oz. nr ewid. 104 w obrębie 111, położonej w Bydgoszczy przy ul. Chrobrego 14*”.
- **W dniu 14.03.2012r.** Prezydent Miasta Bydgoszczy wydał decyzję, w której ustalił warunki zabudowy dla w/w inwestycji.

**Z przedstawionych wyżej ustaleń wynika, że Dyrektor dokonał zakupu garażu zanim wystąpił z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Pozwolenia na postawienie obiektu do dnia zakończenia kontroli nie otrzymano.**

Środki na zakupy inwestycyjne przyznane w planie finansowym w 2011 r. jednostka wykorzystwała w całości.

W §4210 (materiały i wyposażenie) pozostały niewykorzystane środki. W grudniu 2011r. postanowiono część z nich przeznaczyć na zakup garaży. Jednostka nie zwróciła się do Urzędu Miasta o pozwolenie na przesunięcie środków z §4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” na §6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych”. Decyzję o zakupie garaży podjęła samowolnie, dokonała wydatku bez upoważnienia.

Fakturę za garaż zaewidencjonowano bezpośrednio w koszty, a wydatek w wysokości 5 159,99 zł ujęto w §4210 „Zakup materiałów i wyposażenia”.

We wniesionych zastrzeżeniach do protokołu Dyrektor jednostki uzasadnił celowość zakupu garażu wnioskiem, z którym w dniu 06.12.2011r. insp. ds. technicznych (pracownik Zespołu), wystąpił do Dyrektora Zespołu z „*Propozycją dot. wzrostu dochodów ZZM*”. Poinformowała, „*że nadal jest zainteresowanie kilku osób z sąsiednich ulic, którzy chcieliby zostawiać swoje samochody na naszym placu, ale w miejscu co najmniej zadaszonym. Proponuję więc, jeżeli w naszym budżecie starczy środków finansowych, zakupienie 3 garaży, których koszt zakupu zwróci się po roku najmu. (...) Poza tym przyszli najemcy przyjęli do wiadomości, że między godziną 7<sup>00</sup> a 15<sup>00</sup> miejsca w garażach przez nich wynajętych muszą być dostępne dla samochodów osób wynajmujących pomieszczenia na działalność gospodarczą w naszej nieruchomości*”.

Zespół Żłobków Miejskich wykonuje zadania własne Miasta Bydgoszczy w zakresie prowadzenia żłobków, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Na te zadania otrzymuje w planie finansowym środki. Nie może ich wydatkować na zakup środków trwałych w celu prowadzenia działalności gospodarczej, w tym wypadku na zakup garaży w celu ich wynajmu.

Wniesione przez Dyrektora zastrzeżenia są całkowicie nieuzasadnione, świadczą o łamaniu przepisów o finansach publicznych.

Zawyżono plan w § 4210, w ciągu roku nie dokonano jego weryfikacji. Także w tym wypadku nie zwrócono do budżetu niewykorzystanych środków lecz wydatkowano je samowolnie.

Kolejną nieprawidłowością związaną z zakupem garaży jest zakwalifikowanie ich do pozostałych środków trwałych a należało zaliczyć je do środków trwałych. W *zastrzeżeniach* do protokołu Dyrektor napisał „*...nawet wówczas, gdy 3 garaże mają dwie wspólne ścianki, nie są jednym garażem, gdyż stanowią osobne samoistne wartości gospodarcze, które w przyszłości umożliwią podpisanie 3 umów na ich wynajem przez 3 różne osoby.*”

Definicję środka trwałego określa art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości – środki trwałe to „*rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki*”.

W Zespole do środków trwałych (konto 011) należy zaliczyć obiekt o wartości powyżej 3.500 zł. Wartość zakupionych garaży to 5.159,99 zł brutto.

Zakupiono 3 konstrukcje blaszane. Obiekt nie będzie trwale związany z gruntem.

Za kompletny i zdalny do użytku nie można uznać pojedynczego z tych garaży. Nie można ich oddzielnie postawić, gdyż mają wspólne ściany boczne. Jest to jeden obiekt inwentarzowy na 3 stanowiska garażowe (podzielone wspólnymi ściankami) z 3 bramami uchylnymi. Nie ma znaczenia, że „... w przyszłości umożliwią podpisanie 3 umów na ich wynajem przez 3 różne osoby”. Cały obiekt (na 3 garaże) stanowi własność Zespołu, jest środkiem trwałym.

**Poleca się:**

- 1 Przedstawić przyczynę, z powodu, której nie złożono wniosku o pozwolenie na postawienie garażu.
- 2 Fakturę nr 4490/2011 z dnia 28.12.2011r. na kwotę 5 159,99 zł brutto za zakup „konstrukcji stalowej” zaksięgować na koncie 080 „środki trwałe w budowie”.
- 3 Po zmontowaniu obiektu przyjąć go na stan środków trwałych dowodem OT. Dokonywać odpisów amortyzacyjnych.

**VIII. ZFŚS - „Wczasy pod gruszą”.**

W Zespole przyznawano pracownikom świadczenie z ZFŚS w formie dofinansowania wczasów organizowanych we własnym zakresie („wczasy pod gruszą”).

Dofinansowanie wypoczynku pracowników ustalono następująco:

1. W 2010r. określono 6 przedziałów dochodu na członka rodziny, w tym:
  - a. dochód najniższy ustalono na poziomie do 1000 zł – dofinansowanie 850 zł,
  - b. dochód powyżej 2000 zł – dofinansowanie 800 zł.
2. W 2011r. także określono 6 przedziałów:
  - a. dochód najniższy ustalono na poziomie do 1000 zł – dofinansowanie 950 zł,
  - b. dochód powyżej 2000 zł – dofinansowanie 900 zł.

