

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W BYDGOSZCZY

LBY-43-035/2010

Nr ewid. 146/2010-P/09/128/LBY

Informacja
o wynikach kontroli
gospodarowania środkami
zakładowego funduszu świadczeń
socjalnych w urzędach jednostek
samorządu terytorialnego i podległych
tym jednostkom podmiotach sektora
finansów publicznych w województwie
kujawsko-pomorskim

Bydgoszcz październik 2010 r.

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK
w Bydgoszczy

Jarosław Wenderlich

Zatwierdzam:

Marek Zająkała

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 11 października 2010 r.

Delegatura NIK w Bydgoszczy
85-131 Bydgoszcz, ul. Wały Jagiellońskie 12
tel.: (52) 339-06-10, fax: (52) 339-06-60
Adres korespondencyjny:
Skr. poczt. 612
85-950 Bydgoszcz
www.nik.gov.pl

1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	8
3. Ważniejsze wyniki kontroli	9
3.1. Charakterystyka stanu prawnego	9
3.2. Istotne ustalenia kontroli	12
3.2.1. Regulamin Funduszu.....	12
3.2.2. Planowanie i naliczanie odpisów na Fundusz.....	14
3.2.3. Dokonywanie odpisów i gromadzenie środków Funduszu	16
3.2.4. Gospodarowanie środkami Funduszu	17
3.2.5. Kontrola ZFŚS.....	20
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	21
4.1. Przygotowanie kontroli.....	21
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	21
5. Załączniki	23
5.1. Załącznik Nr 1 - Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.....	23
5.2. Załącznik Nr 2 - Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	24
5.3. Załącznik Nr 3 - Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	25

1. Wprowadzenie

Tematem kontroli numer P/09/128 było „*Gospodarowanie środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego i podległych tym jednostkom podmiotach sektora finansów publicznych w województwie kujawsko-pomorskim*”.

Kontrola planowa, podjęta została z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli w związku z dotychczasowym brakiem kompleksowej kontroli tej problematyki oraz z uwagi na społeczną wagę tematu.

Celem kontroli była ocena realizacji obowiązków związanych z tworzeniem i administrowaniem zakładowym funduszem świadczeń socjalnych przez jednostki poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.

W szczególności ocenie poddano:

- legalność gromadzenia i wydatkowania środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (zwanego dalej „ZFŚS” lub „Funduszem”);
- legalność i kompletność procedur stosowanych przy dystrybucji świadczeń z Funduszu.

Badaniami kontrolnymi objęto gospodarowanie Funduszem w latach 2007 – 2009 w 15 urzędach jednostek samorządu terytorialnego i podległych im podmiotach, w tym szczebla wojewódzkiego (3 jednostki), powiatowego i gminnego (po 6 jednostek). Spośród jednostek wytypowanych do kontroli 8 prowadziło działalność socjalną samodzielnie, natomiast 7 - wspólnie z innym podmiotem lub podmiotami.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 27 listopada 2009 r. do 14 kwietnia 2010 r.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie gospodarowanie Funduszem w jednostkach samorządu terytorialnego, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.²

Większość spośród skontrolowanych pracodawców będących podmiotami administrującymi Funduszem naruszała przepisy ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych i wewnętrznych regulaminów Funduszu, dopuszczając do nieprawidłowości na etapie gromadzenia bądź też wydatkowania środków przeznaczonych na pomoc socjalną dla obecnych i byłych pracowników, ich rodzin i innych osób uprawnionych do korzystania z Funduszu.

Skutkiem nieprzestrzegania obowiązujących przepisów było zaniżanie oraz zawyżanie wysokości odprowadzanych przez pracodawców obowiązkowych odpisów na Fundusz, wydatkowanie środków ZFŚS na cele niemieszczące się w ustawowej definicji działalności socjalnej, a także nieprawidłowa dystrybucja pomocy socjalnej, nie zapewniająca wszystkim uprawnionym równego dostępu do świadczeń z Funduszu.

W ocenie NIK, nieprawidłowości nie wystąpiły wskutek celowych działań czy też zaniechań ze strony pracodawców. Wynikały one przede wszystkim z niekompetencji pracowników i niewystarczającej znajomości oraz błędnej interpretacji przepisów prawa.

2.2. Synteza wyników kontroli

W latach 2007 – 2009 objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego wydatkowały ze środków ZFŚS łączną kwotę 7.127 tys. zł.

2.2.1. W większości skontrolowanych jednostek (13 spośród 15) stosowane regulaminy działalności socjalnej zawierały treści niezgodne z art. 8 ust. 2 ustawy z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych³ (zwanej dalej „ustawą o ZFŚS”).

We wszystkich regulaminach znajdowały się postanowienia wiążące wysokość przyznawanych świadczeń z rzeczywistą sytuacją materialną pracowników, niemniej w ponad

² W kontroli przyjęto następującą skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

³ Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.

połowie jednostek (8) pracodawcy uzależniali w regulaminach możliwość otrzymywania świadczeń od spełniania przez pracowników kryteriów nieprzewidzianych w ustawie o ZFŚS, jak odpowiedni staż pracy, czy też wymiar czasu pracy. W 4 z 15 jednostek regulamin dopuszczał przeznaczanie środków Funduszu na cele niemieszczące się w definicji działalności socjalnej zawartej w art. 2 pkt 1 ustawy o ZFŚS, a w blisko połowie jednostek (7) ujawniono przypadki wykorzystywania środków Funduszu na taki cel. [str. 12 - 14; str. 17]

Kierownicy 7 z 15 jednostek nie dopełnili obowiązku uzgodnienia treści regulaminu ZFŚS z zakładowymi organizacjami związkowymi lub przedstawicielem pracowników. Obowiązek ten wynikał odpowiednio z przepisów art. 27 ust. 1 i art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁴ oraz art. 8 ust. 2 ustawy o ZFŚS. [str. 14]

