

IME - do B...  
BAK. 17.10.11.13.2012.  
ZASTĘPCY PRZEWODNICZY  
dla społeczeństwa  
Województwa  
Polechań

Esposito...  
PREZYDENT MIASTA  
Janek Grymek  
15 PAŹ. 2012  
Kołobrzeg, 11-10-2012r

## SPRAWOZDANIE z kontroli problemowej przeprowadzonej w Szkole Podstawowej im. Bohaterów I Armii Wojska Polskiego w Kołobrzegu

1. **Jednostka kontrolowana:** Szkoła Podstawowa nr 4 - jednostka organizacyjna Gminy Miasto Kołobrzeg, ul. Kupiecka 1, 78-100 Kołobrzeg.
2. **Temat kontroli:** Gospodarowanie środkami Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.
3. **Kontrolę przeprowadził:** Sławomir Dassow – Kierownik Biura Audytu i Kontroli, na podstawie Upoważnienia Nr OR.0052.153.2012.II z dnia 23-07-2012 wydanego przez Prezydenta Miasta Kołobrzeg.
4. **Termin przeprowadzania czynności kontrolnych.** Czynności kontrole przeprowadzano w terminie od 24 do 31 lipca oraz w dniach 10-11 września. Ogółem czynności kontrolne trwały 8 dni roboczych.
5. **Okres objęty kontrolą:** Czynnościami sprawdzającymi objęto dokumentację za lata 2010, 2011 oraz styczeń - 30 czerwiec 2012 roku.
6. **Zakres kontroli:** Pod względem przedmiotowym czynnościami kontrolnymi objęto następujące zagadnienia:
  - 6.1. Zgodność opracowania i wdrożenia regulaminu określającego zasady i warunki korzystania z usług i świadczeń finansowanych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, o którym mowa w art. 8 ust. 2 c/w ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych,
  - 6.2. Prawidłowość naliczenia odpisu podstawowego, o którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 4 marca 1994 roku o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2012 roku poz. 592) oraz art. 53 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 roku, nr 97, poz. 674 z zm.).
  - 6.3. Gospodarowanie środkami zgromadzonymi na rachunku zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. W tym zakresie czynności kontrolne obejmowały przede wszystkim to, czy udzielane w Szkole usługi i świadczenia, są zgodne z obowiązującym Regulaminem.

### I. USTALENIA OGÓLNOORGANIZACYJNE

1. Szkoła Podstawowa nr 4 jest jednostką sektora finansów publicznych funkcjonująca jako jednostka budżetowa, tym samym zgodnie z art. 3 ust. 2 c/w ustawy o zfsś zobowiązana jest utworzyć Zakładowy Fundusz świadczeń Socjalnych, zwany dalej „Funduszem”.

2. Kierownikiem jednostki w okresie poddanym kontrolą była Pani Jolanta Wasila, która funkcję tę pełni od 1 września 2007 roku do chwili obecnej.
3. Obowiązki głównej księgowej w okresie poddanym kontrolą pełniła Pani Alicja Stawowczyk. Stanowisko głównego księgowego powierzono Pani Stawowczyk z dniem 02 kwietnia 2007 roku. Obowiązki głównego księgowego powierzono aktem powierzenia z dnia 02 kwietnia 2007 roku. Główna księgowa spełnia wymogi określone w z art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 roku, Nr 157, poz. 1240 z zm.) dotyczących głównych księgowych.

## **II. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE.**

1. Regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. W okresie poddanym kontrolą w jednostce obowiązywały dwa regulaminy określające zasady i warunki korzystania z usług i świadczeń finansowanych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych:

1.1. W okresie od 01 stycznia do 07 marca 2010 roku obowiązywał Regulamin wdrożony Zarządzeniem Dyrektora Nr 12/2007 z dnia 30 września 2007 roku. Regulamin został uzgodniony z działającymi na terenie szkoły związkami zawodowymi. Uzgodnienie Regulaminu z działającymi na terenie szkoły związkami zawodowymi wypełnia obowiązek wynikający z art. 8 ust. 2 ustawy o zfsś w związku z 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 roku, nr 79, poz. 854 z zm.).

