DUK.1711.7.2022

## **Protokół**

kontroli planowej przeprowadzonej w Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej Nr 1 w Tychach, oraz w Placówce Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach w zakresie obsługi finansowo – księgowej i administracyjno – organizacyjnej ww. jednostki w dniach od 29.08.2022 r. do 30.09.2022 r.przez Agnieszkę Olak, naczelnika Wydziału Kontroli Urzędu Miasta Tychy na podstawie upoważnienia Prezydenta Miasta Tychy nr 0052.1/80/22 z 23.08.2022 r.

|  |
| --- |
| 1. Zakres kontroli: |

Księgowość i sprawozdawczość, gospodarka środkami pieniężnymi, gospodarka majątkiem trwałym oraz gospodarność i celowość dysponowania przyznanymi środkami budżetowymi w okresie od stycznia 2020 r. do dnia kontroli.

|  |
| --- |
| 1. Kierownictwo jednostki: |

* + - * mgr Iwona Gądzik – Dyrektor Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach pełniący funkcję od dnia 1.03.2005 r. i kierujący Placówką Opiekuńczo-Wychowawczą Nr 1 w Tychach od 1.01.2019 r. do nadal,
* mgr Katarzyna Kępa – Główny Księgowy Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach obsługującej Placówkę Opiekuńczo - Wychowawczą nr 1 w Tychach od 1.01.2019 r. do nadal,

|  |
| --- |
| 1. Dokumentacja poddana kontroli: |

* Unormowania wewnętrzne regulujące działalność jednostki,
* Sprawozdania Rb-28S, Rb-27S oraz Rb-N i Rb-Z, Rb-50 za okresy wskazane w protokole,
* Sprawozdanie finansowe za 2021 r.,
* Zestawienia obrotów i sald za okresy wskazane w protokole kontroli,
* Dokumentacja dotycząca ewidencji i gospodarki majątkiem trwałym,
* Dokumenty źródłowe, wyciągi bankowe dotyczące poniesionych wydatków,
* Kartoteki wynagrodzeń i akta osobowe pracowników, którzy otrzymali nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne oraz ekwiwalenty za niewykorzystany urlop w 2020 r., 2021 r. i w 2022 r.,
* Wyrywkowo dziennik za 2020 r., 2021 r. oraz I półrocze 2022 r.,
* Dokumentacja związana z udzielonymi zamówieniami publicznymi,
* Dokumentacja związana z ustaleniem odpisu na ZFŚS i gospodarowaniem środkami ZFŚS w 2021 r.,
* Dokumentacja dotycząca przeprowadzonej inwentaryzacji,
* Dokumentacja dotycząca realizacji postanowień zarządzenia nr 0050/418/19 Prezydenta Miasta Tychy z dnia 24 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia wewnętrznej procedury postępowania w zakresie przeciwdziałania niewywiązywaniu się z obowiązku przekazywania informacji o schematach podatkowych w jednostkach organizacyjnych miasta Tychy i komórkach organizacyjnych Urzędu Miasta Tychy.

|  |
| --- |
| 1. Ustalenia kontroli: |

* 1. Podstawa funkcjonowania jednostki i unormowania wewnętrzne

Placówkę Opiekuńczo - Wychowawczą nr 1 wydzielono z Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach, która w związku ze zmianą przepisów od 2013 r. przestała spełniać warunki (standardy) określone w ustawie, co do ilości dzieci w placówce (max 30), a zgodnie z art. 106 ust.10 ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w takim przypadku wojewoda cofa zezwolenie na prowadzenie placówki opiekuńczo-wychowawczej. Wykonując zalecenie Wojewody z dnia 12 czerwca 2018 r. w zakresie uregulowania powyższej sytuacji do końca 2018 r., 28 listopada 2018 r. złożony został wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej nr 1 w Tychach. Decyzją Wojewody Śląskiego NRPSVI.943.1.40.2018 z 27 grudnia 2018 r. miasto Tychy otrzymało zezwolenie na prowadzenie Placówki Opiekuńczo - Wychowawczej nr 1 w Tychach przy ul. S. Batorego 98/13 z filia przy ul Ejsmonda 11/66 dla 14 dzieci. Decyzją PSVI.943.3.02.2019 z 5.05.2019 r. Wojewoda Śląski zezwolił na przyjęcie do placówki dodatkowo 4 dzieci w przypadku, gdy przynajmniej czworo dzieci lub osób, które osiągnęły pełnoletność będąc wychowankiem ww. placówki zostało umieszczonych w: „domu pomocy społecznej, specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, młodzieżowym ośrodku wychowawczym, młodzieżowym, ośrodku socjoterapii zapewniającym całodobową opiekę, specjalnym ośrodku wychowawczym…”

Uchwałą Nr III/47/18 Rady Miasta Tychy z 20 grudnia 2018 r. utworzono z dniem 1 stycznia 2019 r. jednostkę organizacyjną miasta o nazwie Placówka Opiekuńczo - Wychowawcza nr 1 w Tychach, a uchwałą Nr III/49/18 Rady Miasta Tychy z 20 grudnia 2018 r. uchwalono statut jednostki. W rozstrzygnięciu nadzorczym nr NPII.4131.1.21.2019 i nr NPII.4131.1.65.2019 z 25 stycznia 2019 r. (doręczonym 21 lutego 2019 r.) Wojewoda Śląski stwierdził nieważność obu uchwał z uwagi na niezgodność z prawem. Rozstrzygnięcia nadzorcze zostały doręczone na elektroniczną skrzynkę podawczą Urzędu Miasta Tychy 25.01.2019 r. Rozstrzygnięcia nadzorcze uprawomocniły się z dniem 25.02.2019 r. (rozstrzygnięcie nadzorcze staje się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd – art. 98 ust. 5 ustawy). Zgodnie z [art. 92 ust. 1](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(92)ust(1)&cm=DOCUMENT) ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Stan wstrzymania wykonania uchwały trwa do daty prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego albo prawomocnego jego wyeliminowania z obrotu prawnego. Rozstrzygnięcie nadzorcze wywołuje trwałe skutki prawne w postaci wyeliminowania z obrotu wadliwego aktu organu samorządowego z mocą wsteczną (od dnia wydania) dopiero z momentem, kiedy stało się prawomocne w wyniku upływu terminu do jego zaskarżenia bądź też oddalenia lub odrzucenia skargi na to rozstrzygnięcie przez sąd administracyjny. Z tym momentem rozstrzygnięcie nadzorcze staje się, co do zasady, wykonalne poprzez usunięcie zakwestionowanej uchwały. Jednocześnie upada wstrzymanie wykonalności, podobnie jak w sytuacji prawomocnego wyeliminowania rozstrzygnięcia nadzorczego. Złożona 27 lutego 2019 r. skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie uchwalenia statutu została odrzucona z uwagi na upływ terminu na jej wniesienie (postanowienie WSA III SA/GI 486/19 z 3.06.2019 r. dostarczone 7.06.2019 r.). Nie złożono skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie utworzenia jednostki co oznacza, że od doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego 21 lutego 2019 r. do czasu uchwalenia kolejnej uchwały nr X/198/19 w dniu 29 sierpnia 2019 r. w ówczesnym stanie prawnym brak było podstawy prawnej do funkcjonowania jednostki budżetowej o nazwie Placówka Opiekuńczo - Wychowawcza nr 1 w Tychach. Uchwała nr X/198/19 w dniu 29 sierpnia 2019 r. stanowiła o utworzeniu Placówki Opiekuńczo - Wychowawczej nr 1 w Tychach i nadaniu jej statutu jednak organ nadzorczy stwierdził jej nieważność i wstrzymał jej wykonanie z mocy prawa w całości z dniem doręczenia rozstrzygnięcia tj. 8 października 2019 r. Na powyższe rozstrzygnięcie złożono skargę, która została oddalona w wyroku IIISA/GI25/20 z 3 czerwca 2020 r. (dostarczonego 28 lipca 2020 r.). W konsekwencji powyższego uchwała o utworzeniu jednostki i nadaniu jej statutu od momentu doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, tj. 8 października 2019 r. nie wywoływała skutków prawnych, tj. nie sposób przyjąć, iż we wskazanym okresie uchwała ta miała moc prawną, co de facto oznacza, że nie sposób przyjąć, że z dniem wejścia w życie tego aktu utworzono jednostkę i nadano jej statut. Stan wstrzymania wykonania uchwały trwa, aż do czasu uprawomocnienia się zapadłego rozstrzygnięcia nadzorczego bądź jego wzruszenia przez sąd administracyjny. W pierwszej z tych sytuacji usunięcie z obrotu prawnego uchwały z mocą wsteczną „uchylenie rozstrzygnięcia konsumuje” akt jej wstrzymania przez organ nadzoru, w drugiej zaś uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego jako aktu kończącego postepowanie nadzorcze, pozbawia mocy wiążącej zastosowany w jego trakcie środek ochrony tymczasowej (A. Matan [w:] Ustawa o samorządzie gminnym komentarz, wyd. III red. B. Dolicki, Warszawa 2021, art. 92).

Kolejną uchwałę nr XXIII/459/20 o utworzeniu jednostki uchwalono dopiero 17 grudnia 2020 r. W uchwale wskazano, że jednostkę tworzy się z dniem 1 stycznia 2019 r., czyli z mocą wsteczną, tymczasem nie ma podstaw prawnych do nadawania uchwale tworzącej jednostkę mocy wstecznej. Ponadto w uchwale wskazano, że mieniem placówki jest mienie przekazane przez Miasto Tychy w formie dwóch nieruchomości lokalowych, co jest sprzeczne ze stanem faktycznym, ponieważ dwie nieruchomości lokalowe nie stanowią majątku Placówki Opiekuńczo – Wychowawczej nr 1, a jednostka ta jest tylko użytkownikiem dwóch lokali mieszkalnych. Zapis uchwały stoi w sprzeczności z § 27 Regulaminu organizacyjnego placówki w brzmieniu „Majątek Placówki stanowi własność Miasta”.

Dopiero uchwałą nr XXV/501/21 z dniem 25 lutego 2021 r. nadano Placówce statut, co oznacza, że jednostka nie posiadała aktu regulującego jej działalność.

Wyżej przedstawiona opieszałość w przygotowaniu uchwał oraz niezastosowanie wytycznych wskazanych przez organ nadzoru spowodowały, że placówka w niektórych okresach prowadziła działalność bez umocowania prawnego jako jednostka budżetowa oraz bez aktu prawnego regulującego jej zadania i sposób działania czyli statutu.