2.2.2. W 5 z 15 jednostek nieprawidłowo naliczano roczne odpisy na Fundusz, wskutek czego zostały one w 4 jednostkach zaniżone o łącznie 30,8 tys. zł, a w 5 jednostkach zawyżone o ogółem 12,0 tys. zł, przy czym w 3 jednostkach stwierdzono przypadki zarówno zaniżania jak i zawyżania odpisów. Większość pracodawców sprawujących opiekę socjalną nad byłymi pracownikami - emerytami i rencistami (13 na 14 jednostek) korzystała z możliwości zwiększania odpisu na Fundusz na każdego uprawnionego emeryta i rencistę. Z podobnej możliwości, dopuszczalnej w odniesieniu do pracowników, w stosunku do których orzeczono znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności, skorzystało tylko 6 pracodawców spośród 10 zatrudniających takie osoby. [str. 14 - 15]

2.2.3. Odpisy na Fundusz w większości skontrolowanych jednostek (9 z 15) przekazywano na rachunek bankowy ZFŚS nieterminowo, z opóźnieniem dochodzącym do 3 miesięcy bądź też bez zachowania wymaganej art. 6 ust. 2 ustawy o ZFŚS proporcji, zgodnie z którą co najmniej 75 % równowartości rocznego odpisu winno zostać przekazane do dnia 31 maja, a pozostała kwota – do dnia 30 września. [str. 16]

2.2.4. W większości jednostek (13 spośród 15) wydatków ze środków Funduszu dokonywano z naruszeniem przepisów ustawy o ZFŚS lub regulaminów Funduszu. Wydatki z ZFŚS poniesione z naruszeniem prawa wyniosły łącznie 1.014,2 tys. zł. [str. 17 - 18]

Przyznawanie świadczeń z Funduszu oraz ich wysokość nie zawsze zależały od spełniania przez osoby uprawnione ustawowych kryteriów socjalnych, tj. faktycznej sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej tych osób. W 5 jednostkach kryteria takie stosowano wybiórczo, a w 7 jednostkach udzielano świadczeń przy zastosowaniu kryteriów nieposiadających umocowania w ustawie o ZFŚS, takich jak staż pracy lub wymiar czasu pracy. [str. 17 - 18]

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.

2.2.5. W 11 spośród 15 jednostek jedną ze stosowanych form pomocy materialnej były zwrotne pożyczki na cele mieszkaniowe. W 5 przypadkach pożyczki te były podstawową formą prowadzonej działalności socjalnej, gdyż wykorzystane na nie środki Funduszu stanowiły ponad połowę ogółu wydatków ZFŚS zrealizowanych w tych jednostkach.

W 3 z 15 jednostek pożyczek udzielano niezgodnie z obowiązującym regulaminem Funduszu. Nieprawidłowości polegały m.in. na udzielaniu pożyczek w kwotach przekraczających dopuszczone w regulaminie oraz przyznawaniu kolejnej pożyczki pomimo braku całkowitej spłaty pożyczki udzielonej poprzednio. [str. 18 - 19]

2.2.6. Spośród 15 skontrolowanych podmiotów 8 prowadziło działalność socjalną samodzielnie, a pozostałych 7 - wspólnie z inną jednostką lub jednostkami. W jednym przypadku współpracujące jednostki nie zawarły pisemnych umów określających warunki i zasady wspólnego gospodarowania Funduszem, co stanowiło naruszenie art. 9 ust. 1 ustawy o ZFŚS. [str. 19 - 20]

2.2.7. Na skalę stwierdzonych nieprawidłowości wpłynęło, w ocenie NIK, zaniechanie kontroli tematyki ZFŚS przez uprawnione do tego organy kontroli zewnętrznej i wewnętrznej. Tylko 2 z 15 podmiotów zostały objęte kontrolami zewnętrznymi w zakresie obejmującym również prawidłowość naliczania i odprowadzania odpisów na Fundusz, przeprowadzonymi przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy. W jednym przypadku wykazano zawyżenie odpisu na ZFŚS, które zostało skorygowane jeszcze w trakcie kontroli.

W badanym okresie w żadnym ze skontrolowanych przez NIK podmiotów nie było kontroli Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie administrowania ZFŚS. [str. 20]

2.2.8. Kontrola wykazała nieprawidłowości finansowe w łącznej wysokości **1.056.993** zł, na co złożyło się:

- A1 – 30.833 zł uszczupień środków, polegających na nieprzekazaniu należnych odpisów na ZFŚS bądź ich przekazaniu w zaniżonej wysokości;
- A2 – 11.996 zł kwot nienależnie uzyskanych, tj. odpisów na Fundusz odprowadzonych przez pracodawców w wysokości wyższej od należnej;
- A3 – 1.014.164 zł kwot wydanych z naruszeniem prawa, tj. niezgodnie z ustawą o ZFŚS i obowiązującymi w poszczególnych jednostkach regulaminami Funduszu, w tym kwota 366.282 zł wydatkowana na cele nie stanowiące działalności socjalnej.

Z naruszeniem prawa wydatkowano w skontrolowanych jednostkach 14,2 % ogółu środków ZFŚS wykorzystanych w latach 2007 – 2009 (7.127.486 zł), a bez uwzględnienia Urzędu Marszałkowskiego będącego jednostką o najwyższym poziomie wydatków z Funduszu (2.873.340 zł), wskaźnik ten wzrasta do 23,8 %.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Oprócz wniosków mających na celu usunięcie nieprawidłowości ujawnionych w wyniku kontroli i przedstawionych w wystąpieniach pokontrolnych, przekazanych kierownikom skontrolowanych jednostek, ustalenia kontroli wskazują również na potrzebę rozważenia celowości nowelizacji przepisów ustawy o ZFŚS w zakresie sprecyzowania zasad udzielania zwrotnej pomocy materialnej na cele mieszkaniowe. Obowiązujący stan prawny dopuszcza bowiem do sytuacji, w których korzystanie z tego typu pomocy nie wymaga od beneficjenta spełniania żadnych kryteriów socjalnych, wskutek czego świadczenie takie ztraca charakter socjalny. Należy podkreślić, że wśród jednostek stosujących tę formę pomocy materialnej blisko połowa przeznaczają na nią powyżej 50 % rocznego budżetu Funduszu.