1.2. W okresie od 08 marca 2010 roku do chwili obecnej obowiązuje Regulamin wdrożony Zarządzeniem nr 7'/2010 Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 4 w Kołobrzegu z dnia 08 marca 2010 roku. Opracowanie i wdrożenie Regulaminu wypełnia obowiązek wynikający z art. 8 ust. 2 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. W zakresie gospodarowania środkami Funduszu, dokument ten jest obok samej ustawy o zfsś jednym z najistotniejszych, wewnętrznych uregulowań prawnych, które określać mają zasady i warunki korzystania z usług i świadczeń finansowanych z środków Funduszu. Zgodnie z art. 10 ustawy o zfsś, środkami funduszu administruje pracodawca, nie mniej jednak nie oznacza to pełnej dowolności przy wykorzystywaniu zgromadzonych w Funduszu środków. To pracodawca decyduje o przeznaczeniu środków z Funduszu, jednakże ich wydatkowanie powinno następować zgodnie z ustawą o zfsś i w oparciu o regulacje ustalone w Regulaminie. Zważywszy na fakt, że przez większość okresu poddanego kontrolą obowiązywał Regulamin wdrożony 08 marca 2010, kontrolujący dokonał szczegółowej analizy tego dokumentu, pod kątem zgodności zapisów w nim zawartych z ustawą o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Analizując ten dokument nie stwierdzono w nim zapisów, które naruszałoby

zasady ustalone w ustawie o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Kontrolujący wniósł natomiast uwagi mające charakter interpretacyjny niektórych z zapisów. Uwagi te wymieniono szczegółowo w protokole pokontrolnym.

2. Reasumując przeprowadzone czynności kontrolne, szczegółowo opisane w protokole pokontrolnym, kontrolujący negatywnie ocenia gospodarowanie środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w latach 2010 – czerwiec 2012. Wpływ na taką ocenę mają przede wszystkim uchybienia i nieprawidłowości wykazane protokole. W przypadku gospodarowania środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych kluczową rolę odgrywa regulamin określający zasady i warunki korzystania z usług i świadczeń finansowanych z środków Funduszu. W Szkole Podstawowej nr 4 taki dokument został wdrożony zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Zgodnie z art. 10 ustawy o zfsś, środkami funduszu administruje pracodawca, nie mniej jednak nie oznacza to pełnej dowolności przy wykorzystywaniu zgromadzonych w Funduszu środków. To pracodawca decyduje o przeznaczeniu środków z Funduszu, jednakże ich wydatkowanie powinno następować zgodnie z ustawą o zfsś i w oparciu o regulacje ustalone w Regulaminie. W jednostce środkami funduszu administruje Dyrektor szkoły w uzgodnieniu z powołanym przez siebie zespołem do spraw socjalnych. Czynności kontrolne wykazały, że wszelkie świadczenia z Funduszu były każdorazowo uzgadniane z Zespołem ds. socjalnych. Mając wdrożony regulamin, ważne jest to, aby środkami Funduszu gospodarować zgodnie z ustaleniami tego regulaminu. Jeżeli część zapisów wydawać się może nieprecyzyjna lub niejednoznacznie interpretowana, to istotne jest to, aby każdorazowo postępować w taki sam sposób. Główną ideą funkcjonowania Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych jest wspieranie osób uprawnionych poprzez przyznawanie im ulgowych usług i świadczeń oraz dopłat, które z kolei uzależnione mogą być od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej danej osoby uprawnionej. W Regulaminie wdrożonym w szkole znalazły się zapisy, które gwarantować miały pełną przejrzystość i zgodność przyznawania świadczeń z w/w zasadami. Niestety czynności kontrolne wykazały, że główne regulacje zapisane w Regulaminie nie zawsze były stosowane, co w opinii kontrolującego miało główne przełożenie na stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości. Do najistotniejszych zaliczyć należy:

2.1. Zapisy Regulaminu wyraźnie wskazują, że podstawą przyznania pomocy finansowej lub materialnej z Funduszu jest wniosek osoby uprawnionej wraz z załączonym oświadczeniem o wysokości dochodu na osobę w rodzinie. Jest to niezbędne nie tylko do ustalenia uprawnień do ubiegania się o świadczenie, ale również niezbędne jest do zróżnicowania wysokości przyznanego świadczenia. Przyjęta w jednostce forma składania oświadczeń o dochodach wymuszała (poza zapomogami losowymi i socjalnymi) w opinii

kontrolującego przedłożenie wniosku i oświadczenia przy każdej formie udzielanych świadczeń. W praktyce nie wymagano wniosków przy ubieganiu się o świadczenia w zakresie organizacji imprez kulturalno – rekreacyjnych oraz w przypadku wycieczek. Wszystkim korzystającym z tych form pomocy przyznawano świadczenia w jednakowej wysokości. Kontrolujący nie zgadza się z przedłożonymi na potrzeby kontroli wyjaśnieniami, że w obowiązującym regulaminie nie ma wymogu składania osobnych wniosków. Jest to w opinii kontrolującego wręcz konieczne do tego, aby przyznane świadczenia były uzależnione od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej poszczególnych osób ubiegających się o świadczenie. Przyznawanie wszystkim osobom świadczeń w takiej samej wysokości przeczy idei Funduszu. Przyznając dofinansowanie do wycieczek, w obowiązku szkoły jest posiadanie pełnej dokumentacji określającej koszty wycieczki. Jeżeli wycieczka organizowana jest przez szkołę, to w dokumentacji księgowej powinna znajdować się faktura zapłaty wraz z listą uczestników wycieczki. Jeżeli natomiast osoba uprawniona sama organizuje tę formę wypoczynku, to niezbędna jest również kserokopia faktury zakupu tej formy wypoczynku. Jest to niezbędne do ustalenia czy udzielona forma wsparcia była uzasadniona i została przeznaczona na właściwy cel. W regulaminie znajdują się stosowne zapisy w tym zakresie, jednakże nie zawsze były one stosowane w praktyce.

2.2. Z zapisów obowiązującego Regulaminu zfs wynika, że pracownicy jednostki jak i emeryci, renciści oraz ich członkowie rodzin mają takie same uprawnienia do korzystania z usług i świadczeń Funduszu. Przeprowadzone czynności kontrolne wykazały, że przyznając przedświadczną pomoc finansową jak również wypłacając świadczenie finansowe z tytułu wczasów turystycznych (tzw. „wczasy pod gruszą”) różnicowano wysokość świadczenia dla pracowników oraz emerytów i rencistów. Stwierdzono kilka przypadków gdzie emeryci i renciści mimo takich samych dochodów na 1 członka rodziny otrzymywali świadczenia niższe niż „czynni” pracownicy szkoły. Różnicowanie wysokości świadczenia w zależności od grupy osób uprawnionych jest nie tylko niezgodne z obowiązującym w szkole Regulaminem, ale jest to również sprzeczne z art. 8 ust. 1 ustawy o zfs, zgodnie z którym przyznawanie ulgowych usług i świadczeń oraz wysokość dopłat z Funduszu uzależnia się od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z Funduszu, a nie od statusu poszczególnych osób uprawnionych.