Z powyższego wynika, że w 2010r. i w 2011r. rozpiętość pomiędzy wysokością świadczenia najniższego a wysokością świadczenia najwyższego wynosi zaledwie 50 zł. Natomiast kwota dofinansowania uprawnionych członków rodziny pracownika jest jednakowa bez względu na dochody.

Nie ustalono górnego progu dochodu, powyżej którego dofinansowanie nie przysługuje.

Ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych określa zasady tworzenia przez pracodawców Funduszu oraz zasady gospodarowania środkami tego Funduszu.

Zasady i warunki korzystania z usług i świadczeń finansowanych z Funduszu oraz zasady przeznaczania środków Funduszu na poszczególne cele określa pracodawca w regulaminie (art.8 ust. 2 ustawy). O przyznaniu dopłaty z Funduszu i o jej wysokości decydują jedynie trzy warunki oceniane łącznie, określone w art.8 ust.1 ustawy o Funduszu, tj. sytuacja życiowa, rodzinna i materialna osoby uprawnionej.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 sierpnia 2001 r. sygn. I PKN 579/2000 czytamy: „fundusz świadczeń socjalnych jest instytucją prawną, która ma łagodzić różnice w poziomie życia pracowników i ich rodzin, a także emerytów i rencistów. Jest on wyrazem funkcji społecznej zakładu pracy, zaś jego adresatami są zwłaszcza rodziny o najniższych dochodach.”

Kryteria określone w regulaminie ZFŚS Zespołu nie spełniają wymogów kryterium socjalnego.

Ustalono, że ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych korzystał Dyrektor Zespołu. W 2010 roku Dyrektor pobrał z ZFŚS                      zł brutto tytułem  
a w 2011 roku                      zł.

Zgodnie z art. 3<sup>1</sup> §1 Kodeksu Pracy za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza wójta (prezydenta) do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec kierownika gminnej jednostki organizacyjnej.

Świadczenia socjalne z ZFŚS są warunkowane istnieniem obecnie lub w przeszłości stosunku pracy. Wynika to wyraźnie z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 4 marca 1994r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (u.z.f.ś.s.). W konsekwencji przyznawanie świadczeń socjalnych z ZFŚS mieści się w pojęciu czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w rozumieniu art. 3<sup>1</sup> Kodeksu Pracy. Stwarza to bowiem skutek prawny w postaci powstania po stronie pracownika prawa podmiotowego, którego treścią jest roszczenie o zapłatę przyznanego świadczenia. Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991r. o związkach zawodowych przyznawanie pracownikom świadczeń z ZFŚS dokonywane jest w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową. Niezależnie od tego, w ostatecznym rozrachunku to pracodawca jako administrator środków znajdujących się na rachunku odpowiada za ich prawidłowe wydatkowanie. Nie może więc godzić się na ich wadliwe rozdysponowanie, nawet wtedy, gdy domaga się tego partner społeczny (zakładowe organizacje związkowe). W przypadku jednostki sektora finansów publicznych prawidłowość wydatkowania środków ZFŚS jest wyznaczana oprócz u.z.f.ś.s. i regulaminu ZFŚS przez przepisy regulujące reżim wydatkowania finansów publicznych.

W konsekwencji decyzja o przyznaniu świadczenia z ZFŚS podjęta przez pracodawcę w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową jest nie tylko wyrazem określonej polityki w zakresie prowadzenia działalności socjalno-bytowej, ale i wyrazem zgodności danego postępowania z wymogami wynikającymi z dyscypliny finansów publicznych.

Decyzja o przyznaniu świadczenia z ZFŚS osobie kierującej gminną jednostką organizacyjną jest czynnością w sprawach z zakresu prawa pracy w rozumieniu art. 3<sup>1</sup> §1 Kodeksu Pracy. Z tego powodu musi być ona podjęta przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy (lub wyznaczoną przez Prezydenta osobę) jako osobę wykonującą w stosunku do takiego kierownika czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jego pracodawcę, czyli daną gminną jednostkę organizacyjną.

Dyrektor Zespołu sam sobie przyznawał świadczenia z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.

Brak dokumentu, w którym Prezydent Miasta Bydgoszczy (lub upoważniona przez niego osoba) przyznaje Dyrektorowi Zespołu dofinansowanie

W złożonych wyjaśnieniach do protokołu Dyrektor poinformował, że wypłacone mu świadczenie wpłacił w dniu 05.06.2012 r. na konto ZFŚS. Do wyjaśnienia nie załączono dowodu wpłaty.

**Poleca się:**

- 1 O przyznaniu Dyrektorowi Świadczenia z ZFŚS występować do Prezydenta Miasta Bydgoszczy lub osoby przez Prezydenta upoważnionej.
- 2 Dokonać zmiany treści „*regulaminu funduszu socjalnego*” w sposób zapewniający jego zgodność z ustawą o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych.

## **IX. Inwestycje i remonty.**

### **Kontrolą objęto inwestycje i remonty przeprowadzone w Żłobku nr 12 w 2011r.**

**W dniu 23.12.2010r.** w rezultacie wyboru oferty w trybie przetargu nieograniczonego Zespół reprezentowany przez Dyrektora zawarł umowę z kontrahentem na roboty budowlane polegające na wykonaniu termomodernizacji budynku Żłobka nr 12 zlokalizowanego przy ul. Bohaterów Westerplatte 4a. Termin wykonania przedmiotu umowy określono do dnia 15 kwietnia 2011r. Ustalono wynagrodzenie ryczałtowe w kwocie 101 072,68 zł. W dniu 22.06.2011r. wykonawcy przekazano przelewem wynagrodzenie w kwocie wynikającej z umowy. Wydatek ujęto w §6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”. Zwiększono wartość budynku Żłobka, ujęto na koncie 011.