Ponadto przepisy ustawy o ZFŚS nie obligują pracodawców do sprawdzania, czy przyznane pożyczki są rzeczywiście wykorzystywane na cele mieszkaniowe, a więc zgodnie z intencją ustawodawcy.

Istotną przyczyną wystąpienia nieprawidłowości w gospodarowaniu Funduszem, zdaniem Izby, było co najwyżej marginalne traktowanie tych zagadnień przez organy kontroli wewnętrznej i zewnętrznej. Daje to podstawę do zwrócenia się do Państwowej Inspekcji Pracy o przeprowadzenie kontroli prawidłowości administrowania ZFŚS przez jednostki sektora finansów publicznych w skali całego kraju.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

3.1.1. Zasady tworzenia przez pracodawców zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i zasady gospodarowania środkami tego Funduszu zawarte zostały w ustawie o ZFŚS.

Działalność socjalną zdefiniowano w art. 2 pkt 1 ustawy o ZFŚS jako usługi świadczone przez pracodawców na rzecz różnych form wypoczynku, działalności kulturalno-oświatowej, sportowo-rekreacyjnej, opieki nad dziećmi w żłobkach i przedszkolach, udzielanie osobom uprawnionym pomocy materialnej – rzeczowej lub finansowej, a także pomocy na cele mieszkaniowe na warunkach określonych umową.

Osobami uprawnionymi do korzystania z Funduszu zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy o ZFŚS są pracownicy i ich rodziny, emeryci i renciści – byli pracownicy i ich rodziny oraz inne osoby, którym pracodawca przyznał w regulaminie, o którym mowa w art. 8 ust. 2 ustawy o ZFŚS, prawo korzystania ze świadczeń socjalnych finansowanych z Funduszu.

W myśl art. 3 ust. 2 ustawy o ZFŚS, pracodawcy prowadzący działalność w formie jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych tworzą Fundusz bez względu na liczbę zatrudnianych pracowników.

3.1.2. Fundusz tworzy się z corocznego odpisu podstawowego, naliczanego w stosunku do przeciętnej liczby zatrudnionych. Wysokość odpisu wynosi na jednego zatrudnionego 37,5 % przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim lub w drugim półroczu roku poprzedniego, jeżeli przeciętne wynagrodzenie z tego okresu stanowiło kwotę wyższą (art. 5 ust. 1-2). Wysokość odpisu na jednego pracownika wykonującego prace w szczególnych warunkach lub prace o szczególnym charakterze – w rozumieniu przepisów o emeryturach pomostowych, wynosi 50 % przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego (art. 5 ust. 3). Wysokość odpisu może być zwiększona o 6,25 % przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego na każdą zatrudnioną osobę, w stosunku do której orzeczono znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności oraz na każdego uprawnionego emeryta i rencistę, nad którym pracodawca sprawuje opiekę socjalną (art. 5 ust. 4-5).

Sposób ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na Fundusz określa wydane w tej sprawie rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej

z dnia 9 marca 2009 r.⁵, które weszło w życie z dniem 18 marca 2009 r. W myśl § 1 powołanego rozporządzenia, podstawę naliczania odpisu stanowi przeciętna planowana w danym roku kalendarzowym liczba zatrudnionych u pracodawcy, skorygowana w końcu roku do faktycznej przeciętnej liczby zatrudnionych, obejmująca pracowników zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy (po przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy). Przy obliczaniu przeciętnej liczby zatrudnionych w danym roku kalendarzowym (obrachunkowym) dodaje się przeciętne liczby zatrudnionych w poszczególnych miesiącach i otrzymaną sumę dzieli się przez 12 (§ 3).

Przed dniem 18 marca 2009 r. sposób ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na Fundusz ustalało wydane w tej sprawie rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 marca 1994 r.⁶ Przyjęta w rozporządzeniu metoda określania przeciętnej liczby zatrudnionych nie różniła się od aktualnie obowiązującej.

Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej ogłasza Prezes Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” nie później niż do dnia 20 lutego każdego roku (art. 5 ust. 7 ustawy o ZFŚS).

3.1.3. Dokonane odpisy na Fundusz i ich zwiększenia naliczone 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 (art. 6 ust. 2 ustawy o ZFŚS).

W myśl art. 7 ust. 1 ustawy o ZFŚS, pracodawca zwiększa środki Funduszu m.in. o wpływy z opłat pobieranych od osób i jednostek organizacyjnych korzystających z działalności socjalnej, odsetki od środków Funduszu oraz wpływy z oprocentowania pożyczek udzielonych na cele mieszkaniowe.

3.1.4. Przyznawanie ulgowych usług i świadczeń oraz wysokość dopłat z Funduszu uzależnia się od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z Funduszu (art. 8 ust. 1 ustawy o ZFŚS). Zasady i warunki korzystania z usług i świadczeń finansowanych z Funduszu oraz zasady przeznaczania środków Funduszu na poszczególne cele i rodzaje działalności socjalnej pracodawca określa w regulaminie ustalonym zgodnie z art. 27 ust. 1 albo z art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁷, tj. w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową albo jeżeli u pracodawcy działa więcej

⁵ Rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (Dz. U. Nr 43, poz. 349).

⁶ Dz. U. Nr 43, poz. 168 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.

niż jeden związek zawodowy samodzielnie, po rozpatrzeniu odrębnych stanowisk organizacji związkowych, w sytuacji braku ich wspólnego stanowiska w tej sprawie. Pracodawca, u którego nie działa zakładowa organizacja związkowa, uzgadnia regulamin z pracownikiem wybranym przez załogę do reprezentowania jej interesów (art. 8 ust. 2-3 ustawy o ZFŚS).