2.3. Jednym z rodzajów świadczeń udzielanych w szkole były pożyczki mieszkaniowe. W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że pożyczki mieszkaniowe udzielane były zgodnie z obowiązującym Regulaminem. Uwagę należy zwrócić na terminy udzielania pożyczek. W kilku przypadkach stwierdzono, że wnioski o pożyczki rozpatrywano około rok po ich złożeniu, co dla kontrolującego jest niezrozumiałe. Pożyczka mieszkaniowa jest formą pomocy socjalnej udzielonej na konkretny cel (np. remont, wykup mieszkania), co powoduje,

że powinna ona być udzielona (po spełnieniu regulaminowych wymogów) jak najszybciej. Prawie roczne zwlekanie z rozpatrzeniem wniosku wstrzymywać może wnioskodawcy konkretne działania w tym zakresie. Kontrolujący bierze pod uwagę to, że mogło nie być wystarczających środków na rachunku zfs, nie mniej jednak wymagane jest aby Zespół na posiedzeniu rozpatrzył każdy wniosek, zajął stanowisko i poinformował o decyzji wnioskodawcę.

2.4. Według obowiązujących w Regulaminie zasad, osoby uprawnione ubiegając się o przyznanie świadczenia zobowiązana były złożyć wniosek, którego integralną częścią było oświadczenie o łącznych, miesięcznych dochodach brutto w przeliczeniu na 1 członka rodziny. Pracownik wskazywał wysokość dochodów według skali wskazanej w Regulaminie. Jednocześnie oświadczał, że dane wykazane w oświadczeniu są zgodne ze stanem faktycznym oraz upoważniał pracodawcę do kontroli złożonego oświadczenia. Czynności kontrolne wykazały, że w roku 2011 i 2012, w kilkunastu przypadkach na oświadczeniach znajdowało się zaznaczonych więcej niż jedna skala dochodów. Często było tak, że jedną pozycję zaznaczono długopisem a drugą ołówkiem. Na wnioskach przy poszczególnych pozycjach brakowało adnotacji (parafek) umożliwiających ustalenie, kto dokonywał korekt oświadczeń, w związku z czym kontrolujący wystąpił o złożenie wyjaśnień. Wyjaśnień udzielili członkowie Zespołu ds. Socjalnych, którzy podali, że „wnioskodawca dokonywał korekt z uwagi na to, że mógł się pomylić w swoim oświadczeniu”. Kontrolujący mając na uwadze fakt, że na poszczególnych wnioskach, dokonywane zmiany nie były zaparafowane przez wnioskodawców, wystąpił do losowo dobranych osób o potwierdzenie tego, że zmiany wysokości dochodów były dokonywane bezpośrednio przez wnioskodawców. Na udzielone zapytanie, uzyskano 7 odpowiedzi (dwie osoby nie pracują już w szkole). Na 7 udzielonych odpowiedzi, w 4 przypadkach pracownicy podali, że „korekty” oświadczeń dokonali osobiście lub była ona dokonywana w Ich obecności, natomiast 3 osoby podały, że nie dokonywały „korekt” osobiście, jak również nie było to z Nimi uzgadniane. Jak wynika z powyższego nie było w tym zakresie jednolitości w postępowaniu Zespołu ds. socjalnych. Część osób potwierdziła, że korekt dokonywano za Ich zgodą, nie mniej jednak z 3 wyjaśnień wynika, że zmiany oświadczenia o dochodach dokonano bez wiedzy i zgody tych pracowników. Nadmienić należy, że osoby te otrzymały świadczenia według wyższej skali dochodów niż faktycznie zaznaczyły. Nie można, co prawda jednoznacznie ustalić kto zmieniał wysokość dochodów wykazanych w oświadczeniu, jednakże takie działanie powoduje, że dokument taki staje się mało wiarygodny. Do weryfikacji oświadczeń o dochodach uprawniony jest pracodawca, co każdy wnioskodawca wyraźnie na wniosku zaznaczał. Weryfikacja dokonywana powinna być za wiedzą wnioskodawcy i należy takie działania udokumentować.

Niedopuszczalne jest samodzielne korygowanie oświadczeń i co za tym idzie przyznawanie mniejszych świadczeń socjalnych.