**W dniu 15.10.2011r.** z inną firmą budowlaną zawarto umowę na roboty budowlane polegające na termomodernizacji dachu Żłobka nr 12. Termin wykonania przedmiotu umowy określono na okres 17.10.2011-30.11.2011r. Wynagrodzenie wykonawcy zgodnie z zapytaniem ofertowym oraz wybraną ofertą wykonawcy miało wynieść 63 800,00 zł (brutto). Zespół zapłacił wykonawcy należność w 3 transzach za trzy faktury z dnia 25.10.2011 r., 31.10.2011 r. oraz 10.11.2010 r., ogółem w kwocie 63 800 zł. Wydatek w wysokości 63 800,00 zł ujęto w §4270 i bezpośrednio w kosztach. Wartości budynku nie zmieniono i nie zaewidencjonowano na koncie 011 „środki trwałe”.

Pojęcie remontu obciążającego koszty należy definiować jako przywrócenie sprawności (przywrócenie pierwotnego stanu technicznego i użytkowego) danemu obiektowi tj. odbudowa lub wymiana zużytych częściowo lub całkowicie niektórych elementów środka trwałego, gdzie całość podjętych działań nie zmienia funkcji środka trwałego, wynikających z jego eksploatacji.

Art. 31 ust.1 ustawy o rachunkowości stanowi, że wartość początkową środka trwałego powiększają koszty jego ulepszenia, polegające na rozbudowie, przebudowie, modernizacji i powodującego, że wartość użytkowa tego środka po zakończeniu ulepszenia przewyższa wartość użytkową, którą środek posiadał przy przyjęciu go do używania, mierzoną m.in. kosztami eksploatacji.

Termomodernizacja jest ulepszeniem środka trwałego, powiększa jego wartość początkową.

Jednostka zwiększyła wartość budynku o kwotę 101 072,68 zł wydatkowaną na termomodernizację budynku (środki na ten cel otrzymano w planie finansowym w §6050).

Natomiast termomodernizację dachu zrealizowano ze środków przyznanych w planie finansowym w §4270 „Zakup usług remontowych”.

Skoro wystąpiła potrzeba termomodernizacji dachu, to należało zwrócić się do Urzędu Miasta o zmianę planu i przesunięcie środków. Jednostka obowiązku nie dopełniła. **Samowolnie, bez upoważnienia wydatkowała środki na inne cele od przyjętych w planie finansowym.**

Jednak w każdym przypadku wydatek w wysokości 63 800,00 zł na termomodernizację dachu winien zwiększyć wartość budynku.

### **Poleca się:**

- 1 Kwotę 63 800 zł zaksięgować na koncie 011 „Środki trwałe” tj. zwiększyć wartość budynku i dokonywać rozłożonej w czasie amortyzacji.

## **X. Przykładowe inne wydatki.**

Zespół zapłacił za kartki pocztowe i karnety świąteczne ujęte w fakturze na kwotę 82,20 zł. Wyjaśniając kontrolującemu celowość powyższego zakupu Kierownik ds. rozwoju i jakości napisała:

*„W marcu 2010 roku w związku ze zbliżającymi się świętami zakupiono ozdoby świąteczne z przeznaczeniem do wystroju sal dziecięcych na wszystkie oddziały żłobkowe, które zostały ujęte w fakturze pod nazwą karnet świąteczny. Kartki pocztowe zostały wypisane i przesłane do żłobków oraz przekazane do rąk własnych Kierownictwa Urzędu Miasta.”*

Karnet świąteczny jest formą składanej kartki świątecznej nie stanowi „ozdób świątecznych”. Natomiast Dyrektor, odwrotnie do stanu faktycznego, w swoich zastrzeżeniach do protokołu podaje, że *„karnet świąteczny nie jest formą kartki świątecznej, lecz pod tą nazwą ujęto zakupione ozdoby świąteczne przeznaczone do wystroju sal dziecięcych we wszystkich żłobkach”*.

Na odwrocie faktury zakupu omawianych karnetów świątecznych, kartek pocztowych i ołówków zapisano *„Artykuły z przeznaczeniem dla potrzeb administracji”*. Tak więc zarówno opis merytoryczny faktury jak i nazwa towaru wpisana na fakturze przez kontrahenta nie wskazują aby chodziło tu o *„ozdoby świąteczne przeznaczone do wystroju sal dziecięcych we wszystkich żłobkach”*.

### **Poleca się:**

1. Dokonując wydatku kierować się zasadami celowości i gospodarności. Przestrzegać wszystkich obowiązujących jednostkę przepisów.

## **XI. Umorzenia**

W trakcie kontroli dokonano oceny zasadności i prawidłowości podjęcia decyzji o umorzeniu należności. W zakresie umorzeń należności Zespół Żłobków jako samorządową jednostkę organizacyjną obowiązuje procedura określona w Uchwale Nr LXXIII/1100/10 Rady Miasta Bydgoszcz z dnia 22 września 2010r. w sprawie *określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Bydgoszcz lub jego jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych*.

Z przedstawionej dokumentacji wynika, że w jednostce dokonano w 2010r. 43 umorzenia na łączną kwotę 9.583,16 zł. Poszczególne decyzje dotyczyły kwot od 31,50 zł do 1.060,56 zł. Należności, które umorzono dotyczyły opłat za usługi opiekuńczo wychowawcze (39 osób-41 należności) oraz parkowanie (1 osoba) i najem (1 osoba).

W zakresie procedury dochodzenia zapłaty należności stwierdzono, że w jednostce nie stosowano przekazywania wezwań do zapłaty za potwierdzeniem odbioru lecz przesyłano listem „poleconym”. Dyrektor wydawał także pracownikom polecenia służbowe aby osobiście doręczali wezwania. Jak wynika z notatek służbowych pracowników ten sposób doręczenia wezwań okazał się bezskuteczny.