3.1.5. Środkami Funduszu administruje pracodawca (art. 10 ustawy o ZFŚS). Pracodawcy mogą prowadzić wspólną działalność socjalną na warunkach ustalonych w umowie, określającej w szczególności przedmiot wspólnej działalności, zasady jej prowadzenia, sposób rozliczeń oraz tryb wypowiedzenia i rozwiązania umowy (art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o ZFŚS).

Przepis art. 10 ustawy o ZFŚS mówiący, że pracodawca administruje Funduszem, określa charakter, w jakim występuje pracodawca w stosunku do majątku Funduszu, i wskazuje na fakt, że od momentu przelania konkretnych środków pieniężnych na rachunek Funduszu nie jest on już ich właścicielem. Administrowanie Funduszem oznacza wykonywanie obowiązków i uprawnień określonych w ustawie o ZFŚS, a w szczególności zapewnienie obsługi technicznej, kadrowej i finansowej niezbędnej do funkcjonowania Funduszu w zakładzie pracy oraz odpowiedzialność za przestrzeganie ustawy. Administrowanie nie jest natomiast tożsame z suwerennym, wyłącznym dysponowaniem środkami Funduszu, ponieważ pracodawca, zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o ZFŚS, podlega w tym zakresie kontroli pracowników.

Środki Funduszu niewykorzystane w danym roku kalendarzowym przechodzą na rok następny. Dla środków Funduszu prowadzi się odrębny rachunek bankowy (art. 11 – 12 ustawy o ZFŚS).

3.1.6. W art. 12a ustawy o ZFŚS ustalono, że kto, będąc pracodawcą lub będąc odpowiedzialnym, w imieniu pracodawcy, za wykonywanie przepisów ustawy, nie wykonuje jej przepisów albo podejmuje działania niezgodne z jej przepisami, podlega karze grzywny. W sprawach tych orzeka się na podstawie wniosku pochodzącego od właściwego organu Państwowej Inspekcji Pracy w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁸.

⁸ Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Regulamin Funduszu

Podmioty objęte kontrolą prowadziły działalność socjalną w oparciu o regulaminy, w których określano zasady i warunki korzystania z usług i świadczeń finansowanych z Funduszu, zasady przeznaczania środków Funduszu na poszczególne cele i rodzaje działalności socjalnej oraz katalogi osób uprawnionych przez pracodawcę do korzystania z Funduszu. W 13 przypadkach na 15 do regulaminów wprowadzono postanowienia niezgodne z art. 8 ust. 2 ustawy o ZFŚS, co skutkowało m.in. bezzasadnym zawężaniem kręgu pracowników - potencjalnych beneficjentów Funduszu, zaniżaniem wysokości świadczeń, a także wydatkowaniem środków Funduszu na cele niestanowiące działalności socjalnej.

We wszystkich przypadkach pracodawcy w treści regulaminów uzależniali możliwość przyznawania poszczególnych rodzajów ulgowych świadczeń i dopłat z Funduszu oraz ich wysokość od spełniania przez pracowników określonych w ustawie o ZFŚS kryteriów socjalnych, czyli od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osób uprawnionych do korzystania z Funduszu. Jednocześnie w ponad połowie jednostek (8) regulamin uzależniał możliwość ubiegania się o świadczenia z Funduszu od spełniania kryteriów dodatkowych, niedopuszczalnych z punktu widzenia ustawy o ZFŚS, tj. posiadania określonego stażu pracy w jednostce, zatrudnienia w określonym wymiarze czasu pracy bądź też od rodzaju umowy o pracę. W efekcie pracownicy niespełniający takich kryteriów byli czasowo lub całkowicie pozbawieni możliwości korzystania z Funduszu albo też otrzymywali świadczenia w niższej wysokości.

- Regulamin ZFŚS obowiązujący w Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Mogilnie stanowił, że pożyczki na cele mieszkaniowe można było udzielić pracownikowi dopiero po upływie roku pracy w obecnej jednostce oraz pod warunkiem, że umowa o pracę została z nim zawarta na czas nieokreślony. Ponadto, zgodnie z aneksami do regulaminu przyjętymi w latach 2007 i 2008, dopłata do wypoczynku urlopowego organizowanego przez pracowników MGOPS we własnym zakresie przysługiwała w wysokości proporcjonalnej do okresu zatrudnienia pracownika.
- W regulaminie ZFŚS obowiązującym w latach 2006 – 2007 w Starostwie Powiatowym w Nakle n/Notecią zapisano, że świadczenia z Funduszu przysługiwały pracownikom w wysokościach proporcjonalnych do wymiaru czasu pracy.
- Na podstawie regulaminu ZFŚS przyjętego do stosowania w Urzędzie Miasta Nieszawa z kręgu osób uprawnionych do korzystania z Funduszu całkowicie wyłączono pracowników (wraz z rodzinami), którzy nie przepracowali przynajmniej jednego roku w Urzędzie, a emerytom i rencistom – byłym pracownikom Urzędu ograniczono dostęp do świadczeń z Funduszu do uznaniowej pomocy finansowej

z okazji Świąt Wielkanocnych i Bożego Narodzenia. Burmistrz Nieszawy wyjaśnił, że ograniczenia dotyczyły wyłącznie osób zatrudnianych w Urzędzie w ramach robót publicznych i prac interwencyjnych, na czas określony, nie przekraczający 6 - 8 miesięcy, natomiast w przypadku emerytów i rencistów przyjęto nieprawidłowe założenie, że pomoc socjalna dla tej grupy osób winna być proporcjonalna do wysokości dokonywanego na nie odpisu – kilkakrotnie niższego niż na pracowników Urzędu.