Opieszałość w podejmowaniu działań zmierzających do opracowania i wprowadzenia unormowań wewnętrznych nowo powstałej placówki stwierdzono również w zakresie wprowadzenia:

* Zarządzenia nr POW1.021.01.2019 Dyrektora Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach – jednostki obsługującej w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego Placówki Opiekuńczo – Wychowawczej nr 1 w Tychach, które weszło w życie 28 lutego 2019 r.
* Zarządzenia nr POW1.021.04.2019 Dyrektora Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach – jednostki obsługującej w sprawie wprowadzenia Regulaminu pracy Placówki Opiekuńczo – Wychowawczej nr 1 w Tychach, które weszło w życie 11 marca 2019 r.
* Zarządzenia nr POW1.021.05.2019 Dyrektora Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach – jednostki obsługującej w sprawie wprowadzenia Regulaminu Wynagradzania Pracowników Samorządowych zatrudnionych w Placówce Opiekuńczo – Wychowawczej nr 1 w Tychach, które weszło w życie 11 marca 2019 r.
* Zarządzenia nr POW1.021.06.2019 Dyrektora Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach – jednostki obsługującej w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych Zasad rachunkowości wprowadzone 30 kwietnia 2019 r. z mocą obowiązywania od stycznia 2019 r.
* Zarządzenia nr 021.07.2019 Dyrektora Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach – jednostki obsługującej w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych do kwoty nieprzekraczającej równowartości 30 000 euro z 30 kwietnia 2019 r.

Wyżej wskazane unormowania wewnętrze zostały następnie zmienione odpowiednio:

* Zarządzeniem nr POW1.021.03.2022 Dyrektora Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach – jednostki obsługującej w sprawie wprowadzenia Regulaminu Wynagradzania zatrudnionych w Placówce Opiekuńczo – Wychowawczej nr 1 w Tychach, które weszło w życie 15 lipca 2022 r.
* Zarządzenia nr POW1.021.07.2020 Dyrektora Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach – jednostki obsługującej w sprawie wprowadzenia zmian w dokumentacji przyjętych Zasad rachunkowości z 30 listopada 2020 r., które weszło w życie   
  1 stycznia 2021 r.
* Zarządzeniem nr POW1.021.04.2022 Dyrektora Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach – jednostki obsługującej w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 130 000 zł z 15 lipca 2022 r.
  1. Księgowość i sprawozdawczość jednostki

Dokonując kontroli sprawozdawczości budżetowej jednostki weryfikacji poddano sprawozdania Rb-28S w zakresie planu, zaangażowania, wydatków wykonanych i zobowiązań z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych za:

* IV kwartał 2020 r.,
* III, IV kwartał 2021 r.,
* I, II kwartał 2022 r.

W wyniku przeprowadzonej weryfikacji danych wykazanych w ww. sprawozdaniach z przedłożonymi do kontroli zestawieniami obrotów i sald nie stwierdzono nieprawidłowości.

Wydatki poniesione przez jednostkę zgodnie z miesięcznym sprawozdaniem budżetowym Rb-28S za 2020 r., 2021 r. oraz za II kwartał 2022 r. wynosiły w ramach poszczególnych rozdziałów odpowiednio:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Rozdział | | Wydatki wykonane w 2020 r. | Wydatki wykonane w 2021 r. | Wydatki wykonane w II kwartale  2022 r. |
| Paragraf |  |
| 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi | |  |  |  |
| 4300 | Zakup usług pozostałych | 3 497,30 | 3 108,42 | 5 703,03 |
| 85156 – Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego | |  |  |  |
| 4130 | Składki na ubezpieczenie zdrowotne | 5 077,80 | 3 292,20 | 2 399,40 |
| 85504 – Wspieranie rodziny | |  |  |  |
| 4217 | Zakup materiałów i wyposażenia | 20 769,40 | 0,00 | 0,00 |
| 4219 | Zakup materiałów i wyposażenia | 3 873,92 | 0,00 | 0,00 |
| 85510 – Działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych | |  |  |  |
| 3020 | Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 3110 | Świadczenia społeczne | 9 715,00 | 9 190,00 | 3 960,00 |
| 4010 | Wynagrodzenia osobowe pracowników | 557 597,91 | 476 143,88 | 270 706,50 |
| 4040 | Dodatkowe wynagrodzenie roczne | 38 029,87 | 41 951,96 | 40 124,41 |
| 4110 | Składki na ubezpieczenia społeczne | 86 654,49 | 86 572,44 | 51 133,45 |
| 4120 | Składki na Fundusz Pracy | 9 979,39 | 11 306,42 | 6 557,35 |
| 4210 | Zakup materiałów i wyposażenia | 32 999,64 | 25 313,89 | 18 811,41 |
| 4220 | Zakup środków żywności | 81 660,43 | 71 914,96 | 38 288,52 |
| 4230 | Zakup leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych | 6 169,12 | 6 253,41 | 4 377,78 |
| 4240 | Zakup środków dydaktycznych i książek | 1 740,61 | 2 110,11 | 0,00 |
| 4260 | Zakup energii | 18 402,23 | 18 049,36 | 10 462,05 |
| 4270 | Zakup usług remontowych | 270,60 | 310,00 | 0,00 |
| 4280 | Zakup usług zdrowotnych | 519,00 | 650,00 | 450,00 |
| 4300 | Zakup usług pozostałych | 23 907,76 | 25183,29 | 20 728,97 |
| 4360 | Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych | 3 813,08 | 2 693,25 | 1 200,00 |
| 4400 | Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe | 11 905,48 | 13 005,48 | 6 999,84 |
| 4410 | Podróże służbowe krajowe | 1 424,53 | 1 426,80 | 1 191,93 |
| 4430 | Różne opłaty i składki | 1 515,01 | 1 614,66 | 1 124,41 |
| 4440 | Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych | 16 650,00 | 14 371,00 | 12 161,00 |
| 4700 | Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej | 0,00 | 1 684,00 | 0,00 |
| Razem | | 936 172,57 | 816 145,53 | 496 380,05 |

Ze sprawozdań Rb-28S za 2020 r., 2021 r. oraz II kwartał 2022 r. wynika, że wydatki zrealizowane ze środków budżetowych na wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenia roczne wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy oraz odpisami na ZFŚS stanowiły największy udział w strukturze wydatków wynoszący odpowiednio 75,72 %, 77,23 % oraz 76,69 %.

Dokonując kontroli sprawozdawczości budżetowej jednostki weryfikacji poddano sprawozdania kwartalne Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za wskazane okresy. W sprawozdaniach tych nie wykazano zobowiązań wymagalnych, co znalazło potwierdzenie w dokumentacji źródłowej poddanej kontroli.

Weryfikacji poddano również sprawozdanie Rb-50 sprawozdanie o wydatkach związanych z wykonaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za 2020 r., 2021 r. i 2022 r. nie stwierdzając niezgodności.

Za powyższe okresy sprawozdawcze weryfikacji poddano również sprawozdania budżetowe Rb-27S nie stwierdzając nieprawidłowości.

Uzyskane dochody budżetowe zgodnie z miesięcznym sprawozdaniem budżetowym   
Rb-27S za 2020 r., 2021 r. oraz II kwartał 2022 r. przedstawiają się następująco:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| KLASYFIKACJA BUDŻETOWA | | | | DOCHODY WYKONANE | | |
| Dział | Rozdział | Paragraf | | 2020 r. | 2021 r. | I kwartał  2022 r. |
| 855 | 85510 | 0940 | Wpływy z rozliczeń / zwrotów z lat ubiegłych certyfikatów i ich duplikatów | 3 352,58 | 1 137,61 | 605,36 |
| 0970 | Wpływy z różnych dochodów | 125,00 | 100,00 | 59,00 |
| Razem: | | | | 3 477,58 | 1 237,61 | 664,36 |

Sprawdzeniu poddano również sprawozdania Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za ww. okresy nie stwierdzając nieprawidłowości.

Wyrywkowej weryfikacji poddano terminowość przekazywania dochodów budżetowych w 2020 r. w 2021 r. i I półroczy 2022 r. stwierdzając, iż jednostka przekazywała dochody budżetowe z zachowaniem terminów określonych zarządzeniem 0050/44/17 Prezydenta Miasta Tychy z dnia 10 lutego 2017 r. w sprawie trybu i terminów przekazywania pobranych dochodów przez podległe jednostki budżetowe oraz wydziały merytoryczne Urzędu Miasta z późn. zmianami.

Kontroli poddano sprawozdania finansowe tj. bilans i rachunek zysków i strat za 2021 r. w konfrontacji z zestawieniem obrotów i sald stwierdzając zgodność danych z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych.

Weryfikacja wykazała zgodność obrotów dzienników cząstkowych z obrotami zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej za 2020 r. i 2021 r., zgodnie z art. 14 uor.

* 1. Prawidłowość ujmowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych

W toku czynności kontrolnych wyrywkowej weryfikacji poddano ujmowanie dokumentów źródłowych w księgach rachunkowych w okresie od stycznia 2020 r. do czerwca 2022 r. stwierdzając:

* księgi rachunkowe prowadzone są rzetelnie, sprawdzalnie i bieżąco, tj. zgodnie z art. 24 uor,
* przestrzegany jest art. 6 uor wskazujący, iż w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty,
* że zapisy księgowe spełniają wymagania art. 23 uor,
* zobowiązania regulowane są terminowo, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nakazującym dokonywać wydatki w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
* **wydatki w większości przypadków kwalifikowane są zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych** (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 513 z późn. zm.) poza wydatkami związanymi z zakupem okularów korekcyjnych oraz sensorów do pomiaru glikemii dla wychowanków, które błędnie ujmowano w paragrafie 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” zamiast w paragrafie 4230 „Zakup leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych” np.:

- faktura nr 110/MAG/05/2020 z 6.05.2020 r na kwotę 650 zł za okulary korekcyjne (wyrób medyczny),

- faktura nr 143/MAG/06/2020 z 8.06.2020 r. na kwotę 149 zł za okulary korekcyjne (wyrób medyczny),

- faktura nr 81/MAG/03/2021 8.03.2021 na kwotę 475 zł szkła okularowe,

- faktura nr 7880/FSL/05/2021 z 5.05.2021 r. na kwotę 459 zł za 6 sensorów do pomiaru glikemii.

* **w większości przypadków prawidłową dekretację dokumentów księgowych z wyjątkiem raportów kasowych, dla których w okresie objętym kontrolą nie sporządzano dekretacji,**
* **nieprzestrzeganie zaleceń Prezydenta Miasta Tychy w zakresie ujmowania w księgach rachunkowych przychodów i kosztów wskazanych w piśmie z dnia 11 stycznia 2018 r.,** w którym ustalono wspólne zasady (polityki) rachunkowości w jednostkach organizacyjnych miasta Tychy. W piśmie wskazano, iż w zakresie ujmowania w księgach rachunkowych przychodów i kosztów należy stosować zasady wynikające z następujących artykułów ustawy o rachunkowości: art. 6 ust 1 – w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty, art. 20 ust. 1 – do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym oraz art. 24 w zakresie ksiąg rachunkowych, które uznaje się za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowe, zapewniono ciągłość zapisów oraz bezbłędność działania stosowanych procedur obliczeniowych. Powyższe oznacza, iż ujęcie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych następuje w momencie ich powstania, a nie w dacie ich zapłaty. W przypadku, gdy koszty/przychody wynikające z dokumentu księgowego obejmują okres wykraczający poza jeden miesiąc, należy dokonać ich podziału i ująć odpowiednio w księgach miesięcy, których dotyczą”. Powyższe zasady obowiązywały do końca 2020 r. Natomiast w polityce rachunkowości z 30.11.2019 r., obowiązującej w wskazanym okresie uregulowano, że „w księgach rachunkowych ujmuje się wszystkie przychody i koszty danego okresu sprawozdawczego wynikające z zaistniałych zdarzeń gospodarczych w oparciu o przedłożone do 5-go dnia następnego miesiąca dowody księgowe w celu dotrzymania terminów sprawozdawczych oraz w przypadku, gdy faktury/rachunki lub inne dokumenty stanowiące dowód księgowy zostaną dostarczone do księgowości po 5 dniu miesiąca następującego po miesiącu, w którym je wystawiono – nie ujmuje się ich w ewidencji kosztów i zobowiązań danego miesiąca. Dowody te ujmowane są w księgach rachunkowych w miesiącu ich dostarczenia. Zgodnie z zasadą istotności powyższy zapis nie będzie miał znaczącego wpływu na wynik finansowy”. Ponadto pismem Prezydenta z marca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad (polityki) rachunkowości zobligowano jednostki organizacyjne Miasta Tychy do ewidencji księgowej, na koncie 300 Rozliczenie zakupu, dokonywanych zakupów materiałów, towarów, robót i usług, których dostawa i fakturowanie następuje w różnych okresach sprawozdawczych. W zakładowym planie kont wprowadzono konto 300 Rozliczenie zakupu jednak nie zamieszczono opisu zasad ewidencji zdarzeń gospodarczych na tym koncie.