Wystąpiły przypadki umorzenia należności z tytułu odpłatności za pobyt dziecka w przedszkolu i wyżywienie, co do których nie podjęto żadnych czynności windykacyjnych np. należność wymagalna za październik 2010r. została umorzona już w dniu 31 grudnia 2010r. W żadnym z przypadków objętych umorzeniem nie skierowano sprawy na drogę

postępowania sądowego. Kontrolujący ujawnili przypadek umorzenia należności już zapłaconej.

Wśród należności umorzonych w dniu 31 grudnia 2010r. znajdują się *należności przedawnione*. Zgodnie z art. 118 k.c. termin przedawnienia roszczeń okresowych (taki charakter mają opłaty za parkowanie) wynosi 3 lata.

Zatem należności od zobowiązanego za parkowanie obejmujące okresy od 24.07.2006r. do 25.04.2007r. uległy przedawnieniu odpowiednio od 25.07.2009r. do 26.04.2010r.

Zgodnie z § 10 ust.2 pkt 3 obowiązującej w 2010 roku Uchwały w przedmiotowej sprawie kierownicy jednostek podległych są zobowiązani do sporządzania i składania Skarbnikowi Miasta rocznych sprawozdań o kwotach ulg udzielonych w danym roku w terminie do 31 stycznia następnego roku.

**Ustalono, że w dniu 28 stycznia 2011r. Dyrektor Z.Ż.M złożył do Wydziału budżetu i finansów sprawozdanie w formie informacji, w której napisał, że „nie dokonał żadnego umorzenia należności oraz nie zastosował ulg od 01 stycznia 2009 roku do 31 grudnia 2010 roku.”**

**Natomiast w wyjaśnieniu złożonym kontrolującym Dyrektor Zespołu potwierdził fakt podjęcia w 2010 roku decyzji o umorzeniu argumentując brakiem skuteczności windykacji i kosztami dochodzenia.**

Z powyższego wynika, że Dyrektor odmiennie oświadczył o dokonanych umorzeniach w styczniu 2011 roku i w marcu 2012 roku.

Należy wyjaśnić, że wysokość opłat sądowych ustalana jest zgodnie z Ustawą z dnia 28 lipca 2005r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. z 2010r. Dz.U. Nr 90, poz. 594 z późn. zm.) i wynosi 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia, jednak nie mniej niż 30 złotych i nie więcej niż 100.000 złotych.

Zatem nie można zgodzić się ze stwierdzeniem Dyrektora, że nieopłacalne było podjęcie dochodzenia sądowego w stosunku do umorzonych należności warunkujące przecież wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

W świetle dokonanych ustaleń wynika, że umorzenia zostały dokonane niezgodnie z procedurą obowiązującą jednostki organizacyjne Miasta Bydgoszczy w zakresie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, zebrania materiału dowodowego i wyczerpania możliwości postępowania windykacyjnego.

**Ponadto ustalono, że okazanego przez Główną księgową kontrolującym sprawozdania z dokonanych umorzeń za 2010r., które według oświadczenia Głównej księgowej „zostało złożone 28.02.2011 roku” nie ma w Wydziale Budżetowym.**

#### **Poleca się:**

- 1 Dokonać analizy wszystkich wyksięgowanych z ksiąg rachunkowych należności (umorzonych). Dochodzić zapłaty tych należności, które zgodnie z przepisami można odzyskać.
- 2 Przestrzegać wszystkich obowiązujących jednostkę przepisów prawa w zakresie dochodzenia należności budżetowych, w tym procedur określonych Uchwałą Rady Miasta Bydgoszczy w sprawie umarzania należności.
- 3 Rzetelnie opracowywać sprawozdania na podstawie prawidłowo prowadzonej ewidencji i dokumentów.



- 4 Prowadzić dla każdej osoby i każdego podmiotu zobowiązanego odrębną teczkę spraw w przypadku wszczęcia postępowania windykacyjnego. Gromadzić w niej w sposób przejrzysty wszystkie dowody, dokumenty w sprawie.
- 5 Bieżąco monitorować należności wymagalne w celu terminowego podjęcia czynności windykacyjnych i niedopuszczenia do ich przedawnienia.

## **XII. Budżet 2012r.**

Jednostka corocznie wykazuje zwiększony poziom wydatków budżetowych.

Przyczyną wzrostu planu wydatków są zwiększone wydatki na wynagrodzenia. Wpływ na to miało zwiększanie stanu zatrudnienia w żłobkach spowodowane zwiększaniem ilości miejsc w żłobkach ale także pracowników administracyjnych oraz realizowane corocznie podwyżki wynagrodzeń, co przyjęto w Jednostce jako zasadę.

Dyrektor przekazywał informację o dokonanych i zamierzanych podwyżkach wynagrodzeń w materiałach planistycznych do budżetu np. informacja o dokonaniu podwyżek w 2011r. i zaplanowaniu podwyżek na 2012r. znajduje się w materiale planistycznym do budżetu na 2012 r.

### **Poleca się:**

1. Przestrzeganie procedury opracowywania materiałów planistycznych do budżetu na kolejny rok budżetowy wynikającej ze stosownej Uchwały Rady Miasta w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz określonych przez Prezydenta Miasta założeń do projektu budżetu.  
W szczególności należy przestrzegać zasady dokonywania uzgodnień z nadzorującym Wydziałem i uzyskania akceptacji nadzorującego Zastępcy Prezydenta.
2. Prezentowanie w materiałach planistycznych danych dotyczących danego roku i planowanych na kolejny rok budżetowy w sposób przejrzysty pozwalający na porównywalność tych danych.