NIK ocenia pozytywnie fakt, że w regulaminach Funduszu zawierane były postanowienia wiążące wysokość przyznawanych ulgowych świadczeń socjalnych z sytuacją materialną pracowników i ich rodzin. Tylko w jednym przypadku (Starostwo Powiatowe w Radziejowie) od zasady tej częściowo odstąpiono, uzależniając wysokość świadczenia wyłącznie od dochodu osiąganego przez pracownika, tj. z pominięciem dochodów członków jego rodziny lub też osób faktycznie pozostających z pracownikiem we wspólnym gospodarstwie domowym.

W 4 z 15 jednostek regulamin ZFŚS dopuszczał przeznaczanie środków Funduszu na cele niemieszczące się w definicji działalności socjalnej zawartej w art. 2 pkt 1 ustawy o ZFŚS.

- Regulaminy ZFŚS obowiązujące w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu oraz w Urzędzie Miasta Nieszawa przewidywały możliwość wydatkowania środków Funduszu na organizację imprez okolicznościowych z okazji Międzynarodowego Dnia Kobiet i Międzynarodowego Dnia Dziecka oraz z okazji pożegnań pracowników odchodzących na emeryturę.
- W Domu Pomocy Społecznej w Suchorączku regulamin ZFŚS dopuszczał wykorzystanie środków Funduszu na opłacanie nekrologów oraz zakup wieńców i wiązanek pogrzebowych w przypadkach śmierci osób uprawnionych do korzystania z Funduszu. Jak wynikało z wyjaśnień Dyrektora DPS, nie widział on innej możliwości finansowania tego typu wydatków w ramach budżetu jednostki.

W 5 spośród 15 jednostek regulaminy nie uwzględniały zmian dokonanych w ustawie o ZFŚS bądź też nie odzwierciedlały stanu faktycznego, np. w zakresie stosowanych w jednostce rodzajów i form działalności socjalnej, a także procedur związanych z przyznawaniem świadczeń z Funduszu.

- Zakładowe komisje socjalne funkcjonujące w Urzędzie Miejskim w Barcinie oraz w Urzędzie Miasta Nieszawa, zajmujące się m.in. wstępnym rozpatrywaniem wniosków o przyznanie świadczeń z Funduszu oraz rekomendowaniem kierownikom jednostek wysokości indywidualnej pomocy finansowej, działały bez jakiegokolwiek formalnego umocowania w regulaminach ZFŚS. W pierwszym przypadku komisja została powołana odrębnym zarządzeniem Burmistrza Barcina, w drugim przypadku organizacja, zasady działania i kompetencje komisji nie zostały nigdzie określone.
- Zgodnie z regulaminem ZFŚS obowiązującym do końca 2009 r. w Gminnym Ośrodku Kultury w Gostycynie, wstępnej kwalifikacji wniosków o przyznanie świadczeń z Funduszu dokonywać miała komisja socjalna, która faktycznie zaprzestała

działalności blisko 2 lata wcześniej, w lutym 2008 r., a jej kompetencje nieformalnie przejął Dyrektor Ośrodka.

Kierownicy 7 z 15 jednostek nie dopełnili obowiązku uzgodnienia treści regulaminu ZFŚS bądź też treści wprowadzanych do niego modyfikacji, z zakładowymi organizacjami związkowymi lub pracownikiem wybranym przez załogę do reprezentowania jej interesów. Brak uzgodnienia regulaminu stanowił naruszenie odpowiednio art. 27 ust. 1 i art. 30 ust. 5 ustawy o związkach zawodowych oraz art. 8 ust. 2 ustawy o ZFŚS.

- W latach 2007 – 2009 Dyrektor Kujawsko-Pomorskiego Centrum Edukacji Nauczycieli we Włocławku wydał 5 zarządzeń wewnętrznych w sprawie zmian postanowień obowiązującego w jednostce regulaminu ZFŚS i odrębnego regulaminu przyznawania pomocy materialnej na cele mieszkaniowe. Żadne z tych zarządzeń nie zostało uzgodnione z działającymi w jednostce komórkami Związku Zawodowego „Solidarność” Pracowników Oświaty i Związku Nauczycielstwa Polskiego. Wprowadzone bez uzgodnień zmiany dotyczyły m.in. powołania nowych członków komisji socjalnej oraz zasad udzielania pożyczek mieszkaniowych.
- Regulamin ZFŚS dla Urzędu Miejskiego w Barcinie został ustalony przez ówczesnego burmistrza w kwietniu 2003 r. Przez blisko 7 lat obowiązywania regulaminu tego nie przedłożono do akceptacji ani przedstawicielowi załogi, ani też powstałemu w 2006 r. Związkowi Zawodowemu Pracowników Samorządowych Urzędu Miejskiego w Barcinie.

3.2.2. Planowanie i naliczanie odpisów na Fundusz

Kontrola wykazała, że w 5 spośród 15 jednostek stosowano nieprawidłową podstawę naliczania rocznego odpisu na Fundusz, m.in. na skutek błędnie wyliczanego przeciętnego zatrudnienia planowanego w danym roku kalendarzowym. Nie dokonywano też wymaganych na koniec roku korekt odpisów na Fundusz, których wysokość winna być uzależniona od faktycznego przeciętnego zatrudnienia w jednostce w kończącym się roku. Nieprawidłowości te stanowiły naruszenie obowiązujących kolejno w okresie objętym kontrolą przepisów § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 marca 1994 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. o takim samym tytule.

W efekcie odpisy na Fundusz zostały w 4 jednostkach zaniżone o łącznie 30,8 tys. zł, a w 5 jednostkach zawyżone o ogółem 12,0 tys. zł, przy czym w 3 jednostkach stwierdzono przypadki zarówno zaniżania jak i zawyżania należnych odpisów.

- Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Mogilnie na koniec poszczególnych lat 2007 – 2009 nie dokonywał korekty przeciętnej liczby zatrudnionych, pozostając

przy przeciętnej planowanej w danym roku, w wyniku czego na rachunek bankowy Funduszu przekazano za 2007 rok kwotę niższą od należnej o 2.816,10 zł, za 2008 rok kwotę niższą od należnej o 3.612,88 zł, a za 2009 rok kwotę wyższą od należnej o 237,91 zł. Z analogicznych powodów Fundusz w Kujawsko-Pomorskim Centrum Edukacji Nauczycieli we Włocławku został uszczuplony w 2007 r. o 3.225,58 zł, w 2009 r. o 4.055,46 zł, a w 2008 r. zasilono go kwotą o 671,74 zł za wysoką.

W 2 spośród 3 skontrolowanych domów pomocy społecznej pracodawcy zatrudniający osoby wykonujące prace o szczególnym charakterze, z naruszeniem art. 5 ust. 3 ustawy o ZFŚS zaniżali wysokość odpisu podstawowego na każdego z tych pracowników stosując stawkę 37,5 % zamiast 50 % przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Wymienione osoby były zatrudnione w domach pomocy społecznej na stanowiskach personelu sprawującego opiekę nad mieszkańcami przewlekle psychicznie chorymi oraz niepełnosprawnymi intelektualnie. Uszczuplenia Funduszu z tego tytułu wyniosły łącznie 16,1 tys. zł.

- W Domu Pomocy Społecznej w Golubiu-Dobrzyniu, którego pensjonariuszami byli przewlekle chorzy psychicznie mężczyźni, w latach 2007 - 2009 stosowano zaniżoną stawkę odpisu na opiekujących się nimi pracowników, wskutek czego naliczone i przekazane na rachunek ZFŚS odpisy były niższe od należnych o łącznie 6.999,38 zł. Ustalanie odpisu na Fundusz w nieprawidłowej wysokości Dyrektor DPS tłumaczył nieznaną przepisów obowiązujących w tym zakresie.

Zdecydowana większość pracodawców sprawujących opiekę socjalną nad byłymi pracownikami, obecnie emerytami i rencistami (13 z 14 podmiotów), korzystała z możliwości zwiększania odpisu podstawowego na Fundusz o 6,25 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na każdego uprawnionego emeryta i rencistę. Z analogicznej opcji, dopuszczalnej w odniesieniu do każdej zatrudnionej osoby niepełnosprawnej, w stosunku do której orzeczono znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności, skorzystało natomiast tylko 6 pracodawców spośród 10 zatrudniających takie osoby. W jednym przypadku pracodawca, niezgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o ZFŚS, zwiększał odpisy na Fundusz również na pracowników niepełnosprawnych w stopniu lekkim.

- Na lata 2007 – 2008 w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu błędnie naliczono zwiększenia odpisu podstawowego na Fundusz, uwzględniając również w tych obliczeniach zatrudnionych pracowników z orzeczoną niepełnosprawnością w stopniu lekkim. Konsekwencją było zawyżenie odpisu w 2007 r. o kwotę 1.227,01 zł, a w 2008 r. o kwotę 1.284,35 zł.

3.2.3. Dokonywanie odpisów i gromadzenie środków Funduszu

We wszystkich 15 jednostkach środki finansowe Funduszu były gromadzone na odrębnym rachunku bankowym, a prowadzenie przez banki kont Funduszu gwarantowały zawarte umowy rachunku rozliczeniowego. Jednakże w 2 jednostkach wystąpiły przypadki dokonywania przez pracodawcę przelewów pomiędzy rachunkiem Funduszu a innym rachunkiem bankowym jednostki w celu zabezpieczenia środków na wydatki bieżące, przede wszystkim na płace pracowników. Pomimo że wszystkie pobrane środki zwracano na konto Funduszu jeszcze w tych samych latach budżetowych, praktyki takie w świetle przepisu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy o ZFŚS były nielegalne.

- W latach 2007 – 2009 w Kujawsko-Pomorskim Centrum Kształcenia Nauczycieli we Włocławku pobrano z rachunku Funduszu łącznie 315.885,26 zł (z czego tylko w 2009 r. kwotę 294.747,13 zł), które przeznaczono na wypłatę wynagrodzeń, nagród jubileuszowych i odprawy rentowej. Dyrektor Centrum wyjaśniał, że w 2009 r. skutki finansowe wprowadzenia podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli zostały uwzględnione w planie finansowym jednostki przez ustalający go Urząd Marszałkowski dopiero w listopadzie, stąd do tego czasu był on zmuszony „pożyczać” w kolejnych miesiącach brakujące środki z rachunku Funduszu, nie chcąc narazić się na procesy pracowników o nie wypłacone terminowo, a należne im świadczenia.

Należne odpisy na Fundusz w większości skontrolowanych podmiotów (9 z 15) przekazywano na rachunek bankowy ZFŚS nieterminowo bądź też bez zachowania wymaganej art. 6 ust. 2 ustawy o ZFŚS proporcji, zgodnie z którą co najmniej 75 % równowartości rocznego odpisu winno zostać przekazane do dnia 31 maja, a pozostała kwota – do dnia 30 września roku kalendarzowego. Opóźnienia w przekazywaniu odpisów dochodziły do 3 miesięcy, co w ocenie NIK mogło wpływać negatywnie na proces udzielania świadczeń socjalnych z Funduszu. We wszystkich przypadkach jako przyczynę wystąpienia nieprawidłowości wskazywano błędy i pomyłki pracowników.

- Jednostki prowadzące wspólną działalność socjalną z Urzędem Gminy Chełmża (w latach 2007 – 2009 od 3 do 5 jednostek) przekazały nieterminowo na prowadzony dla Urzędu rachunek Funduszu odpisy w łącznej wysokości 21.461,34 zł. Stanowiło to blisko 10 % ogółu przekazanych w tym okresie odpisów, a opóźnienia wynosiły od 1 do 44 dni.
- Blisko połowa przekazanych w latach 2007 – 2009 odpisów na Fundusz prowadzony przez Dom Pomocy Społecznej w Golubiu-Dobrzyniu w łącznej wysokości 11.512,96 zł została odprowadzona na rachunek ZFŚS z opóźnieniem wynoszącym od 25 do 65 dni.
- Urząd Miejski w Barcinie odprowadził w 2009 r. odpis na ZFŚS zaniżony o kwotę 1.168,50 zł pomimo prawidłowego wyliczenia należnej wysokości odpisu.