Następnie pismem Prezydenta Miasta Tychy z dnia 22 października 2020 r. dot. wspólnych zasad (polityki) rachunkowości wskazano, że od stycznia 2021 r. do ksiąg danego miesiąca wprowadzić należy przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty potwierdzone dokumentami, których wpływ do jednostki nastąpił nie później niż do 20 dnia następnego miesiąca (z wyłączeniem grudnia). Dyrektor jednostki zarządzeniem nr PPZK.021.07.2020 r. z 30.11.2020 r. wprowadził do Polityki rachunkowości zalecenia Prezydenta Miasta Tychy z dnia 22 października 2020 r. Weryfikacja dokumentów źródłowych wykazała, że w okresie objętym kontrolą w jednostce nie zawsze stosowano obowiązujące w danym czasie zasady ewidencji przychodów i kosztów oraz nie ujmowano operacji na koncie 300 co dotyczyło głównie faktur za prąd i gaz np.:

* faktura nr D/02/06/0586074/2652652R z 4.03.2020 r. za energię elektryczną za okres od 3.01.2020 r. do 2.03.2020 r. na kwotę 95,68 zł ujęta została w księgach rachunkowych w kosztach lutego i marca, pomimo, że zgodnie z obowiązującymi w 2020 r. zasadami powinna zostać rozliczona w kosztach stycznia, lutego oraz marca z zastosowaniem konta 300 w styczniu i lutym,
* faktura nr O/S2/0008241/20 z 25.03.2020 r. za energię elektryczną za okres od 14.01.2020 r. do 11.03.2020 r. na kwotę 361,37 zł ujęta została w księgach rachunkowych w całości w kosztach marca, pomimo, że zgodnie z obowiązującymi w 2020 r. zasadami powinna zostać rozliczona w kosztach stycznia, lutego oraz marca z zastosowaniem konta 300 w styczniu i lutym,
* faktura nr O/S2/0006837/20 z 13.03.2020 r. za energię elektryczną za okres od 1.01.2020 r. do 2.03.2020 r. na kwotę 161,88 zł ujęta została w księgach rachunkowych w całości w kosztach marca, pomimo, że zgodnie z obowiązującymi w 2020 r. zasadami powinna zostać rozliczona w kosztach stycznia, lutego oraz marca z zastosowaniem konta 300 w styczniu i lutym.
* faktura nr 6/2020 z 4.11.2020 r. (data wpływu 8.12.2020 r.) na kwotę 360 zł za wyżywienie wychowanka we wrześniu przebywającego w Specjalnym Ośrodku Wychowawczym ujęta została w księgach rachunkowych w kosztach listopada, zamiast w kosztach września z zastosowaniem konta 300.
* faktura nr 2980559/5/2021/F z 7.12.2021 r. za zużycie gazu za okres od 15.09.2021 r. do 30.11.2021 r. na kwotę 140,21 zł prawidłowo została ujęta w księgach rachunkowych w kosztach listopada, jednak z pominięciem konta 300, pomimo, iż fakturowanie i dostawa nastąpiły w różnych okresach sprawozdawczych,
* faktura nr O/S2/0012395/21 z 2.06.2021 r. (data wpływu do jednostki 17.06.2021 r.) za energię elektryczną za okres od 13.03.2021 r. do 17.05.2021 r. na kwotę 115,80 zł prawidłowo tj. zgodnie z obowiązującymi w 2021 r. zasadami rozliczania kosztów ujęta została w księgach rachunkowych w całości w kosztach maja jednak z pominięciem konta 300 pomimo, iż fakturowanie i dostawa nastąpiły w różnych okresach sprawozdawczych,
* Naruszenie zapisów z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (…) zgodnie z którym na koncie 998 ujmuje się zaangażowanie wydatków, czyli wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym. W toku czynności kontrolnych ustalono, że na koncie 998 nie ujęto zaangażowania wydatków wynikającego z umów zawartych na usługi medycyny pracy oraz wynagrodzeń osobowych pracowników wraz z pochodnymi.
* Niesporządzenie not korygujących do faktur w których wskazano tylko nabywcę tj. gminę bez wskazania odbiorcy, czyli POW nr 1 co dotyczyło faktur:

- nr 1877/00123/270520/05 z 27.05.2020 r. na kwotę 259,03 zł wystawionej przez LIDL,

- nr FAV/1462 z 23.06.2020 r. na kwotę 49,99 zł wystawionej przez EURO-NET Sp. z o. o,

- nr 95835/8007/2020 z 10.06.2020 r. na kwotę 414 zł wystawionej przed Castorama,

- nr faktura FPA 2020/M258/000093 z 4.06.2020 r. na 39,99 zł wystawionej przez Martes Sport Sp. z o.o.

* nr Vat PL0200-202-728 z 4.06.2020 r. na 170,96 zł wystawionej przez H&M Sp. z o.o.
* nr 414101002632 z 21.12.2020 r na kwotę 250 zł wystawionej przez JYSK Sp. z o.o.
* nr FV/03240220210000023 z 14.10.2021 r. na 139,99 zł wystawionej przez Deichmann -Obuwie Sp. z o.o.,
* nr 58/FV/2022 z 25.03.2022 r. na 100 zł wystawionej przez Diament,
* nr 3136F00514/0422z 6.04.2022 r. na kwotę 191,79 zł wystawionej przez Biedronka S.A.
* nr 10601002140422 z 8.04.2022 r. na kwotę 197,60 zł wystawionej przez E. LECLERC

oraz do faktury nr 2445/2020 z 1.12.2020 r. na kwotę 36,79 zł za zakup leków w której jako nabywcę wskazano PPZ „Kwadrat”. Zgodnie z art.  106e ust.1 pkt 21 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług w przypadku faktur wystawianych w imieniu i na rzecz podatnika przez jego przedstawiciela podatkowego faktura powinna zawierać nazwę lub imię i nazwisko przedstawiciela podatkowego, jego adres oraz numer, za pomocą którego jest on zidentyfikowany na potrzeby podatku. W przypadku otrzymania faktury zawierającej pomyłki z wyjątkiem pomyłek w zakresie danych określonych w art. 106e ust. 1 pkt 8-15 ww. ustawy, nabywca, który otrzymał fakturę zawierającą pomyłki, może wystawić fakturę nazywaną notą korygującą (art.  106k ust. 1 ustawy).

* 1. Weryfikacja wypłaconych nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych, ekwiwalentów za niewykorzystany urlop oraz wynagrodzenia za prace w godzinach nadliczbowych i pracę w porze nocnej.

W ramach wydatków osobowych poniesionych w latach 2020, 2021 oraz w II kwartale 2022 r. weryfikacji poddano ustalenie wysokości i terminy wypłat:

• nagród jubileuszowych dla 2 pracowników na łączną kwotę 17 032,44 zł,

• odprawy emerytalnej dla 1 pracownika na kwotę 7 058,33 zł

Weryfikacji poddano prawidłowość ustalenia terminu nabycia prawa do nagród jubileuszowych oraz wysokość wypłaconych świadczeń w oparciu od akta osobowe pracowników, roczne kartoteki wynagrodzeń oraz roczne karty ewidencji pracy stwierdzając następujące nieprawidłowości:

* Poddane weryfikacji polecenia wypłaty nagród jubileuszowych nie wskazywały daty nabycia prawa do nagrody a jedynie dzień, w którym nagroda zostanie wypłacona. Kontrolującej udzielono wyjaśnień, iż w jednostce przyjęto, że nagrody jubileuszowe wypłacane są w terminie wypłaty najbliższych wynagrodzeń. W zakresie terminu wypłaty wynagrodzenia udzielono dodatkowych wyjaśnień, zgodnie z którymi w 2020 r. wynagrodzenie za pracę wypłacane było z dołu do 27 dnia miesiąca, a od 2021 r. wynagrodzenie wypłacane jest z dołu do 10 dnia miesiąca, następującego po miesiącu, w którym pracownik wykonywał pracę, co jest zgodne z zapisami obowiązującego regulaminu wynagradzania. Zgodnie zaś z § 8 ust 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 1960) nagrodę jubileuszową wypłaca się niezwłocznie po nabyciu przez pracownika samorządowego prawa do tej nagrody. Przyjęta przez jednostkę zasada narusza zatem ww. przepis rozporządzenia.
* Weryfikacja akt osobowych pracownika, któremu w dniu 27.03.2020 r. wypłacono nagrodę jubileuszową za 25 lat pracy wykazała, że prawo do nagrody nabył on na dzień 21.04.2020 r. co oznacza, że nagroda została wypłacona przed terminem nabycia do niej prawa, co miało wpływ na wysokość nagrody. Mając na uwadze stałe składniki wynagrodzenia należne w miesiącu nabycia prawa do nagrody jak i średnią z wypłaconych zmiennych składników wynagrodzenia z 3 miesięcy poprzedzających miesiąc nabycia prawa, kwota nagrody została zaniżona o 180,16 zł. Temu samemu pracownikowi w dniu 27.11.2020 r. wypłacono 6-miesięczną odprawę w związku z przejściem na emeryturę. Weryfikacja rocznej kartoteki wynagrodzeń ww. osoby wykazała, że błędnie ustalono kwotę odprawy tzn. jej wartość została zawyżona o 1 363,02 zł.
* Błędnie ustalono kwotę nagrody jubileuszowej za 40 lat pracy wypłaconą w dniu 10.12.2021 r. zawyżając jej wartość o 780 zł. Kontrolującej udzielono wyjaśnień, zgodnie z którymi do wyliczenia kwoty nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych przyjęto zasadę, że stałymi składnikami wynagrodzenia są wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnia pracę oraz premia regulaminowa. Jak wynika z obowiązującego w jednostce regulaminu wynagradzania: „*Dla pracowników Placówki zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia osobowe tworzy się fundusz premiowy z przeznaczeniem na wypłatę premii regulaminowych. Wysokość przyznawanej premii ustala się w wysokości 10 % wynagrodzenia zasadniczego. Premię regulaminową przyznaje Dyrektor. W szczególnych przypadkach lub na pisemny wniosek z uzasadnieniem wyznaczonego wychowawcy (koordynatora) premia dla wychowawców może ulec podwyższeniu do wysokości 30 % wynagrodzenia zasadniczego. Dla pozostałych pracowników decyzje o zwiększeniu premii podejmuje Dyrektor. Premia regulaminowa podlega zmniejszeniu za każdy dzień nieobecności w pracy z powodu choroby, opieki lub macierzyństwa […] Podejmując decyzję o zmniejszeniu lub pozbawieniu pracownika premii, Dyrektor Placówki powiadamia o tym pracownika w formie pisemnej z podaniem przyczyny”.* Przytoczone zapis regulaminu, a co za tym idzie praktyka stosowana w zakresie przydzielania premii wskazują jednoznacznie na jej zmienny charakter, co oznacza że prawidłowo wyliczona kwota nagrody jubileuszowej zgodnie z § 15 i § 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. Nr 2, poz. 14 z późn. zm.) powinna być niższa o 780 zł. Ponadto, zaznaczyć należy, że premia regulaminowa, pomimo, że jak wyjaśniono uznawana była w jednostce jako składnik stały wynagrodzenia nie była wliczana do podstawy obliczania wynagrodzenia za nadgodziny co wskazuje na brak konsekwencji w tym zakresie.
* W myśl zapisów regulaminu wynagradzania dodatek za pracę w porze nocnej jak również dodatek za godziny nadliczbowe przyznawane i wypłacane będą zgodnie z odrębnymi przepisami. Tymczasem zgodnie z art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530) 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. Mając na uwadze, że ustawa o pracownikach samorządowych stanowi przepisy szczególne do Kodeksu pracy tzn. wyłącznie w sprawach wyraźnie w ustawie o pracownikach samorządowych nieuregulowanych, stosuje się odpowiednio przepisy, Kodeksu pracy, brak jest zatem podstaw prawnych do wypłacania pracownikom samorządowym dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych. Weryfikacja dokumentów płacowych wykazała, że w jednostce wypłacane jest wyłącznie wynagrodzenie za godziny nadliczbowe. Zapisy regulaminu wynagradzania powinny zostać zatem w tym zakresie uściślone i dostosowane do obowiązujących przepisów prawa i stosowanej w jednostce praktyki.

