

Białystok, dnia 11 grudnia 2012r.

Pani
Joanna Dąbrowska-Pastwa
Dyrektor
Specjalistycznej Poradni
Psychologiczno – Pedagogicznej
dla Dzieci i Młodzieży
z Zaburzeniami Emocjonalnymi
w Białymstoku
ul. Mickiewicza 31/2

BKU.1711.19.2012

WYSTĄPIENIA POKONTROLNE

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonej w Specjalistycznej Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej dla Dzieci i Młodzieży z Zaburzeniami Emocjonalnymi w Białymstoku, ul. Mickiewicza 31/2 przez inspektora Biura Kontroli Urzędu Miejskiego w Białymstoku na podstawie upoważnienia Nr ORN-I.077.480.2012 z dnia 03 października 2012 roku wydanego przez Prezydenta Miasta Białegostoku, stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości opisane w protokole kontroli, który został omówiony i podpisany w dniu 28 listopada 2012 roku.

Celem kontroli, obejmującej okres od 01 czerwca 2011r do 30 czerwca 2012r, było sprawdzenie prawidłowości w zakresie organizacji i zatrudnienia, wewnętrznych regulacji organizacyjno – prawnych, stosowania procedur kontroli zarządczej, gospodarki pieniężnej i rozrachunków, wydatków i sprawozdawczości, gospodarki składnikami majątku trwałego oraz inwentaryzacji.

Do najistotniejszych nieprawidłowości i uchybień stwierdzonych podczas badania zagadnień będących przedmiotem kontroli należy zaliczyć:

W zakresie zatrudnienia i organizacji jednostki stwierdzono, że zgodnie z umową o pracę w części dotyczącej innych warunków ustalono dla głównej księgowej zadaniowy

czas pracy. Z uwagi na różnorodność rodzajów pracy i specyficzną organizację pewnych stanowisk, obok tradycyjnego systemu czasu pracy ustawodawca w art. 140 Kodeksu pracy przewidział dla niektórych grup pracowników możliwość stosowania systemu zadaniowego - w przypadku gdy jest to uzasadnione rodzajem pracy, jej organizacją lub miejscem wykonania. Należy podkreślić, iż zadania wyznaczane pracownikowi powinna cechować możliwość względnie samodzielnego ich wykonania. Samodzielność, w tym przypadku, nie oznacza jednak braku podporządkowania kierownictwu pracodawcy, lecz jedynie fakt, że pracownik będzie mógł sam zdecydować, kiedy i z jaką intensywnością wykona wyznaczone mu zadania, które często uwarunkowane są obiektywnymi okolicznościami.

Zadania głównego księgowego w jednostce sektora finansów publicznych zostały określone w przepisach ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zakres tych obowiązków przemawia za tym, że jest to rodzaj pracy, który może być objęty zadaniowym systemem czasu pracy. Następnie aneksem do umowy ustalono głównej księgowej prawo do wypłaty godzin ponadwymiarowych. Określono, że godziny ponadwymiarowe z prawem do dodatku, nastąpią po przekroczeniu 39 godzin tygodniowo w okresie rozliczeniowym jednomiesięcznym. Główny księgowy zalicza się do pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy (art. 128 § 2 pkt 2 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy). W stosunku do tej grupy pracowników przepisy o czasie pracy wprowadzają pewne modyfikacje. Według ogólnej reguły, czas pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym, nieprzekraczającym 4 miesięcy (art. 129 § 1 k.p.). Te normy, obowiązujące w podstawowym systemie czasu pracy, dotyczą również głównych księgowych. Do pracowników zatrudnionych w systemie mierzonym zadaniami nie mają, co do zasady, zastosowania przepisy o wynagradzaniu za pracę w godzinach nadliczbowych. Przepis, który pozbawił pracowników zatrudnionych w zadaniowym systemie czasu pracy możliwości korzystania z przepisów o wynagrodzeniu za pracę w godzinach nadliczbowych, jest konsekwencją braku możliwości ustalenia rzeczywistego czasu ich pracy oraz pozostawienia tym pracownikom swobody organizowania czasu w celu wykonania powierzonej im pracy. Jednak – nawet jeśli główny księgowy nie jest objęty zadaniowym systemem czasu pracy, to jako kadra kierownicza należy do tej grupy pracowników, którzy wykonują w razie konieczności pracę poza normalnymi godzinami pracy bez prawa do wynagrodzenia i dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych (art. 151 k.p.). Czas pracy ponad ustaloną normę nie jest w stosunku do tej grupy w ogóle opłacany. Ustawodawca wychodzi tutaj z założenia, że z zajmowaniem pewnych stanowisk wiąże się większa odpowiedzialność i dyspozycyjność

(które są już zrekompensowane wyższym – często znacznie – wynagrodzeniem zasadniczym albo np. dodatkami funkcyjnymi).