W przypadkach uzyskiwania przez pracodawców dodatkowych przychodów Funduszu, środki te każdorazowo i w pełnej wysokości zasilały rachunek ZFŚS. Dodatkowymi przychodami były w szczególności wpływy z oprocentowania pożyczek udzielanych osobom uprawnionym na cele mieszkaniowe, wpływy z tytułu spłaty rat tych pożyczek oraz wpływy z kapitalizacji odsetek od środków Funduszu pozostających na rachunku bankowym.

3.2.4. Gospodarowanie środkami Funduszu

Kontrola wykazała, że większość jednostek (13 spośród 15) dokonywała wydatków ze środków Funduszu z naruszeniem przepisów ustawy o ZFŚS albo też wbrew postanowieniom przyjętym w obowiązujących w tych jednostkach regulaminach Funduszu. W prawie połowie jednostek (7) stwierdzono przypadki wykorzystywania środków Funduszu na wydatki nie związane z działalnością socjalną zdefiniowaną w art. 2 pkt 1 ustawy o ZFŚS.

- Szkoła Policealna Medyczno-Społeczna w Inowrocławiu zakupiła w latach 2007 – 2009 ze środków Funduszu prezenty dla pracowników odchodzących na emeryturę (m.in. złota i srebrna biżuteria, odzież, obuwie, sprzęt AGD) oraz pokryła koszty konsumpcji w lokalach gastronomicznych przy okazji pożegnań bądź innych okolicznościowych spotkań byłych i obecnych pracowników Szkoły w łącznej wysokości 10.720,85 zł.
- Urząd Miejski w Barcinie wydatkował w latach 2007 – 2008 ze środków ZFŚS kwotę 2.231,38 zł na zakup prezentów ślubnych dla pracowników Urzędu (meble, odtwarzacz DVD) oraz upominków dla osób odchodzących na emeryturę (złota biżuteria, rower górski).

Przyznawanie ulgowych świadczeń i dopłat z Funduszu oraz wysokość tych świadczeń pracodawcy nie zawsze uzależniali od spełniania przez pracowników i inne osoby uprawnione do korzystania z Funduszu kryteriów socjalnych określonych w art. 8 ust. 1 ustawy o ZFŚS, tj. sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej tych osób. W 5 jednostkach kryteria te stosowano wybiórczo i w ograniczonym zakresie, a w 7 jednostkach dystrybucja świadczeń odbywała się przy zastosowaniu kryteriów niedopuszczalnych z mocy ustawy o ZFŚS, takich jak staż pracy lub wymiar czasu pracy pracownika. Konsekwencją było ograniczanie osobom uprawnionym dostępu do świadczeń z Funduszu bądź też przyznawanie świadczeń w zaniżonej wysokości, czym naruszano przepis art. 2 pkt 5 ustawy o ZFŚS.

- W Domu Pomocy Społecznej w Kowalu wysokość pomocy finansowej przyznawanej pracownikom w formie bonów towarowych, oprócz kryterium dochodowego była uzależniana od okresu zatrudnienia w DPS i wymiaru czasu pracy. W latach 2007 – 2009 w 56 przypadkach (16,8 %) pracownikom zatrudnionym krócej niż rok lub w niepełnym wymiarze godzin przyznawano bonony o wartości od 50 % do 90 % mniejszej niż pozostałym osobom uprawnionym.

- Dyrektor Gminnego Ośrodka Kultury w Gostycynie przyznała w 2007 r. 12 pracownikom GOK dofinansowanie do wypoczynku organizowanego we własnym zakresie („wczasy pod gruszą”) w łącznej wysokości 4.050 zł, z czego 6 osobom w pełnej kwocie dofinansowania wynoszącej 450 zł, a pozostałym 5 osobom w kwotach obniżonych proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy, wynoszącego $\frac{3}{4}$ etatu, $\frac{1}{2}$ etatu i $\frac{1}{4}$ etatu. Ograniczenie wysokości świadczeń Dyrektor GOK tłumaczyła dopuszczającym taką praktykę błędnym zapisem w regulaminie Funduszu.

W 11 spośród 15 jednostek jedną z dopuszczonych regulaminem form pomocy materialnej były zwrotne pożyczki na cele mieszkaniowe. W 5 jednostkach pożyczki te były podstawową formą działalności socjalnej, gdyż wyasygnowane na nie środki Funduszu stanowiły w kolejnych latach 2007 - 2009 ponad połowę ogółu wydatków ZFŚS zrealizowanych w tych jednostkach.

- Ze środków gromadzonych na rachunku ZFŚS Domu Pomocy Społecznej w Suchorączku na pożyczki mieszkaniowe przeznaczono w 2007 r. – 68,9 %, w 2008 r. – 72,4 % oraz w 2009 r. – 65,7 % ogółu poniesionych wydatków Funduszu. W Urzędzie Gminy Chełmża wskaźnik ten wyniósł odpowiednio 74,4 %, 68,3 % oraz 65,1 %.

We wszystkich przypadkach pożyczki przyznawano w kwotach wnioskowanych, dochodzących do 8 tys. zł, a z beneficjentami zawierane były pisemne umowy określające m.in. termin i warunki spłaty. Oprocentowanie wahało się od 0,5 % do 6 % w skali roku, a w skrajnym przypadku (Urząd Miejski w Barcinie) z oprocentowania całkowicie zrezygnowano.