## **XIII. Zaszeregowania pracowników**

1. Kontrolujący sprawdzili prawidłowość stosowania obowiązujących przepisów w zakresie zaszeregowania pracowników w związku z tym, że w roku 2011 nastąpiła zmiana statusu Jednostki, która przestała być jednostką służby zdrowia na mocy ustawy z dnia 4 lutego 2011r. *o opiece nad dziećmi do lat 3*.

Stwierdzono, że niektóre określenia stanowisk stosowane w Zespole Żłobków są niezgodne z nazewnictwem stanowisk zawartych w Rozporządzeniu z dnia 18 marca 2009r. w *sprawie wynagradzania pracowników samorządowych zmienionym* Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2011r.

W udzielonej odpowiedzi na zadane pytania przez kontrolujących w trakcie kontroli, Kierownik ds. rozwoju i jakości wyjaśniła, że podstawa zaszeregowania pracownika na stanowisku opiekunka dziecięca wynika z Rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 8 czerwca 1999r. w sprawie wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Tymczasem w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 4 lutego 2011r. *o opiece nad dziećmi do lat 3* i Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2011 roku – zmieniającym Rozporządzenie w *sprawie wynagradzania pracowników samorządowych* od dnia 27 lipca 2011r. tj. dnia obowiązywania powyższego rozporządzenia winna być dokonana zmiana angaży pracowników poprzez dostosowanie nazewnictwa stanowisk

do obowiązującego na podstawie przedmiotowego rozporządzenia. Zatem udzielone wyjaśnienie oznacza stosowanie nieaktualnych przepisów.

Według dodatkowych wyjaśnień złożonych przez Dyrektora w dniu 11.06.2012r. „dostosowano nazewnictwa stanowisk do obowiązującego rozporządzenia”.

2. Kontrolujący zwrócili uwagę na zasadność i dużą ilość osób zatrudnionych na stanowiskach logopeda i psycholog. Według stanu na dzień 31 grudnia 2011r. zatrudnienie wynosiło: **10 etatów – logopeda i 8,75 etatów – psycholog** (w tym 0,75 etatu – urlop wychowawczy).

Dyrektor Zespołu oświadczył, iż „wynika to z celów i zadań żłobka, zapisanych w ustawie z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi do lat 3, a także w Statucie Żłobków Miejskich ... oraz z zapisów Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2011 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych”. Ponadto wyjaśnił, że „Wymóg dokonywania wczesnej diagnostyki rozwojowej i znajomości metod psychostymulacji, np. przy zaburzeniach koordynacji wzrokowo-ruchowej, a także konieczna umiejętność doboru narzędzi badawczych i wdrażania profilaktyki zaburzeń psychoruchowych – spowodował podjęcie przez ustawodawcę decyzji poszerzenia ilości stanowisk pracy m.in. o stanowisko psychologa.” Jednocześnie w dalszej części wyjaśnień wskazał, że „Ustawodawca dopiero pod koniec procesu legislacyjnego dostrzegł potrzebę rozszerzenia ilości stanowisk pracy w żłobkach, co związane było bezpośrednio z nakreślonymi w ustawie zadaniami. Brak odpowiednio długiego czasu i obowiązujące procedury legislacyjne, uniemożliwiły wprowadzenie w tym czasie dodatkowych zapisów bezpośrednio w ustawie, w formie poszerzenia stanowisk pracy w żłobkach (dot. to stanowisk: logopedy, psychologa, terapeuty i fizjoterapeuty).

Wymóg ten zrealizowano poprzez uzupełnienie ilości stanowisk pracy w zmienionym Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wynagrodzeń pracowników samorządowych (opisując to szczegółowo w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia).”

Zatem Dyrektor sam potwierdził, że ustawa nie przewiduje dla żłobków takich stanowisk jak psycholog i logopeda a więc **nie jest to wymóg ustawowy**.

Również traktowanie żłobka jako instytucji badawczej wymagającej „umiejętności doboru narzędzi badawczych i wdrażania profilaktyki zaburzeń psychoruchowych” nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Należy stwierdzić, że Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2011r. zmieniające Rozporządzenie z dnia 18 marca 2009r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w katalogu stanowisk pracy w żłobkach nie zawiera stanowisk: psycholog i logopeda. Natomiast stanowisko psychologa i logopedy zostało wymienione w wykazie stanowisk pomocniczych i obsługi dla wszystkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Zgodnie z opinią prawną Radcy Prawnego Urzędu Miasta „przepis ten samoistnie nie stwarza podstawy do zatrudnienia takich osób w każdej samorządowej jednostce organizacyjnej. **Zasadność takiego zatrudnienia musi wynikać z zakresu zadań, jaki jest właściwy danej jednostce.**”

Jednocześnie w opinii stwierdzono, że w statucie Żłobków Miejskich „wskazano, że do zadań ZŻM należy w szczególności zapewnienie dziecku opieki pielęgniarstwa, pedagogicznej, psychologicznej i logopedycznej.” Ponadto, Uchwała w sprawie ustalenia statutu „została doręczona organowi nadzoru, który nie stwierdził jej

sprzeczności z prawem ..... Pozostaje więc w obrocie prawnym jako akt prawny korzystający z domniemania zgodności z prawem (ważności). „

W Statucie ujęto zatem szerszy zakres zadań od określonych ustawą.

Należy zauważyć, że istnieje rozbieżność między przepisami tj. ustawą o opiece nad dziećmi do lat 3, która wśród stanowisk pracy w żłobkach nie wymienia stanowiska psychologa ani też logopedy a Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych zmienionym Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2011r., które w katalogu stanowisk pracy w żłobkach również nie zawiera stanowisk: psycholog i logopeda lecz wymienia dodatkowo stanowiska terapeuty zajęciowego i fizjoterapeuty, które z kolei nie zostały wymienione w przedmiotowej ustawie.

Jednocześnie stanowisko psychologa i logopedy zostało wymienione w wykazie stanowisk pomocniczych i obsługi dla wszystkich samorządowych jednostkach organizacyjnych.