Pomimo tego, że w okresie objętym kontrolą nie stwierdzono, aby głównej księgowej wypłacane były godziny nadwymiarowe, powyższy uregulowania zawarte w aneksie do umowy o pracę nie mogą mieć miejsca (strona 2-3 protokołu kontroli).

Dyrektor Poradni w dniu 25 stycznia 2012r. udzielił pełnomocnictwa sekretarzowi Poradni do podpisywania sprawozdań finansowych.

W świetle zapisu art. 52 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.) sprawozdanie finansowe podpisuje - podając równocześnie datę podpisu - osoba, której powierzono prowadzenie ksiąg rachunkowych i kierownik jednostki. Sąd Najwyższy uznał (wyrok SN z dnia 1 października 1998 r., I PKN 360/98, LEX nr 37721), że uchybienie temu obowiązkowi stanowi ciężkie naruszenie obowiązków pracowniczych. Z art. 53 ustawy o finansach publicznych wynika, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Ustawodawca określił jednocześnie, jaki rodzaj czynności w zakresie gospodarki finansowej kierownik jednostki może powierzyć pracownikom jednostki. Przyjęcie przez pracownika tych obowiązków powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.

Sekretarz jednostki nie może być osobą, która podpisuje sprawozdanie. Jak już wyżej wspomniano, to kierownik jednostki odpowiada za całość gospodarki finansowej i do niego należy merytoryczna akceptacja dokonywanych operacji. Zgodnie z zapisem art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie oświaty, dyrektor dysponuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie. Jednocześnie ustawodawca wyznaczył sposób postępowania w przypadku nieobecności dyrektora. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 7 ustawy o systemie oświaty zastępuje go wicedyrektor, a w szkołach i placówkach, w których nie utworzono stanowiska wicedyrektora – inny nauczyciel tej szkoły lub placówki, wyznaczony przez organ prowadzący. Zastępstwo dyrektora obejmuje wszelkie czynności, do których uprawniony jest dyrektor, jednakże tylko i wyłącznie na czas jego nieobecności.

W okresie objętym kontrolą, sekretarz jednostki nie składał swojego podpisu na sprawozdaniach finansowych, jednakże takie pełnomocnictwo nie może mieć miejsca (strona 3-4 protokołu kontroli).

W zakresie kontroli gospodarki kasowej stwierdzono, że w księgach rachunkowych kontrolowanej jednostki operacje dotyczące przyjęcia gotówki z banku do kasy i przekazania jej z kasy do banku ujęte w raportach kasowych i wyciągach bankowych nie były księgowane za pośrednictwem konta 141 - „Środki pieniężne w drodze”, na którym należy ewidencjonować wszystkie przepływy środków pieniężnych w drodze między kasą i bankiem. Ewidencję przepływów środków pieniężnych w zależności od przyjętej techniki księgowania można ewidencjonować na przełomie okresów sprawozdawczych albo na bieżąco. W zakresie rozliczeń między kasą i bankiem pominięcie tego konta jest możliwe tylko wtedy, gdy raport kasowy zamykany jest codziennie. W trakcie kontroli zarządzeniem dyrektora jednostki Nr 4/2012 z dnia 24.10.2012r. w sprawie zmian polityki rachunkowości wprowadzono do stosowania konto 141, które będzie służyć ewidencji środków pieniężnych w drodze (strona 12 protokołu kontroli).