2.5. W pkt. III.8 obowiązującego w jednostce Regulaminu ZFŚS zapisano, że prawo do refundacji różnych form wypoczynku przysługuje raz na dwa lata. W oparciu o przeprowadzone czynności kontrolne, przedłożone w tym zakresie wyjaśnienia oraz zapisy znajdujące się na protokole z posiedzenia Zespołu ds. socjalnych z dnia 28 czerwca 2012 roku, trudno jest o jednoznaczną interpretację powyższego zapisu. Zapis ten można interpretować dwojako, tj:

2.5.1. Osoba uprawniona może korzystać z każdej formy wypoczynku określonej w pkt. II.3 Regulaminu raz na dwa lata. Formą wypoczynku są: dofinansowanie krajowego i zagranicznego wypoczynku dzieci i młodzieży (kolonie i obozy); dofinansowanie wypoczynku organizowanego przez pracownika we własnym zakresie (wczasy turystyczne - tzw. „wczasy pod gruszą”); dofinansowanie wypoczynku w formach zorganizowanych, np. biwaki, rajdy, ogniska, wycieczki krajowe i zagraniczne. W oparciu o przeprowadzone czynności kontrolne oraz uzyskane od głównej księgowej zestawienie osób korzystających z świadczeń socjalnych w latach 2007 – 2012, kontrolujący stwierdza, że przy udzielaniu wsparcia do tego rodzaju działalności nie było jednolitości w sposobie postępowania. Stwierdzono przypadki gdzie Zespół ds. socjalnych odrzucił wniosek pracownika o przyznanie dofinansowania obozu wakacyjnego dla dziecka. Zespół ds. socjalnych zapisał w protokole, że odrzucenie wniosku wynika z tego, że pracownik otrzymał na dziecko dofinansowanie w 2011 roku z tytułu tzw. wczasów pod gruszą, stąd też nie może otrzymać dofinansowania do obozu w 2012 roku. Jest to sprzeczne z zapisami Regulaminu, ponieważ tzw. „wczasy pod gruszą” i dofinansowanie obozu wakacyjnego dla dziecka to dwie różne formy wypoczynku. Kolejnym przykładem jest to, że w kilkunastu przypadkach stwierdzono, że osobom uprawnionym udzielano co roku dofinansowania do wycieczek. Jest to sprzeczne z zapisami Regulaminu, ponieważ wyraźnie w nim zapisano, że prawo do refundacji różnych form wypoczynku przysługuje raz na dwa lata.

2.5.2. Drugim sposobem interpretacji zapisu mówiącego o tym, że prawo do refundacji różnych form wypoczynku przysługuje raz na dwa lata jest taki, że osoba uprawniona ma prawo ubiegać się o dofinansowanie, wybranej przez siebie, jednej formy wypoczynku raz na dwa lata. Oznaczałoby to, że jeżeli np. pracownik w 2011 roku złożył wniosek o dopłatę do wycieczki, to w tym roku nie może uzyskać dofinansowania na inne formy wypoczynku. Przeprowadzone czynności kontrolne oraz uzyskane od głównej księgowej zestawienie osób korzystających z świadczeń socjalnych w latach

2007 – 2012 wykazały kilka przypadków, gdzie pracownik jednego roku uzyskiwał zarówno dofinansowanie do wycieczki jak również dopłatę do tzw. „wczasów pod gruszą”.