Należy również stwierdzić, że ustawa nie określa wymagań kwalifikacyjnych dla stanowisk terapeuty zajęciowego i fizjoterapeuty oraz logopeda ani opisu tych stanowisk. Opisu takiego nie zawiera także Statut Jednostki.

3. Stwierdzono w jednym przypadku, że angaż wynagrodzenia pracownika od 1 sierpnia 2011r. określał wynagrodzenie niższe od dotychczas otrzymywanego. Poproszono Dyrektora o wyjaśnienie, którego nie otrzymano do dnia zakończenia kontroli.

#### **Poleca się:**

1. Stosowanie obowiązujących przepisów w zakresie stanowisk i zaszeregowania pracowników z uwzględnieniem nomenklatury stanowisk z nich wynikających.
2. Ustalenie, zweryfikowanie ze służbami prawnymi Urzędu Miasta zgodności zapisów statutu Zespołu Żłobków Miejskich z obowiązującymi przepisami.
3. Udzielenie wyjaśnień dotyczących obniżenia pracownikowi wynagrodzenia.

#### **XIV. Wewnętrzne akty prawne**

##### ***1. Polityka rachunkowości***

W Jednostce wprowadzono różnorodne akty wewnętrzne, w tym zarządzenia Dyrektora, które regulują kwestie objęte Polityką Rachunkowości.

Ten sposób uregulowań tj. obowiązywanie różnorodnych aktów wewnętrznych, nie jest niezgodny z obowiązującymi przepisami. Jednakże wskazane jest prowadzenie zbioru tych przepisów i rejestru dokumentów tj. wykazu przepisów wewnętrznych regulujących Politykę rachunkowości w Jednostce.

Wykaz dokumentów składających się na politykę rachunkowości został sporządzony na prośbę kontrolujących.

Sporządzono wykaz niekompletny wymagający uzupełnienia.

W złożonych wyjaśnieniach w dniu 11.06.2012r. Dyrektor stwierdził, że „prowadzenie wykazu wewnętrznych przepisów ..... nie jest obowiązkiem prawnym (jeśli się mylę, to proszę o szczegółowy przepis prawa)”.

Należy potwierdzić, że trudno znaleźć przepis prawa wprost ten obowiązek nakazujący.

Jednakże kierując się obowiązkiem sprawowania przez dyrektora kontroli zarządczej należy uznać za konieczne prowadzenie wszystkich dokumentów, spraw, aktów prawa wewnętrznego w sposób uporządkowany, chronologiczny i kompletny.

## 2. **Regulamin wynagradzania**

W jednostce w 2010r. obowiązywał Regulamin wynagradzania z 2005 roku, co potwierdził Dyrektor Jednostki.

Zgodnie z §13 ust. 3 Regulaminu zasady tworzenia funduszu premiowego oraz jego podziału zawiera załącznik nr 5 do regulaminu. Natomiast załącznik ten pomyłkowo oznaczono numerem 3, co oznacza, że załącznik numer 3 występuje dwukrotnie.

Regulamin nie był zmieniany, mimo zmiany przepisów na podstawie których był opracowywany.

Od dnia 1 stycznia 2009r. Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 22 maja 2009r. zmieniającym Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 czerwca 1999r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które ukazało się 3 czerwca 2009r. w Dzienniku Ustaw Nr 83 poz. 699 zmieniono Tabelę miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego.

W jednostce nie dokonano zmiany załącznika do Regulaminu wynagradzania tj. Tabeli miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego.

Natomiast uwzględniono zmianę kategorii i stawek zaszeregowania określonych w cyt. rozporządzeniu zmieniając angaże pracowników.

Dyrektor jednostki był zobowiązany do dokonania stosownej zmiany Regulaminu wynagradzania w związku ze zmianą tabeli zaszeregowania w Rozporządzeniu i na jego podstawie dokonanie zmian wynagrodzeń pracowników.

### **Poleca się:**

1. Prowadzenie zbioru i rejestru wewnętrznych przepisów prawa stosowanych w Jednostce w celu umożliwienia kierownikowi sprawowanie kontroli zarządczej a pracownikom zapewnienia bieżącego dostępu do wszystkich obowiązujących wewnętrznych aktów prawnych.
2. Aktualizowanie wewnętrznych przepisów prawa odpowiednio do zmieniających się unormowań prawnych z nimi związanych.

## **XV. Dokumentacja pracownicza**

W trakcie kontroli stwierdzono, że Jednostka nie prowadzi teczek akt osobowych w sposób określony w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996r. 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 z dnia 1 czerwca 1996 r. z późn. zmianami).

Stwierdzono wiele nieprawidłowości jak: niekompletność, brak dokumentów, brak uwierzytelnienia zgodności z oryginałem. Jednocześnie w aktach znajdują się dokumenty, stanowiące o wysokości wynagrodzenia i podstawę wypłaty, które nie są podpisane przez Dyrektora np. w sprawie wypłaty nagrody jubileuszowej. Osobą podpisującą taki dokument wypłaty był główny księgowy, a zgodnie z art.54 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych obowiązkiem głównego księgowego jest „wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi”. Oznacza to, że główny księgowy nie dysponuje środkami pieniężnymi a tylko wykonuje dyspozycje w tym zakresie, czyli nie może być osobą przyznającą świadczenia pieniężne. W protokole kontroli szczegółowo wyjaśniono różnicę między dysponentem środków pieniężnych a wykonywaniem dyspozycji mając na względzie

przede wszystkim, że *dyspozycja środkami pieniężnymi jest oddzielona od kasowego jej wykonania* zgodnie przepisami ustawy o samorządzie gminy (powiatu) oraz ustawy o finansach publicznych.