Sprawdzono realność sald kont rozrachunkowych na dzień 31.12.2011 roku, a także prawidłowość ewidencji operacji na kontach rozrachunkowych. W tym zakresie ustalono, że nie wszystkie zobowiązania z tytułu dostaw towarów, robót i usług ujmowano na kontach rozrachunkowych. Zgodnie z art. 4 ustawy o rachunkowości jednostka może w ramach przyjętych zasad (polityki) rachunkowości stosować uproszczenia, jeżeli nie wywiera to istotnie ujemnego wpływu na realizację obowiązku rzetelnego i jasnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego. W trakcie kontroli na podstawie aneksu do polityki rachunkowości ustalono, że dopuszcza się uproszczenia polegające na ujmowaniu zobowiązań z tytułu dostaw towarów, robót i usług bezpośrednio na koncie kosztów w momencie ich zapłaty. Nie dotyczy to okresów sprawozdawczych kwartalnych, kiedy zobowiązania i należności dotyczące okresów sprawozdawczych powinny być ujęte na kontach rozrachunkowych. Jako zasady funkcjonowania kont przyjęto zasady określone w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (strona 13 protokołu kontroli).

W zakresie analizy umowy najmu ustalono, że nie w pełni były realizowane jej postanowienia t.j. wynajmujący nigdy nie opłacił czynszu w terminie wskazanym w umowie (z góry do 5-go każdego miesiąca). Płatności były dokonywane średnio co dwa-trzy miesiące. Ponadto w powyższym zakresie kontrola wykazała, że z tytułu nieterminowych wpłat należności cywilnoprawnych nie przypisywano w księgach należnych jednostce odsetek, co przekładało się na ich niedochodzenie. Stosownie do art. 481 k.c., jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek ustawowych za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem

okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. W myśl art. 481 § 2 ustawy, jeżeli stopa odsetek za opóźnienie była z góry oznaczona, należą się odsetki ustawowe. Zgodnie z § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 (Dz. U. Nr 128, poz. 861), odsetki ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału. (strona 16 protokołu kontroli).

W zakresie wydatków z tytułu wyjazdów służbowych stwierdzono nieprawidłowości polegające na rozliczaniu delegacji po terminie 14 dni wynikającego z § 8a ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.) – strona 20 protokołu kontroli.

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości samorządowej jednostki budżetowej oraz nieprawidłowo działających mechanizmów w zakresie kontroli zarządczej.

Odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, spoczywa na kierowniku jednostki. Zakres odpowiedzialności kierownika jednostki określają przepisy art. 53 ust.1 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości należy do głównego księgowego, a także do kierownika jednostki, który obowiązany jest do wdrażania i aktualizowania dokumentacji opisującej zasady rachunkowości stosownie do art. 10 ust.2 ustawy o rachunkowości. Obowiązki głównego księgowego określa art. 54 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych.

Mając na uwadze przedstawione nieprawidłowości zgodnie z zarządzeniem Nr 2837/12 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 05 grudnia 2012 r. w sprawie określenia zasad przeprowadzania zewnętrznej kontroli instytucjonalnej Prezydenta Miasta Białegostoku w podległych podmiotach oraz zarządzeniem Nr 113/12 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 05 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu przeprowadzania kontroli przez Biuro Kontroli Urzędu Miejskiego w Białymstoku **zalecam:**

1. Zmienić warunki pracy głównego księgowego poprzez eliminację zapisu dotyczącego możliwości otrzymywania wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych.
2. Ustanowić zastępstwo dyrektora jednostki zgodnie z art. 39 ust. 7 ustawy o systemie oświaty (jt. z 2004r. Dz. U. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).
3. Przestrzegać warunków umowy w części dotyczącej terminowości regulowania należności, a w przypadku nie dotrzymania terminów naliczać i ujmować w księgach należne jednostce odsetki.
4. Terminowe rozliczanie kosztów podróży służbowych przysługujących z tytułu krajowych podróży służbowych w wysokości wynikającej z przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.).

Sprawozdanie z wykonania zaleceń pokontrolnych należy złożyć do kancelarii Urzędu Miejskiego w Białymstoku ul. Słonimska 1, na adres Biuro Kontroli Urzędu Miejskiego w Białymstoku ul. Dobra 3 w terminie 30-tu dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia.

PREZYDENT MIASTA
dr hab. Tadeusz Truskolaski

Do wiadomości:

Departament Edukacji