Wyrywkowej weryfikacji poddano zasadność oraz prawidłowość wypłaconych w 2021 r. i 2022 r. wynagrodzeń za godziny nadliczbowe stwierdzając, że w każdym przypadku wynagrodzenie to wyliczane jest wyłącznie z płacy miesięcznej (zasadniczej) oraz dodatku stażowego. Zgodnie z art. 151¹ § 1 za pracę w godzinach nadliczbowych pracownikowi należy wypłacić „normalne wynagrodzenie”, jednak przepisy w żadnym punkcie nie definiują pojęcia normalnego wynagrodzenia. W opinii Sądu Najwyższego (Wyrok SN z 19.03.2019 r., III PK 32/18, LEX nr 2644631) przez "normalne wynagrodzenie", o którym mowa w art. 151¹ § 1 k.p., należy rozumieć takie wynagrodzenie, które pracownik otrzymuje stale i systematycznie, a więc obejmuje ono zarówno wynagrodzenie zasadnicze wynikające ze stawki osobistego zaszeregowania, jak i dodatkowe składniki wynagrodzenia o charakterze stałym, jeżeli na podstawie obowiązujących w zakładzie pracy przepisów płacowych pracownik ma prawo do takich dodatkowych składników. Na marginesie wskazać należy, na brzmienie zapisu regulaminu wynagradzania, zgodnie z którym „dodatek funkcyjny przysługuje pracownikowi samorządowemu, zatrudnionemu na stanowisku związanym z kierowaniem zespołem. Dodatek ten przyznawany jest na czas określony”. Konstrukcja przywołanego zapisu sugeruje, że dodatek funkcyjny ma podobny charakter jak dodatek specjalny, który zawsze przyznawany jest na czas określony. Dodatek funkcyjny zaś, jest ściśle związany z pełnioną przez pracownika funkcją, nie sposób zatem określić jaka będzie krańcowa data jego wypłacania. Nie może bowiem dojść do sytuacji, w której pracownik zatrudniony na stanowisku, dla którego regulamin przewiduje dodatek funkcyjny zostanie go pozbawiony z uwagi na fakt, że dobiegł końca okres, na który został przyznany. Dodatek funkcyjny ma charakter stałego składnika wynagrodzenia, a zarówno wypłata, jak i wysokość dodatku nie są uzależnione od uznania pracodawcy. W praktyce w kontrolowanej jednostce pracownikom zatrudnionym na stanowiskach związanych z kierowaniem zespołem dodatek funkcyjny przyznawany jest na czas określony (zwykle na 3 miesiące), jednak w taki sposób, że ma charakter ciągły i stały. Jednak w procesie wyliczenia wynagrodzenia za godziny nadliczbowe uznawany jest błędnie za zmienny składnik wynagradzania, a co za tym idzie nie jest uwzględniany w kalkulacji. Przeprowadzona weryfikacja, wykazała, że w lutym, czerwcu 2022 r. wypłacono wynagrodzenie za godziny nadliczbowe wypracowane odpowiednio w styczniu i maju przez pracowników, którym zgodnie z regulaminem wynagradzania przyznano dodatek funkcyjny. Do wyliczenia normalnego wynagrodzenia za godziny nadliczbowe wzięto stałe składniki wynagrodzenia tj. wynagrodzenie zasadnicze oraz dodatek za wieloletnią pracę pomijając dodatek funkcyjny, co miało wpływ na zaniżenie wypłaconego wynagrodzenia. Ponadto, zgodnie z zapisami § 20 obowiązującego w jednostce regulaminu pracy „praca w godzinach nadliczbowych świadczona jest na pisemne polecenie pracodawcy”. Do kontrolni nie przedłożono dokumentów potwierdzających, że polecenie pracy w godzinach nadliczbowych świadczone było na podstawie pisemnego polecenia Dyrektora. Ponadto na podstawie wyrywkowej weryfikacji stwierdzono, że w harmonogramie pracy na styczeń 2022 r. jednemu pracownikowi przewidziano czas pracy w wymiarze 154 h podczas gdy nominalny czas pracy wynosił 152 h. Tym samym już w harmonogramie przewidziano, że pracownik będzie pracował w godzinach nadliczbowych, co jest sprzeczne z zasadami opracowywania rozkładu czasu pracy, mając na uwadze, że praca w godzinach nadliczbowych to praca, której nie można przewidzieć z góry.

* Zgodnie z obowiązującym w jednostce regulaminem pracy pracownikowi wykonującemu pracę w porze nocnej przysługuje dodatek do wynagrodzenia za każdą godzinę pracy w porze nocnej w wysokości 20 % stawki godzinowej wynikającej z wynagrodzenia minimalnego. Wyrywkowej weryfikacji poddano prawidłowość wyliczenia dodatków za pracę w porze nocnej wypłaconych w 2021 r. oraz 2022 r. stwierdzając, że wszystkie dodatki wypłacone w czerwcu 2021 r. za nocki przepracowane w maju 2021 r. obliczono przyjmując błędna stawkę tj. 3,50 zł za każdą przepracowaną godzinę w porze nocnej. Mając na uwadze, że minimalne wynagrodzenie w tym okresie wynosiło 2 800 zł oraz fakt, że nominalny czas pracy wynosił 152 godz. stawka dodatku za jedną godzinę pracy w porze nocnej powinna wynosić 3,68 zł.

Podczas weryfikacji dokumentów kadrowo - płacowych stwierdzono ponadto, że w aktach osobowych dwóch pracowników, którzy pełnili funkcję koordynatorów w POW nr 1 i otrzymywali dodatek funkcyjny brak było zakresu czynności, który powinni otrzymać przed przystąpieniem do pracy zgodnie z § 10 pkt 1 Regulaminu pracy.

* 1. Gospodarowanie środkami publicznymi

Weryfikacji poddano ponoszenie wydatków w świetle art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Narzędziem wspomagającym Dyrektora w realizacji wymogów ww. postanowień winien być regulamin traktujący o sposobie ponoszenia wydatków w jednostce.

W kontrolowanym okresie w jednostce obowiązywały następujące Regulaminy udzielania zamówień publicznych:

1. Regulamin udzielania zamówień publicznych do kwoty nieprzekraczającej równowartości 30 000 euro z 30 kwietnia 2019 r., którego nie stosuje się do zamówień, których wartość szacunkowa nie przekracza równowartości kwoty 6 000 euro. Zgodnie z regulaminem czynność wyboru wykonawcy, przeprowadza wyznaczony pracownik w jednej lub w kilku następujących formach poprzez: zamieszczenie zapytania ofertowego na stronie internetowej, przekazanie zapytania ofertowego co najmniej do trzech potencjalnych wykonawców, zebranie co najmniej trzech ofert publikowanych na stronach internetowych. Kryteriami oceny ofert są cena lub koszt albo cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia.

Największe wydatki jednostki przykładowo w skali 2021 roku poza wydatkami za media i opłaty za mieszkanie i wywóz nieczystości stanowiły:

* zakup środków czystości - 5 422,25 zł,
* zakup odzieży dla wychowanków - 9 023,17 zł (w 2021 r. w placówce przebywało 23 dzieci),
* zakup artykułów spożywczych – 71 914,96 zł (ustalono dzienną stawkę żywieniową na dziecko w kwocie 17 zł – średnio 2021 r. w placówce przebywało 14 dzieci),
* zapłata za wyżywienie wychowanków przebywających w ośrodkach wychowawczych – 3 898,28 zł
* zakup leków – 6 254,01 zł.

Wyłączając z regulaminu wydatki do kwoty 6 000 euro powyższy regulamin nie miał praktycznego zastosowania w jednostce poza wydatkami na zakup żywności.

Jednostka winna przeprowadzić zamówienie na artykuły spożywcze w oparciu o powyższą procedurę wynikającą z regulaminu czego jednostka nie uczyniła. Zgodnie z wyjaśnieniami, co potwierdza dokumentacja księgowa, założeniem w celu realizacji aspektów wychowawczych jest, aby dzieci uczestniczyły w robieniu zakupów żywnościowych. Dlatego w jednostce nie dokonuje się globalnych zamówień artykułów spożywczych. Mając na uwadze te wyjaśnienia i przyjętą politykę związaną z charakterem funkcjonowania jednostki, aspekt ten winien być uwzględniony w regulaminie zamówień publicznych poprzez wyłączenie tej kategorii wydatków wraz z odpowiednią argumentacją. Nie uczyniono tego jednak wprowadzając kolejny regulamin.

1. Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 130 000 zł z 15 lipca 2022 r. zgodnie, z którym przewidziano następujące procedury:
2. do zamówień poniżej 20 000 zł,
3. do zamówień o wartości od 20 000 zł do 130 000 zł.