Nieprawidłowości dotyczą też dokumentów przyznających składniki wynagrodzeń jak:

- dodatek za wysługę lat,
- nagroda jubileuszowa.

Nagrody jubileuszowe wypłacano w jednostce na podstawie „wniosku w sprawie przyznania gratyfikacji jubileuszowej” podpisywanego przez Kierownika żłobka lub specjalistę ds. kadrowo-płacowych i administracyjnych lub Głównego księgowego. Wnioski były opiniowane pod względem prawnym. Żaden z tych wniosków nie był podpisany przez Kierownika jednostki, co oznacza faktyczny brak decyzji dysponenta środków.

Wysługa lat ujmowana jest na liście płac w oparciu o ustalenia specjalisty ds. kadr. W większości akt osobowych jest kartka z obliczeniami bez wskazania daty sporządzenia, podpisu osoby sporządzającej.

W żadnym przypadku nie było podpisu osoby sprawdzającej tj. głównego księgowego. Na podstawie tych karteczek lub ustaleń nie potwierdzonych nawet karteczką dokonywano wypłaty wysługi lat. Stwierdzono brak dokumentu przyznającego pracownikowi taki składnik wynagrodzenia jak wysługa lat podpisanego przez Dyrektora.

W tym zakresie Dyrektor w piśmie wyjaśniającym z dnia 11.06.2012r. poprosił „o dokładne wskazanie szczegółowego przepisu prawnego, na podstawie którego Kontrolujący zdefiniowali niektóre dla nas sporne, nieprawidłowości określone jako „braki” lub „błędy” w teczce akt osobowych, np. **brak dokumentu „przyznającego” dodatek za wysługę lat.**”

Mimo, że Dyrektor winien w oczywisty sposób otrzymać takie informacje i opinię w tej sprawie od służby prawnej Jednostki wyjaśnia się, że kwestia powyższa uregulowana jest w Kodeksie Pracy, a w szczególności w następujących artykułach :

- Art. 3 Pracodawcą **jest jednostka organizacyjna**, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników.
- Art. 3<sup>1</sup> Za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną **czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką** albo inna wyznaczona do tego osoba.
- Art.29 § 1. Umowa o pracę określa strony umowy, rodzaj umowy, datę jej zawarcia oraz warunki pracy i płacy, w szczególności:
  - 1) rodzaj pracy,
  - 2) miejsce wykonywania pracy,
  - 3) **wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia,**
  - 4) wymiar czasu pracy,
  - 5) termin rozpoczęcia pracy.
- § 2. Umowę o pracę zawiera się **na piśmie.**
- Art. 11 Nawiązanie stosunku pracy oraz **ustalenie warunków pracy i płacy**, bez względu na podstawę prawną tego stosunku, **wymaga** zgodnego **oświadczenia woli pracodawcy i pracownika.**
- Art. 18<sup>3c</sup> § 2. **Wynagrodzenie**, o którym mowa w § 1, **obejmuje wszystkie składniki wynagrodzenia**, bez względu na ich nazwę i charakter, a także inne świadczenia związane z pracą, przyznawane pracownikom w formie pieniężnej lub w innej formie niż pieniężna.

Ponadto stwierdzono, że zakresy czynności nie zawierają daty obowiązywania i w większości przypadków daty przekazania pracownikowi.

Niektóre umowy o pracę podpisała specjalista ds. kadrowo-płacowych z upoważnienia Dyrektora.

Przedłożono do wglądu wykazy nazwane *Rejestr upoważnień i pełnomocnictw Zawartych w Zarządzeniu Dyrektora ZŻM w Bydgoszczy z dnia 30 grudnia 2010r. – upoważnienia 2010 rok* oraz *Rejestr upoważnień i pełnomocnictw zawartych w Zarządzeniu Dyrektora ZŻM w Bydgoszczy z dnia 30 grudnia 2010r. - upoważnienia 2011 rok*.

Wykazy prowadzone są w aplikacji edytor tekstu Word (w protokole określono, że w arkuszu kalkulacyjnym Excel).

W wyjaśnieniu z dnia 11.06.2012 Dyrektor stwierdza, że „taka forma była praktykowana ze względu na odpowiednią czytelność i estetykę dokumentu”.

Prowadzenie rejestru oznacza prowadzenie zbioru określonych dokumentów w sposób chronologiczny, zapewniający niezmiennosć treści dokonanych zapisów i trwałą.

Zatem rejestry mogą być prowadzone w systemie informatycznym, jeżeli jednostka korzysta z oprogramowania informatycznego zawierającego aplikacje umożliwiające utrwalanie wszystkich dokonywanych zapisów w prowadzonym rejestrze. Wykazy prowadzone w aplikacjach Word lub Excel tych podstawowych wymogów nie spełniają.

Akta osobowe pracowników żłobków prowadzone są przez poszczególnych Kierowników żłobków i tam są przechowywane. Natomiast specjalista ds. kadrowo-płacowych prowadzi akta osobowe Kierowników żłobków i pracowników administracji, które to akta znajdują się w siedzibie Zespołu Żłobków.

Jednocześnie ani w Regulaminie organizacyjnym ani w zakresie czynności kierownika żłobka nie ma zapisu zobowiązującego Kierownika do prowadzenia akt osobowych.

Zgodnie z § 3 ust. 3 Zarządzenia Nr 32/2010 Dyrektora Zespołu żłobków w Bydgoszczy z dnia 30 grudnia 2010r. „Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika w sposób precyzyjny, adekwatny do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego”.