2.6. Czynności kontrolne wykazały, że w 2011 roku przyznawano zapomogi losowe, zdrowotne i socjalne. W każdym przypadku osoba uprawniona złożyła stosowany wniosek. Analizując poszczególne przypadki, kontrolujący w 2 przypadkach pod wątpliwość poddał zasadność przyznania pomocy losowej. Zgodnie z obowiązującym Regulaminem w szkole przyznane mogą być bezzwrotna pomoc finansowa dla najbardziej potrzebujących, zapomogi socjalne, zdrowotne (na leki, akcesoria lecznicze), zapomogi z powodu indywidualnych zdarzeń losowych, klęski żywiołowej, długotrwałej choroby. W Regulaminie doprecyzowano również, że losowa pomoc materialna w formie zapomogi bezzwrotnej może być przyznana osobom dotkniętym indywidualnymi zdarzeniami losowymi (np. pożar, kradzież, choroba, wypadek). Wątpliwości kontrolującego wynikały z tego, iż z analizy wniosków wynika, że podstawą ubiegania się o pomoc losową były problemy finansowe, niespowodowane wymienionymi w regulaminie zdarzeniami. Odrębną, lecz równie istotną kwestią jest obowiązek podatkowy wynikający z ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 roku, poz. 236 z zm.). Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 26 c/w ustawy zapomogi otrzymane w przypadku indywidualnych zdarzeń losowych, klęsk żywiołowych, długotrwałej choroby lub śmierci - do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 2.280 PLN, są zwolnione od podatku dochodowego. Nadmienić należy, że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „zdarzenie losowe”, nie mniej jednak dostępne opinie organów podatkowych zmierzają do tego, że *„zdarzenie losowe można określić jako zdarzenie zależne od losu - kolei, wydarzeń życia. Zdarzenia losowe mogą być spowodowane nie tylko działaniem sił przyrody, ale również działaniami ludzi, pod warunkiem jednak, że zachowane są przesłanki „losowości”, tzn. musi to być zdarzenie nieprzewidywalne, niezależnie od woli człowieka i nie do uniknięcia mimo zachowania należytej staranności”*. W opinii kontrolującego udzielone w 2011 roku, dwie zapomogi losowe nie miały przesłanek zdarzenia losowego, tak więc od świadczeń tych należało pobrać podatek dochodowy, czego nie uczyniono. Świadczenia wypłacono w kwocie brutto.

2.7. Czynności kontrolne wykazały również uchybienia w zakresie naliczania odpisu podstawowego tworzącego fundusz. Naliczając wysokość odpisu do projektu planu finansowego przyjmowano kwotę bazową wynikającą z wytycznych Prezydenta Miasta do opracowania projektu planu finansowego. Było to działanie jak najbardziej prawidłowe, ponieważ przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej, które jest właściwą bazą do naliczenia odpisu, ogłaszane jest przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w kolejnym roku, nie później niż do dnia 20 lutego. Po ogłoszeniu tej kwoty

konieczna jest z reguły korekta naliczenia odpisu. Jednostka kontrolowana w listopadzie 2011 roku dokonała stosownej korekty pomniejszając fundusz o kwotę 1509,98 PLN, natomiast kwotą, o jaką należało pomniejszyć fundusz to 51,41 PLN. Przyczyną błędnie odprowadzonej kwoty było nie ujęcie podczas sporządzania korekty wysokości opisu dla emerytów i rencistów (administracja i obsługa). Jeżeli chodzi o rok 2012, czynności kontrolne wykazały, że odpis został naliczony o kwotę 8 372,85 PLN za mało w stosunku do prawidłowego naliczenia. Jest to wynikiem tego, że nie skorygowano odpisu o wysokość kwoty bazowej dla nauczycieli obowiązującej w dniu 1 stycznia 2012 rok, która wynosiła 2 618,10 PLN (Dz. U. z 2012 roku, poz. 273).

Na tym sprawozdanie zakończono.

KołoBrzeg, dnia *11.10.2012* .....

Kontrolujący  
KIEROWNIK  
Biura Audytu Kontroli  
*[Signature]*  
.....  
Sławomir Dassow

*Sprawdzono pod kątem  
artkuły o ochronie danych  
osobnych*  
KIEROWNIK  
Biura Audytu Kontroli  
*[Signature]*  
Sławomir Dassow  
*11.10.2012*

"Dokument nie zawiera treści, których nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie zadań przez Urząd Miasta KołoBrzeg lub jego jednostki organizacyjne".

SPOMOUCNIK  
OCHRONY INFORMACJI NIEJAWNYCH  
*[Signature]*  
Marek Hubert  
*17.10.12*