W przypadku zamówień poniżej 20 000 zł w Regulaminie zawarto zapisy: „Udzielenie zamówienia poprzez wybór najkorzystniejszej oferty dostępnej na rynku poprzedzone jest rozeznaniem rynku. Rozeznanie rynku prowadzone jest telefonicznie, pisemnie lub drogą elektroniczną. W przypadku braku ofert dostępnych na rynku, zamawiający ma możliwość przesłania zapytania ofertowego do odpowiedniej liczby wykonawców, zapewniając konkurencję. Dopuszcza się możliwość negocjacji dostępnych na rynku ofert. Do udzielenia zamówienia o wartości poniżej 20 000 zł nie jest wymagana forma pisemna z zastrzeżeniem, że podstawą udokumentowania zamówienia jest faktura lub rachunek z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianym prawem, które nakazują zawarcie umowy”.

„Zamówienia o wartości od 20 000 zł do 130 000 zł udzielane są przez wybór najkorzystniejszej oferty otrzymanej wskutek zapytania ofertowego. Zamawiający zwraca się z zapytaniem ofertowym do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców lub zamieszcza zapytanie ofertowe na stronie zamawiającego. W przypadku braku możliwości przeslania zapytania ofertowego do mniejszej liczby wykonawców z jednoczesnym zamieszczeniem zapytania ofertowego na stronie internetowej zamawiającego.”

Zapisy powyższych uregulowań są:

* niezrozumiałe – co dotyczy sformułowań;
* „w przypadku braku ofert dostępnych na rynku, zamawiający ma możliwość przesłania zapytania ofertowego (…) “,
* „w przypadku braku możliwości przeslania zapytania ofertowego do mniejszej liczby wykonawców z jednoczesnym zamieszczeniem zapytania ofertowego na stronie internetowej zamawiającego “,

bowiem w przypadku stwierdzenia braku ofert dostępnych na rynku, rodzi się pytanie do kogo zamawiający ma przesłać zapytanie ofertowe,

* nieprecyzyjne – w zakresie sformułowania „odpowiednia liczba wykonawców “,
* nieadekwatne – do budżetu jakim funkcjonuje jednostka i ponoszonych wydatków powodując, że uregulowania są przepisami martwymi. Zapis, że do 20 000 zł jednostka może przeprowadzać rozeznania cenowe telefoniczne bez pozostawienia w dokumentacji śladu o jego przeprowadzeniu, nie stanowi narzędzia potwierdzającego ponoszenie wydatków zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Jak wynika z wyjaśnień udzielonych kontrolującej jednostka nie prowadzi rejestru udzielonych zamówień publicznych do kwoty 130 000 zł, do czego obliguje regulamin.

W zakresie ponoszenia wydatków ze środków publicznych stwierdzono ponadto przyznanie i wypłacenie wychowankom kieszonkowego w zawyżonej wysokości tj. 90 zł, co dotyczyło wypłaty kieszonkowego dla jednego wychowanka za maj 2021 r., dla ośmiu wychowanków za czerwiec 2021 r., dla trzech wychowanków za lipiec 2021 r. i dla jednego wychowanka za sierpień 2021 r.

Zgodnie z § 18 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej, dziecku umieszczonemu w placówce opiekuńczo-wychowawczej zapewnia się co miesiąc kwotę pieniężną do własnego dysponowania przez dzieci od 5 roku życia, której wysokość, ustala co miesiąc dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej, nie niższą niż 1% i nie wyższą niż 8% kwoty odpowiadającej kwocie, o której mowa w [art. 80 ust. 1 pkt 2](https://sip.lex.pl/#/document/17720793?unitId=art(80)ust(1)pkt(2)&cm=DOCUMENT) ustawy tj. kwoty 1 000 zł, co max stanowi 80 zł.

* 1. Gospodarka majątkiem trwałym i inwentaryzacja

Wartość majątku jednostki wg stanu na dzień 31.12.2021 r. zgodnie z księgami rachunkowymi przedstawiała się następująco:

|  |  |
| --- | --- |
| * 013 – Pozostałe środki trwałe – Ejsmonda | 50 166,60 |
| * 013 – Pozostałe środki trwałe - Batorego | 68 461,93 |
| Razem 013: | 118 628,53 |

Zgodnie z zasadami rachunkowości obowiązującymi w 2021 r.:

* do pozostałych środków trwałych zalicza się wszelkie pozostałe środki trwałe o wartości przekraczającej 2 500 zł do 10 000 zł włącznie;
* środki trwałe niskocenne – o charakterze wyposażenia o wartości nie przekraczającej 2 500 zł podlegają zaliczeniu do kosztów w momencie ich zakupu. Kontrola ich stanu podlega ewidencji ilościowej;
* środki trwałe niskocenne o charakterze wyposażenia stanowiące drobny sprzęt, nie podlegają ewidencji ani ilościowej, ani wartościowej. Są to w szczególności:
* odzież ochronna wydawana pracownikom,
* sprzęt gospodarczy do utrzymania czystości pomieszczeń i utrzymania higieny,   
  np. wiadra, szczotki, miski, wycieraczki, ręczniki, ścierki,
* sprzęt typu kuchennego: szklanki, kieliszki, filiżanki, talerze, noże, widelce, garnki, obrusy, serwetki, przybory kuchenne itp.,
* sprzęt biurowy: dziurkacze, zszywacze, noże do papieru, nożyczki, tablice, mapy,
* sprzęt przeciwpożarowy, np. gaśnice,
* chodniki, lampy wiszące, lampki na biurko, karnisze, lustra, firany, zasłony, koce, pościel, bielizna pościelowa itp.

W powyższym zakresie kontrolowana jednostka nie dostosowała się do zaleceń Prezydenta wskazanych w piśmie z marca 2019 r. dotyczącego ustalenia wspólnych zasad (polityki) rachunkowości w jednostkach organizacyjnych Miasta Tychy, zgodnie z którym należało wprowadzić i stosować następujące zasady w zakresie prowadzenia ewidencji ilościowej wyposażenia niskocennego, tj.:

1. Ewidencją ilościową objęte jest następujące wyposażenie:
2. Meble, sprzęt RTV, sprzęt informatyczny, kserokopiarki, sprzęt fotograficzny, kamery, sprzęt audiowizualny oraz telefony komórkowe o wartości do 2 500 zł,
3. Sprzęt AGD o wartości jednostkowej od 100 zł do 2 500 zł,
4. Pozostałe wyposażenie o wartości jednostkowej od 500 zł do 2 500 zł.
5. Uwzględniając zasadę istotności, wyposażenie pomieszczeń przymocowane do ścian, podłóg i sufitów (typu gaśnice, lampy, żaluzje, rolety, przepływowe podgrzewacze wody, suszarki itp.) w dacie ich nabycia ujmowane są bezpośrednio w kosztach jednostki i nie podlegają żadnej ewidencji.

W kontrolowanej jednostce ewidencja składników majątkowych prowadzona jest w księgach inwentarzowych pozostałych środków trwałych ujmowanych ilościowo- wartościowo oraz ilościowo prowadzone odrębnie dla mieszkania przy ul. Ejsmonda oraz przy ul. Batorego. W wyniku kontroli stwierdzono zgodność danych wynikających z ksiąg rachunkowych dotyczących składników majątkowych z przedłożonymi księgami inwentarzowymi.

W okresie objętym kontrolą wartość pozostałych środków trwałych uległa zwiększeniu o kwotę 19 135,52 zł w związku z zakupem dwóch komputerów Dell Optipex z monitorem, a ze środków unijnych trzech laptopów Dell Vostro i telewizora Samsung 50` oraz zmniejszeniu o kwotę 2 099 zł w związku z likwidacją wyposażenia. Natomiast w ilościowych księgach inwentarzowych prawidłowo zaewidencjonowano nabyte składniki wyposażenia m.in. krzesła, stołki, regały, stół, klimatyzator.

Zgodnie z Instrukcją inwentaryzacyjną stanowiącą załącznik nr 3 do zarządzenia nr POW1.021.06.2019 Dyrektora Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach – jednostki obsługującej z dnia 30.04.2019 r. środki trwałe inwentaryzuje się corocznie 31 grudnia – nie wcześniej niż na trzy miesiące przed tą datą i nie później niż 15 stycznia roku następnego. Zgodnie z zarządzeniem nr PPZK.021.04.2020 Dyrektora Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach z dnia 30.11.2021 r. w terminie od 1.12.2021 r. do 14.01.2022 r. wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. inwentaryzacją należało objąć: środki trwałe i środki trwałe o charakterze wyposażenia, środki pieniężne w gotówce, druki ścisłego zarachowania, środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych, należności i zobowiązania wobec pracowników, należności i zobowiązania z tytułów publiczno-prawnych.

Z przeprowadzonej inwentaryzacji przedłożono następujące dokumenty:

* potwierdzenie sald na rachunkach bankowych,
* protokół z inwentaryzacji kasy przeprowadzonej w dniu 31.12.2021 o godz. 11.30 do 11.50 w którym stwierdzono zerowy stan kasy zgodny z saldem ostatniego raportu kasowego 12/2021 oraz podano ostatni nr KP 00000187, ostatni nr KW 0000059 (dowody wystawiane w systemie komputerowym).
* protokół z weryfikacji sald na dzień 31.12.2021 r.,
* spis z natury pozostałych środków trwałych i wyposażenia znajdującego się na mieszkaniu przy:
* ulicy Batorego dokonany na arkuszach spisu z natury: nr 000101, 000102, 000103 w dniu 1.12.2021 r. (122 pozycje) oraz nr 000121 w dniu 5.01.2022 r. (1 pozycje),
* ulicy Ejsmonda dokonany na arkuszach spisu z natury: nr 000104, 000105 w dniu 9.12.2021 r. (93 pozycje).
* sprawozdanie z przebiegu spisu z natury z dnia 14.01.2021 r. w którym stwierdzono, że wszystkie składniki majątkowe zostały ujęte w arkuszach spisu z natury,

Zgodnie z wyjaśnieniem udzielonym w trakcie kontroli spis z natury przeprowadzony dodatkowo 5.01.2022 r. dotyczył wyposażenia, które zakupiono od momentu przeprowadzenia pierwszego spisu w dniu 1.12.2021 r. Zauważa się, że w zarządzeniu w sprawie przeprowadzenie inwentaryzacji nie wskazano terminu przeprowadzenia spisu, a jedynie termin przeprowadzenia inwentaryzacji, tj. od dnia 1.12.2021 r. do dnia 14.01.2022 r. W Instrukcji inwentaryzacyjnej jednostki wskazano, że „spis z natury polega na tym, że grupa spisowa, poczynając od jednej z granic pola spisowego, idzie w określonym kierunku, dokonując po drodze kolejno i systematycznie: mierzenia (w m, m2, 1), ważenia (w kg) lub liczenia (w szt.) znajdujących się na terenie pola rzeczowych składników majątku obrotowego jednostki, środków trwałych i wyposażenie oraz depozytów”. W myśl przepisu art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowościtermin i częstotliwość inwentaryzacji uważa się za dotrzymany jeżeli inwentaryzacja składników aktywów – z wyłączeniem aktywów pieniężnych, papierów wartościowych, produktów w toku produkcji oraz materiałów, towarów i produktów gotowych – rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do dnia 15 dnia następnego roku, ustalenie zaś  stanu nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury lub potwierdzenia salda – przychodów i rozchodów (zwiększeń i zmniejszeń), jakie nastąpiły między datą spisu lub potwierdzenia, a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych, przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym.