### **Poleca się:**

1. Prowadzenie teczek akt osobowych zgodnie z obowiązującymi przepisami.
2. Wykonywanie przez Dyrektora obowiązków wynikających z funkcji dysponenta środków publicznych i zarządzającego jednostką w zakresie prawa pracy tj. podpisywanie umów o pracę, podpisywanie dokumentu przyznającego określony składnik wynagrodzenia, podpisywanie zakresów czynności.
3. Aktualizowanie zakresów czynności odpowiednio do wykonywanej faktycznie pracy mając na uwadze przepisy wewnętrzne w tym zakresie – Regulamin organizacyjny.
4. Rozważenia wymaga zasadność prowadzenia teczek akt osobowych przez 9 osób (specjalista ds. kadr i 8 kierowników żłobków), mając na względzie prawidłowy sposób ich prowadzenia a także przestrzeganie przepisów o ochronie danych osobowych.

## **XVI. Etaty**

Zaplanowany na 2012 rok dla Zespołu stan zatrudnienia w ilości 201 etatów jest wyższy w stosunku do stanu z roku 2010 o 19,25 etatów.

Podstawową przyczyną zwiększenia etatów było zwiększenie ilości miejsc w żłobkach. Jednocześnie zwiększono stan zatrudnienia administracji. W roku 2011 nastąpił wzrost o 4 etaty i na koniec roku 2011 ilość etatów pracowników administracyjnych wynosiła 11,75.

Jednostka przedstawiała zamierzony stan zatrudnienia w materiałach planistycznych do budżetu na kolejny rok. Ujęcie sprawozdawcze za miniony rok prezentowane było w załączniku do Informacji z wykonania budżetu pn „*Tabela kalkulacyjna zatrudnienia i funduszu wynagrodzeń wykonanie za ..... rok*”. Dane w tych dwóch dokumentach prezentowane są w różnym ujęciu tj. według innego nazewnictwa stanowisk i przede wszystkim ujmowania pracowników administracyjnych Zespołu w grupie „pozostały personel”. Uniemożliwia to dokonanie bezpośredniej oceny stanu zatrudnienia grupy pracowników administracyjnych bez konieczności uzyskania dodatkowych, uzupełniających informacji.

W roku 2010 utworzono stanowisko kierownika ds. rozwoju i jakości, a w 2011r. stanowisko inspektora ds. kontroli zarządczej.

Dyrektor uzasadnił potrzebę utworzenia stanowiska kierownika ds. rozwoju i jakości powołując się na §2 pkt 2 Zarządzenia Nr 400/10 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 28.06.2010r. *w sprawie zapewnienia funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Miasta Bydgoszczy* oraz zał. nr 3 §2 ust. 2 Zarządzeniem Nr 441/11 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 26.05.2011r. *w sprawie zasad kontroli zarządczej w Mieście Bydgoszczy*.

Pierwszy z przepisów dotyczy definicji kontroli funkcjonalnej a drugi przepis wymienia efekty, które winny przynosić mechanizmy kontroli. Zatem nie są to argumenty mogące uzasadniać decyzję o utworzeniu tego stanowiska. Z przedstawionego zakresu czynności wynika, że przede wszystkim stanowisko ma służyć koordynacji organizacji i funkcjonowania jednostki.

W wyjaśnieniu złożonym w dniu 11 czerwca br. Dyrektor uzasadniając potrzebę utworzenia takiego stanowiska wskazał, że „Obowiązki Naczelnej Pielęgniarki zostały wpisane w stanowisko ds. Rozwoju i Jakości w momencie jego tworzenia” oraz, że „osoba na tym stanowisku od początku pełni obowiązki mojego zastępcy podczas mojej nieobecności, co było konieczne przy tak dużej jednostce, dla zapewnienia ciągłości jej funkcjonowania”.

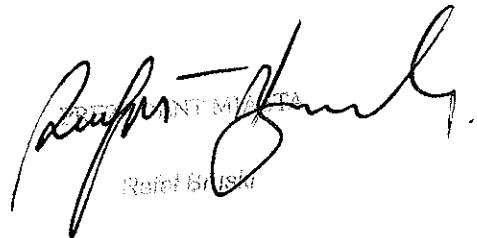
Natomiast w kwestii utworzenia stanowiska ds. kontroli zarządczej należy podkreślić, że to kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za to, że nie wykonywał właściwie ustawowych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej i że mechanizmy kontroli nie zidentyfikowały zagrożenia w zakresie gospodarowania przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Nie jest możliwe zatem skuteczne powierzenie obowiązków i odpowiedzialności w zakresie wykonywania kontroli zarządczej pracownikowi jednostki. Z istoty kontroli wewnętrznej, której elementem jest kontrola zarządcza, wynika wprawdzie wykonywanie jej na różnych szczeblach funkcjonowania jednostki, jednakże za prawidłowość jej funkcjonowania odpowiedzialność spoczywa na kierowniku jednostki.

**Poleca się:**

1. Uzgadnianie zmian organizacyjnych, w tym strukturę zatrudnienia z uwzględnieniem liczby etatów z Wydziałem nadzorującym.
2. W związku z niemożnością sędowania przez kierownika jednostki odpowiedzialności wynikającej z kontroli zarządczej zaleca się dokonanie odpowiedniej zmiany zakresu czynności pracownika w tym zakresie.
3. Prezentowanie w materiałach analitycznych, sprawozdawczych danych z kilku okresów w sposób pozwalający na ich porównywalność i jednoznaczność przyporządkowania (np. stan zatrudnienia z wyodrębnieniem etatów obsługi administracyjnej).

O wykonaniu zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania proszę powiadomić mnie na piśmie w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

  
Rafał Brusiła

Otrzymują:

1. adresat
2. P. Jan Szopiński Zastępca Prezydenta
3. ZK.a/a

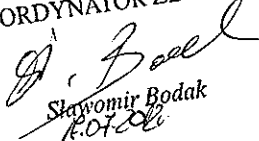
16.07.2012r.

Bruziła

Novak

Koźłowski  
2012.07.16

KOORDYNATOR ZESPOŁU

  
Sławomir Bodak  
16.07.2012