 Jak wynika z treści § 2 ust. 5 przywołanego powyżej zarządzenia Komisja *inwentaryzacyjna dokona rozliczenia do dnia 14 stycznia 2022 r. sporządzając protokół z przeprowadzonej inwentaryzacji.* W treści zarządzenia nie powołano jednak komisji inwentaryzacyjnej, wskazano jedynie zespoły spisowe do przeprowadzenia spisu z natury, a do kontroli nie przedłożono protokołu z przeprowadzonej inwentaryzacji. Zgodnie zaś z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Do kontroli przedłożono dokument pn. „Spis z natury wg stanu na dzień 31.12.2021 r.” w którym porównano wartość majątku spisanego na arkuszach w zakresie pozostałych środków trwałych z ewidencją prowadzoną w księgach rachunkowych na koncie 013 o wartości 118 628,53 zł stwierdzając jego zgodność. Dokumentacja poddana kontroli nie zawiera informacji potwierdzających, że dokonano porównania spisu pod katem wyposażenia niskocennego z ewidencją prowadzoną w księgach inwentarzowych ilościowych. W toku czynności kontrolnych porównaniu poddano wszystkie spisane na arkuszach z natury elementy wyposażenia z prowadzonymi w jednostce księgami inwentarzowymi ilościowymi stwierdzając, że:

* spisano składniki majątku niepodlegające ujęciu w ewidencji ilościowej zgodnie z instrukcją inwentaryzacyjną np. zlew jedno komorowy, oświetlenie sufitowe, plafon, lustro, domofon, oświetlenie ścienne, umywalka i bateria, brodzik i kabina prysznicowa, piecyk gazowy,
* spisano modem, kosze na bieliznę, bez numeru inwentarzowego, które nie zostały wpisane do ilościowej księgi inwentarzowej.

Powyższe wskazuje, że wyposażenie spisane na arkuszach spisu z natury nie zostało porównane z prowadzonymi w jednostce ilościowymi księgami inwentarzowymi w celu ustalenia i wyjaśnienia ewentualnych różnic.

W toku czynności kontrolnych sprawdzeniu poddano dokumentację potwierdzającą realizację postanowień art. 26 ust.1 pkt 2 i pkt 3 ustawy o rachunkowości, tj.: potwierdzenia sald w zakresie aktywów finansowych i należności oraz protokół z inwentaryzacji przeprowadzonej metodą weryfikacji nie stwierdzając nieprawidłowości.

* 1. Ustalenie i przekazanie odpisu na ZFŚS oraz prawidłowość przyznawanych świadczeń

Placówka Opiekuńczo Wychowawcza nr 1 w Tychach, zawarła 11.04.2019 r., na okres 2 lat, *Porozumienie o prowadzeniu wspólnej działalności socjalne*j z Placówką Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach, dalej PPZ „Kwadrat”. W porozumieniu ustanowiono PPZ „Kwadrat” organizatorem i koordynatorem tej działalności, przez co należy rozumieć administrowanie środkami funduszu. Przystąpienie pracodawcy do porozumienia zostało poprzedzone uzgodnieniami z pracownikami zatrudnionymi u Pracodawców. W § 6 porozumienia postanowiono, że rozpatrywaniem wniosków o wypłatę środków z ZFŚS zajmować będzie się Komisja Socjalna składająca się z oddelegowanych pracowników, a kadencja Komisji trwa 4 lata, zatem o 2 lata dłużej niż okres, na który zawarto porozumienie. Kolejne porozumienie zawarto 22.09.2022 r. na okres 10 lat, co oznacza, że od 11.05.2021 r. prowadzono wspólną działalność socjalną bez umowy. Zauważa się ponadto, że pracodawcy zamierzający prowadzić wspólną działalność socjalną, powinny zawrzeć w tym celu wielostronną umowę. Stronami umowy powinni być wszyscy pracodawcy, których zamiarem jest prowadzenie działalności socjalnej wspólnie z innymi pracodawcami. Wynika to z art. 9 ustawy z 4.03.1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 923), który stanowi, że pracodawcy mogą prowadzić wspólną działalność socjalną na warunkach określonych w umowie. Umowa ta określać powinna m.in. kwestie dotyczące: przedmiotu wspólnej działalności, zasad jej prowadzenia, sposobu rozliczeń, trybu wypowiedzenia i rozwiązania umowy oraz warunków odstąpienia od stosowania umowy, a także odpowiedzialności stron z tego tytułu.

Zgodnie z zapisami art. 3 ust. 2 ustawy z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, dalej: ustawa o ZFŚS, pracodawcy prowadzący działalność w formie jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych mają obowiązek tworzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych niezależnie od liczby zatrudnianych pracowników. Obowiązujące przepisy przewidują, m in. że:

* środki ZFŚS mają być gromadzone na odrębnym rachunku bankowym (art. 12 ustawy o ZFŚS),
* administrowanie ZFŚS należy do obowiązków danego pracodawcy tworzącego fundusz (art. 10 ustawy o ZFŚS),
* pracodawcy mogą prowadzić wspólną działalność socjalną na warunkach określonych w umowie - która w szczególności określa przedmiot wspólnej działalności, zasady jej prowadzenia, sposób rozliczeń oraz tryb wypowiedzenia i rozwiązania umowy, a także może określać warunki odstąpienia od jej stosowania oraz odpowiedzialność stron z tego tytułu (art. 9 ustawy o ZFŚS).

Zgodnie z uzyskanym w trakcie kontroli wyjaśnieniem środki ZFŚS POW nr 1 gromadzone są na jednym, wspólnym rachunku bankowym, którego właścicielem jest PPZ „Kwadrat”. Księgi rachunkowe prowadzone są przez PPZ „Kwadrat” dla wszystkich operacji gospodarczych, które zachodzą w ramach utworzonego wspólnego Funduszu, w taki sposób, że nie ma możliwości wyodrębnienia z nich stanu środków Funduszu jednostki POW nr 1. Zauważa się, że zrealizowanie decyzji o prowadzeniu wspólnej działalności socjalnej nie oznacza, że pracodawcy tworzą jeden wspólny fundusz socjalny. Każda jednostka musi mieć osobny fundusz, a wspólnie mogą tylko prowadzić działalność socjalną, tzn. każdy podmiot tworzy własny fundusz, przekazuje określone kwoty na wspólną działalność socjalną. To oznacza, że każdy z pracodawców ponosi odpowiedzialność za przestrzeganie ustawy z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych i powinien posiadać odrębny [rachunek bankowy](https://ksiegowosc.infor.pl/tematy/rachunek-bankowy/) funduszu nawet wówczas, gdy [umowa](https://mojafirma.infor.pl/tematy/umowa/) o wspólnej działalności socjalnej przewiduje wspólny rachunek bankowy dla gromadzenia środków socjalnych, tj. stosownie do art. 12 ust. 1 powołanej ustawy. Wspólna [działalność socjalna](https://kadry.infor.pl/tematy/dzialalnosc-socjalna/) odbywa się na podstawie jednego (wspólnego) regulaminu, obowiązującego u wszystkich pracodawców objętych postanowieniami umowy. Działalność w zakresie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych uregulowano następującymi aktami:

* Zarządzeniem nr 021.03.2020 Dyrektora Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” z dnia 01.02.2020 r. w sprawie wprowadzenia Wspólnego Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych,
* Zarządzeniem nr 021.03.2022 Dyrektora Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” z dnia 15.02.2022 r. w sprawie wprowadzenia Wspólnego Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych Placówki w Tychach wraz z aneksami.

W związku z brakiem odrębnego rachunku bankowego dla środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych dla Placówki Opiekuńczo – Wychowawczej nr 1 w Tychach, nie prowadzono ewidencji księgowej na kontach 135 Rachunek środków funduszy specjalnego przeznaczenia oraz 851 Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych do czego obliguje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 342). Zgodnie z udzielonym wyjaśnieniem ewidencja stanu i zmian ZFŚS oraz należności ZFŚS z tytułu udzielonych świadczeń zwrotnych była prowadzona łącznie w księgach rachunkowych PPZ „Kwadrat” dla pracowników tej jednostki oraz pracowników POW nr 1 i POW nr 2, którego fundusz został połączony w taki sposób, że konto syntetyczne 851 "Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych" i konto syntetyczne 234 "Pozostałe rozrachunki z pracownikami" oraz ewidencja analityczna do tego konta według pracowników, była prowadzona w księgach rachunkowych PPZ „Kwadrat”.

Mając na uwadze przytoczone powyżej fragmenty porozumienia oraz dokumentację przedłożoną do kontroli stwierdzić należy, że w jednostce nieprawidłowo zorganizowano gospodarkę Zakładowym Funduszem Świadczeń Socjalnych.

Weryfikacji poddano dokumentację związaną z ustalaniem wartości odpisu podstawowego na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych w 2021 r. W myśl art. 6 ust. 2 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych równowartość dokonanych odpisów i zwiększeń na dany rok kalendarzowy pracodawca przekazuje na rachunek bankowy funduszu w terminie do dnia 30 września tego roku, z tym, że w terminie do dnia 31 maja tego roku przekazuje kwotę stanowiącą co najmniej 75% równowartości odpisów. W związku z powyższym w dniu 27.05.2021 r. na rachunek bankowy ZFŚS przekazano kwotę 11 336 zł. Pozostałą część zgodnie z ustawą przekazano do końca września 2021 r., tj. w dniu 30.09.2021 r. w kwocie 3 779 zł. Tymczasem w sprawozdaniu Rb-28S za III kwartał 2021 r. w § 4440 w kolumnie plan wykazano kwotę 17 053 zł, a w kolumnie wykonanie kwotę 15 115 zł, co wskazuje, że planowana kwota odpisu wynosiła 17 053 zł, a do 30.09.2021 r. przekazano zaniżoną kwotę środków na rachunek ZFŚS, tj. niezgodnie z ustawą. Jak wyjaśniono, w styczniu dokonano przeliczenia kwoty odpisu do planowanej liczby przeciętnej planowanej w danym roku kalendarzowym liczby zatrudnionych pracowników, lecz nie dokonano korekty planu finansowego jednostki. Zgodnie z dokumentacją przedłożoną do kontroli w wyniku przeliczenia stanu zatrudnienia do faktycznej liczby zatrudnionych na rachunek ZFŚS należało przekazać kwotę 14 371 zł, wobec powyższego 30.12.2021 r. zwrócono na rachunek bieżący POW nr 1 kwotę 744 zł.

Jednostka prawidłowo ustaliła wysokość odpisu na ZFŚS po przeliczeniu do faktycznej liczby zatrudnionych w 2021 r. tj. w wymiarze 9,27 etatu. Nie utworzono i nie przekazano jednak odpisu na emeryta, którego zgodnie z regulaminem jednostka winna objąć opieką socjalna. Wobec tego, odpis na ZFŚS, a tym samym koszty POW nr 1 zostały zaniżone o kwotę 258,38 zł.

Zasady funkcjonowania ZFŚS określone zostały w regulaminie wprowadzonym zarządzeniem nr 021.03.2020 z dnia 01.02.2020 r. oraz nr 021.03.2022 z dnia 15.02.2022 r. Zgodnie z treścią regulaminu fundusz jest przeznaczony na finansowanie działalności socjalnej z uwzględnieniem sytuacji życiowej, rodzinnej, materialnej osób uprawnionych w tym:

1. Różne formy wypoczynku
2. Pomoc materialna w formie finansowej (zapomogi bezzwrotnej) i rzeczowej dla osób dotkniętych wypadkami losowymi lub znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej, przyznawanej jednorazowo,
3. Różne formy sportu, kultury i rekreacji,
4. Imprezy sportowo – rekreacyjne i kulturalno – oświatowe organizowane przez pracodawcę dla pracowników,
5. Wsparcie finansowe w okresie jesienno – zimowym w związku z zwiększonymi potrzebami,
6. Udzielanie pomocy socjalno – rzeczowej lub finansowej,
7. Udzielanie zwrotnej pomocy na cele mieszkaniowe (pożyczki mieszkaniowe).

W jednostce podstawą przyznawania świadczeń z Funduszu jest wniosek osoby uprawnionej, a przyznawanie świadczeń jest uzależnione od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej na podstawie oświadczenia o dochodach z ostatnich 3 miesięcy przed złożeniem wniosku. Wnioski o świadczenia z Funduszu składane są w dowolnym terminie roku kalendarzowego, w zależności od potrzeb, z wyjątkiem wniosku dotyczącego wsparcia finansowego w okresie jesienno – zimowym, który należy złożyć do 15 listopada każdego roku. Wnioski złożone po ww. terminie zgodnie z regulaminem nie będą rozpatrywane. Podstawą wypłaty dofinansowania do wypoczynku organizowanego w we własnym zakresie dla pracownika jest wykorzystanie urlopu wypoczynkowego, obejmującego nie mniej niż 14 kolejnych dni kalendarzowych, wykorzystanych w danym roku. Zgodnie z zapisami regulaminu wymiar urlopu potwierdza na wniosku inspektor ds. kadr i płac.

Wyrywkowemu sprawdzeniu poddano udzielone w 2021 r. świadczenia stwierdzając, że świadczenia wypłacano w kwotach przewidzianych regulaminem dla poszczególnych przedziałów dochodowych. Na żadnym z wniosków nie odnotowano jednak daty wpływu, nie sposób zatem ocenić czy wnioski dotyczący zapomogi jesienno – zimowej wpłynęły w terminie określonym w regulaminie. Ponadto, na żadnym z wniosków o dofinansowania do wypoczynku organizowanego w we własnym zakresie (wczasów pod gruszą) inspektor ds. kadr i płac nie potwierdził wymiaru urlop do czego również obligują zapisy regulaminu.

* 1. Ewidencja i wykorzystanie środków ze świadczenia wychowawczego

Ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, wśród osób którym przysługuje świadczenie wychowawcze wymienia m.in. dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej (art. 4 ust. 2 pkt 4). Celem *świadczenia wychowawczego* jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych (art. 4 ust.1). Zgodnie z art.  9a ustawy świadczenie wychowawcze przyznane na dzieci umieszczone w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego, placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego, (…) przeznacza się w szczególności na rozwój zainteresowań oraz zwiększanie szans edukacyjnych i rozwojowych dzieci.

W Placówce została wprowadzona Procedura korzystania ze świadczenia wychowawczego w Placówce Pieczy zastępczej „Kwadrat”, Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej nr 1 oraz Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej nr 2. Zgodnie z procedurą dyrektor lub osoba przez niego upoważniona składa wniosek do ZUS o przyznanie świadczenia wychowawczego na każde dziecko faktycznie przebywające w Placówce. Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi w trakcie kontroli wnioski składane są przez Dyrektora. Placówka ma założone odrębne konto, na które wpływają świadczenia wychowawcze oraz świadczenia „dobry start”. Stan środków na koniec 2020 r. wynosił 22 645,75 zł, na koniec 2021 r. 19 648,93 zł, a na 31 sierpnia 2022 r. stanowił kwotę 22 531,44 zł. Dekretacja wpływów dokonywana jest na koncie 139 i 240 – prowadzonym analitycznie dla wychowanków. W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że:

* na rachunku bankowym Placówki na dzień 31.08.2022 r. pozostały środki ze świadczenia wychowawczego dla wychowanków, którzy już opuścili jednostkę tj.,   
  - w kwocie 16,13 zł dotyczące wychowanka, którym opuścił placówkę w sierpniu 2021 r. (nr rozrachunku 240-20-0068),

- w kwocie 912,61 zł, dotyczące wychowanka, którym opuścił placówkę w marcu 2022 r. (nr rozrachunku 240-20-0073),

- w kwocie 381,43 zł, dotyczące wychowanka (nr rozrachunku 240-20-0114), który opuścił placówkę w grudniu 2021 r., przy czym w kwietniu 2022 r. dokonano opłaty za „zieloną szkołę” w wysokości 1 560 zł tego wychowanka, a w marcu 2022 r. z jego konta wypłacono kwotę 200 zł na wydatki dla innego wychowanka, z przeznaczenie na zakup (pampersów, skarpetki, śliniak, chusteczki, sudocrem, - zgodnie z paragonami z marca 2022 r.). Zgodnie z wyjaśnieniami wychowanek, na rzecz którego dokonano zakupów z środków uzyskanych na innego wychowanka nie miał przyznanego świadczenia wychowawczego (przyjęcie do placówki 9 marca 2022 r.).

* środki z tyt. świadczenia wychowawczego dla wychowanka przyjętego do POW nr 1:

- 25 maja 2020 r. z POW nr 2 wpływały na rachunek POW nr 1 dopiero od czerwca 2021 r. W 2020 r. wpłynęło tylko świadczenie Dobry Start. Zgromadzone środki w POW nr 2 nie zostały przekazane do POW nr 1 (nr rozrachunku 240-20-0090),

- 12 września 2020 r. z PPZK wpływały na rachunek POW nr 1 dopiero od czerwca 2021 r. (nr rozrachunku 240-20-0053),

- 31 sierpnia 2021 r. z POW 2, wpływały na konto POW nr 1 dopiero od 2022 r., i żadne środki z POW nr 2 nie zostały przekazane do POW nr 1 (nr rozrachunku 240-20-0121),

- 1 grudnia 2021 r. z PPZK wpływały na konto POW nr 1 dopiero od czerwca 2022 r. i żadne środki z PPZK nie zostały przekazane do POW nr 1 (nr rozrachunku 240-20-0058),

- 31 grudnia 2021 r. z POW 2 (nr rozrachunku 240-20-0091), do końca sierpnia 2022 r. nie wpływały świadczenia wychowawcze na rachunek POW nr 1 i żadne środki z POW nr 2 nie zostały przekazane do POW nr 1.

- 8 marca 2022 r. z PPZK (nr rozrachunku 240-20-0126), do końca sierpnia 2022 r. nie wpływały na rachunek POW nr 1 i żadne środki z PPZK nie zostały przekazane do POW nr 1.

- 14 marca 2022 r. z PPZK (nr rozrachunku 240-20-0125), do końca sierpnia 2022 r. nie wpływały na rachunek POW nr 1 i żadne środki z PPZK nie zostały przekazane do POW nr 1.

* na rachunek depozytowy POW nr 1 od stycznia 2022 do maja 2022 r. wpływały środki z tytułu świadczenia wychowawczego dla dziecka, które nie było wychowankiem POW nr 1 (nr rozrachunku 240-20-0113)

Zgodnie z art.  5 ust. 1 ustawy świadczenie wychowawcze przysługuje osobom, o których mowa w art. 4 ust. 2, w wysokości 500,00 zł miesięcznie na dziecko. Świadczenia wychowawcze, którymi dysponują placówki mają charakter depozytów, którymi zarządza dyrektor, dlatego dla właściwego ich odzwierciedlenia w sprawozdaniu zasadnym jest ich ewidencja adekwatna do miejsca pobytu dziecka.

Zapisy Procedury nie regulują szczegółowo zasad postępowania ze środkami pochodzącymi ze świadczenia wychowawczego w szczególności zasad ich wydawania i ewentualnego gromadzenia. Prowadzona w jednostce księgowość w zakresie środków pochodzących z dodatku wychowawczego, wskazuje, że środki rozliczane są osobowo, oddzielnie na każdego wychowanka, co sugeruje, że środki przyznane na konkretne dziecko powinny być przeznaczane na realizację dodatkowych potrzeb, w postaci pobudzania zainteresowań oraz zwiększania szans edukacyjnych i rozwojowych tego konkretnego dziecka. Jednocześnie w przypadku, gdy niepełnoletni wychowanek opuszcza placówkę, niewykorzystane środki pozostają w placówce o czym świadczą powyżej opisane przypadki. Kontrolującej udzielono wyjaśnień, zgodnie z którymi, niewykorzystane środki byłych wychowanków, pozostają w dyspozycji placówki. Taką praktykę dyrektor uzasadnił treścią wyroku nr IV SA/Wr503/19 z 15.07.2020 r., zgodnie z którym mając na uwadze dosłowne brzmienie przepisu „*dodatek w wysokości świadczenia wychowawczego ma zaspokajać potrzeby dzieci umieszczonych w instytucjonalnej pieczy zastępczej. Użycie przez ustawodawcę liczby mnogiej należy w tym wypadku traktować jako zabieg celowy, co oznacza, że dodatek, o którym mowa w art. 113a u.w.r.s.p.z.* *ma na celu wspieranie potrzeb rozwojowych wszystkich podopiecznych danej placówki łącznie. Takie sformułowanie należy tłumaczyć zbiorowym charakterem sprawowanej pieczy, a także jego skalą, która wymaga niekiedy większych środków na realizację zainteresowań oraz zwiększanie szans edukacyjnych i rozwojowych większej ilości dzieci. Kierując się zatem tak rozumianym celem tej instytucji pomocowej, w ocenie Sądu nie było podstaw do uznania, że dodatek w wysokości świadczenia wychowawczego przysługuje jedynie w związku z faktycznym (fizycznym) pobytem dziecka placówce opiekuńczo-wychowawczej i ma służyć realizacji wyłącznie jego zindywidualizowanych potrzeb rozwojowych*”. Powyższe wskazuje, że kontrolowana jednostka nie ma jednoznacznego stanowiska w tej sprawie tzn.: pomimo że świadczenie wychowawcze rozliczane jest osobowo na każdego wychowanka, w niektórych przypadkach uznaje się, zasadę, że przyznawane jest na dziecko umieszczone w placówce, ale nie dla konkretnego dziecka, a co za tym idzie ma na celu wspieranie potrzeb rozwojowych wszystkich podopiecznych danej placówki łącznie.

Jednocześnie należy wspomnieć, że zgodnie z treścią § 16 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2140), którego wejście w życie zaplanowano na dzień 1 lutego 2023 r. „*w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2022 r. poz. 1577) wprowadza się następujące zmiany:*

1. *art. 9a otrzymuje brzmienie:*

*"art. 9a.*

*1. Świadczenie wychowawcze przyznane na dzieci umieszczone w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego, placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego, placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu specjalistyczno-terapeutycznego, regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych albo interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych przeznacza się w szczególności na rozwój zainteresowań oraz zwiększanie szans edukacyjnych i rozwojowych dzieci umieszczonych w tych placówkach lub ośrodkach lub gromadzi jako oszczędności.*

1. *W przypadku powrotu dziecka do rodziny biologicznej na mocy orzeczenia sądu sąd rozstrzyga również o sposobie dysponowania środkami finansowymi pochodzącymi ze świadczenia wychowawczego zgromadzonymi jako oszczędności.";*

W świetle powyższych przepisów zasadnym wydaje się prowadzenie w zakresie świadczenia wychowawczego stosownej analityki księgowej oraz rozliczanie środków pochodzących z świadczenia „500 plus” indywidualnie na każdego wychowanka, w przypadku, gdy dyrektor zdecyduje się na gromadzenie środków w formie oszczędności.

W Procedurze Dyrektor wskazał, że świadczenie winno być wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Powszechnie obowiązujące regulacje nie wnoszą innych wytycznych w zakresie wykorzystania świadczeń niż wymienione w przytoczonym art. 4 ust.1 i art. 9 ustawy. W przedmiotowym temacie w trakcie kontroli okazano Komunikat Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 5 lipca 2019 r. z którego wynika, „że dyrektorzy placówek zobowiązani będą przeznaczać przyznane im dodatki, w szczególności na rozwój zainteresowań oraz zwiększenie szans edukacyjnych i rozwojowych dzieci umieszczonych w instytucjonalnej pieczy zastępczej. Powyższe oznacza, że środki te będą mogły być przeznaczone na szereg działań wpisujących się w szeroko rozumiany proces opiekuńczo-wychowawczy dzieci, z zastrzeżeniem, że nie powinny być one wydatkowane na cele finansowane obecnie w ramach środków przeznaczonych na działania wymienione w § 18 ust 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej. Powyższe środki mogą być również gromadzone celem udzielenia dodatkowego wsparcia finansowego podopiecznemu w procesie jego usamodzielniania się. Decyzję w tej sprawie powinien podjąć dyrektor placówki”.

Zgodnie z Procedurą zatwierdzony przez Dyrektora wniosek o wypłatę świadczenia wraz z uzasadnieniem powinien być złożony w księgowości przez wychowawcę prowadzącego dziecko w daniach realizacji pozostałych zaliczek. Wniosek taki ze wskazaniem kwoty, źródła (środków „500 plus” danego dziecka) i ich przeznaczenia zatwierdzany jest przez Dyrektora. Równolegle do zaewidencjonowanej wypłaty świadczenia wychowawcy na kontach 234/101 ewidencjonowane jest zejście środków na koncie rozrachunkowym wychowanka poprzez zapis 240/234. Samo rozliczenie (przeznaczenie) środków nie jest ewidencjonowane w księgach.

Zgodnie z procedurą wychowawca prowadzący zobowiązany jest do rzetelnego prowadzenia rejestru wydanego świadczenia, do którego wgląd posiada Dyrektor. W Procedurze nie określono szerzej sposobu prowadzenia owego rejestru oraz zasad jego uzgodnienia czy kontroli.

W praktyce co ustalono w trakcie kontroli wychowawcy prowadzą zeszyty dla poszczególnych wychowanków w różnorodnej formie wg. własnego uznania i w zależności od wieku wychowanka.

Do kontroli przedłożono do wglądu kilka zeszytów prowadzonych przez poszczególnych wychowawców. W niektórych odnotowywana jest data i kwota pobrana przez wychowawcę, kwoty i daty poniesionych wydatków wraz z przeznaczeniem, podpis dziecka i ustalany jest narastająco stan środków w dyspozycji wychowawcy w innych odnotowywana jest z data kwota wydatku i cel wydatku i co pewien okres ustalony jest w porozumieniu z księgową stan środków na dany dzień i odnoszony od odnotowanych wydatków w zeszycie, z adnotacją, że różnica stanowi stan środków w mieszkaniu (w kopercie). Powyższe oznacza, że na koniec roku w posiadaniu wychowawców pozostają niewydatkowane środki z świadczenia wychowawczego, które stanowią depozyty jednostki.

Większość wydatków potwierdzały wklejone do zeszytu paragony, część wypłaconych środków nie znalazło potwierdzenia w dokumentach źródłowych (dotyczyło to starszych dzieci). Wypłacone środki opatrzono adnotacją na potrzeby własne wychowanka bądź złożonym przez niego oświadczeniem o braku (zgubieniu) paragonów.

Zauważa się dużą różnorodność wydatków ponoszonych z świadczenia wychowawczego uzależnioną od wieku, stanu zdrowia, potrzeb i sytuacji dziecka. Wydatki dotyczą przykładowo zakupu odzieży, prywatnej opieki lekarskiej (psychiatry, dentysty, logopedy), opłat dokonywanych w szkole w związku z różnymi uroczystościami, wycieczkami, doładowań do telefonu, zakupem laptopa, telefonu, podręczników, akcesoriów fryzjerskich biletów do kina, telefonu, okularów, kosmetyków, art. spożywczych, plecaków, toreb, pasków do glukometrów, opłat za kolonie, obozy, kursy tańca, pływania, korepetycje, lekcje gry na keyboardzie, za prywatne przedszkole w okresie wakacyjnym, za przejazd komunikacją miejską bądź PKP, dodatkowego kieszonkowego.

Weryfikując wydatki ponoszone ze świadczenia wychowawczego, które dotyczyły również zakupu odzieży porównano je z kartami ewidencji odzieży do prowadzenia, których obliguje wychowawców § 18 ust. 3 pkt 4 Regulaminu Organizacyjnego. Wychowawcy prowadzą ewidencje/ karty odzieży /obuwia/ innego wyposażenia w różnorodny sposób tj. w niektórych ewidencjonowane są:

* szczegółowo poszczególne rodzaje odzieży i łączna kwota tego zakupu bez wskazania ilości poszczególnych rzeczy,
* szczegółowo poszczególne rodzaje odzieży ze wskazaniem ich ilości i ceny,
* szczegółowo poszczególne rodzaje odzieży ze wskazaniem ich ilości bez kwoty wydatku,
* tylko rodzaj odzieży bez ilości i ceny,
* zdawkowe informacje poprzez sformułowanie typu „odzież jesienno- zimowa”, „wyposażenie w odzież nowo przyjętego dziecka” z podaniem łącznej kwoty.

Generalnie zapisy w kartach odzieży potwierdzają swoim podpisem wychowankowie, poza kartami dzieci niepiszących.

Szczegółowa weryfikacja przedłożonych do kontroli kart odzieży w konfrontacji z dokumentami źródłowymi oraz ewidencją wydatków ze środków „500 plus” prowadzona w zeszytach wykazała, że nie ma jednolitych zasad w zakresie ich prowadzenia. Niektórzy wychowawcy odnotowują w kartach wszystkie elementy odzieży bez względu na źródło pochodzenie (środki budżetowe, „500 plus”), inni ograniczają się jedynie do tych które zostały zakupione ze środków budżetowych. Stwierdzono przypadki nieodnotowania zakupionej odzieży ze środków „500 plus” co dotyczyło wychowanka (nr rozrachunku   
240 -20-0115), (nr rozrachunku 240-20-0131), (nr rozrachunku 240-20-0071).

* 1. Przestrzeganie stosowania Procedury MDR i przepisów MDR

Podczas czynności kontrolnych weryfikacji poddano stosowanie Procedury MDR i przepisów MDR zgodnie z zarządzeniem nr 0050/418/19 Prezydenta Miasta Tychy z dnia 24 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia wewnętrznej procedury postępowania w zakresie przeciwdziałania niewywiązywaniu się z obowiązku przekazywania informacji o schematach podatkowych w jednostkach organizacyjnych Miasta Tychy i komórkach organizacyjnych Urzędu Miasta Tychy. Do kontroli przedłożono oświadczenie (stanowiące załącznik nr 6) złożone przez dyrektora, głównego księgowego i inspektora ds. płac o zapoznaniu się z Procedurą wewnętrzną w zakresie przeciwdziałania niewywiązywaniu się z obowiązku przekazywania informacji o schematach podatkowych MDR obowiązującą w Gminie Miasta Tychy; zrozumieniu postanowień Procedury wewnętrznej MDR i zobowiązaniu się do jej przestrzegania w sytuacjach przewidzianych w Procedurze oraz w przepisach dotyczących przekazywania informacji o schematach podatkowych oraz o znajomości przepisów prawa w zakresie przekazywania informacji o schematach podatkowych i zasady zgłaszania rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń przepisów MDR i obowiązków wynikających z Procedury. Podczas czynności kontrolnych ustalono, iż do dnia kontroli w jednostce nie dokonano uzgodnień mogących stanowić schemat podatkowy.

Na powyższych ustaleniach protokół zakończono.

Na powyższych ustaleniach protokół zakończono.

Protokół składa się z 32 stron kolejno ponumerowanych i zaparafowanych przez osoby uczestniczące w postępowaniu kontrolnym oraz z załączników wymienionych w treści protokołu stanowiących jego integralną część.

Niniejszy protokół podlega publikacji w wersji elektronicznej w Biuletynie Informacji Publicznej zgodnie z postanowieniami:

* art. 6 ust. 1 pkt. 4 lit a) tiret drugie z zastrzeżeniem art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Protokół sporządzono w 2jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz protokołu pozostawiono w kontrolowanych jednostkach, tj. w Placówce Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach, jednostce obsługującej Placówkę Opiekuńczo – Wychowawczą nr 1 w Tychach.

|  |
| --- |
| 5. Pouczenie: |

Dyrektor Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach kierujący Placówką Opiekuńczo – Wychowawczą Nr 2 w Tychach mgr Iwona Gądzik została poinformowana o prawie do złożenia w ciągu 7 dni od daty podpisania niniejszego protokołu dodatkowych wyjaśnień i uwag co do treści protokołu do Wydziału Kontroli Urzędu Miasta Tychy.

Tychy, 21.11.2022 r.

Protokół podpisały następujące osoby:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Lp. | Imię i nazwisko, Stanowisko | Podpis i pieczątka |
| 1. | Iwona Gądzik – Dyrektor Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach jednostki obsługującej Placówkę Opiekuńczo – Wychowawczą nr 1 w Tychach | /-/ Iwona Gądzik |
| 2. | Katarzyna Kępa – główny księgowy Placówki Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach jednostki obsługującej Placówkę Opiekuńczo – Wychowawczą nr 1 w Tychach | /-/ Katarzyna Kępa |
| 3. | Agnieszka Olak – Naczelnik Wydziału Kontroli Urzędu Miasta Tychy | /-/ Agnieszka Olak |