W 3 jednostkach pożyczek udzielano niezgodnie z obowiązującym regulaminem Funduszu. Nieprawidłowości dotyczyły m.in. niestosowania przy przyznawaniu pożyczek ustalonych w regulaminie kryteriów socjalnych, udzielania pożyczek w kwotach przekraczających dopuszczone w regulaminie oraz przyznawania kolejnej pożyczki, pomimo braku całkowitej spłaty pożyczki udzielonej poprzednio.

- W Starostwie Powiatowym w Radziejowie, w latach 2007 – 2009 udzielono 7 osobom pożyczek w kwotach przekraczających dopuszczone przez regulamin, 2 osoby otrzymały pożyczki dwukrotnie w ciągu roku, pomimo nie spłacenia pożyczek otrzymanych poprzednio, a jednemu pracownikowi zagwarantowano w umowie pożyczki 15-miesięczny okres jej spłaty, podczas gdy zgodnie z regulaminem każda pożyczka winna zostać całkowicie spłacona w ciągu 10 miesięcy. Według wyjaśnień Starosty Radziejowskiego, starano się na bieżąco dostosowywać zasady i warunki udzielania pomocy socjalnej do zmieniających się potrzeb osób uprawnionych, a zwiększanie kwot pożyczek, wcześniejsze ich udzielanie oraz wydłużanie terminu spłaty nie spowodowały żadnych ograniczeń w korzystaniu z tej formy pomocy.
- W badanym okresie 33 osoby będące pracownikami Urzędu Gminy Chełmża oraz jednostek prowadzących wraz z tym Urzędem wspólną działalność socjalną,

splacające udzielone z ZFŚS pożyczki na cele mieszkaniowe, otrzymały kolejne pożyczki na ten sam cel w łącznej wysokości 82.900 zł (średnio po 2.512 zł), co stanowiło blisko 20 % wydatków na pomoc mieszkaniową poniesionych w tym okresie z Funduszu. Naruszenie regulaminu Wójt Gminy Chełmża tłumaczył chęcią zagospodarowania jak najwyższej kwoty z gromadzonych odpisów na ZFŚS i zapewnienia bieżącego rozpatrywania wszystkich wniosków o pożyczkę składanych przez osoby uprawnione.

Żaden z pracodawców nie weryfikował (np. poprzez żądanie przedłożenia faktur i rachunków bądź złożenie przez pracownika oświadczenia), czy przyznana pożyczka została wykorzystana zgodnie z określonym w ustawie przeznaczeniem, tj. wyłącznie na cele mieszkaniowe, gdyż regulaminy ZFŚS nie nakładały na nich takiego obowiązku. W ocenie NIK nie daje to pewności co do zgodnego z prawem wydatkowania środków pożyczek.

W obydwu objętych kontrolą szkołach pracodawca wypłacał ze środków Funduszu wszystkim zatrudnionym nauczycielom obligatoryjne świadczenie urlopowe, należne corocznie tej grupie zawodowej na podstawie przepisów Karty Nauczyciela. Świadczenia wypłacano wszystkim osobom uprawnionym, terminowo i w prawidłowo ustalanych wysokościach, tj. proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy i okresu zatrudnienia nauczyciela w placówce w danym roku szkolnym.

Spośród 15 skontrolowanych podmiotów 8 prowadziło działalność socjalną samodzielnie, a 7 pozostałych - wspólnie z inną jednostką lub jednostkami. W jednym przypadku nie dopełniono wynikającego z art. 9 ust. 1 ustawy o ZFŚS obowiązku zawarcia przez współpracujące jednostki pisemnych umów określających warunki i zasady wspólnego gospodarowania Funduszem. W kolejnych 2 przypadkach podpisane umowy nie zawierały wszystkich elementów wymaganych art. 9 ust. 3 ustawy o ZFŚS.

- Starostwo Powiatowe w Chełmnie prowadziło w latach 2008 – 2009 wspólną działalność socjalną z dwiema samorządowymi jednostkami organizacyjnymi: Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Chełmnie oraz Powiatowym Zarządem Dróg w Chełmnie. Działalność ta była prowadzona z naruszeniem ustawy o ZFŚS, gdyż na jej okoliczność jednostki nie zawarły odrębnych umów ustalających szczegółowo m.in. tryb i formy wspólnego administrowania Funduszem. Podpisano jedynie porozumienia, na podstawie których „prowadzenie ksiąg rachunkowych” PCPR i PZD, w tym „prowadzenie i obsługa ZFŚS” zostały powierzone Wydziałowi Finansowemu Starostwa. W badanym okresie Starostwo, PCPR i PZD wydatkowały ze środków ZFŚS łącznie 322,2 tys. zł.
- W żadnej z umów podpisanych w latach 2007 – 2009 przez Urząd Gminy Chełmża z 5 jednostkami organizacyjnymi Gminy oraz przez Starostwo Powiatowe

w Radziejowie z 3 jednostkami organizacyjnymi Powiatu w sprawie wspólnego gospodarowania Funduszem nie określono sposobu dokonywania rozliczeń prowadzonej działalności.

W jednym przypadku przyjęte i stosowane formy współpracy przy administrowaniu Funduszem NIK oceniła jako działania niegospodarne.

- NIK ocenia negatywnie przekazanie przez Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Mogilnie Zakładowi Obsługi Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy zadań związanych z gospodarowaniem środkami ZFŚS MGOPS przeznaczonymi na pożyczki na cele mieszkaniowe. Zgodnie z obowiązującą do końca 2009 r. umową pomiędzy tymi jednostkami, Zakład uzyskiwał przychód w wysokości 70 % środków pochodzących z oprocentowania pożyczek mieszkaniowych udzielanych pracownikom MGOPS, przez co ciężar kosztów obsługi pożyczek został przerzucony na pożyczkobiorców. W badanym okresie przyjęte oprocentowanie pożyczek mieszkaniowych wynosiło 6 % i w interesie Zakładu było stałe utrzymywanie tak wysokiego oprocentowania. W efekcie Fundusz MGOPS pozbawiony został części należnych mu z mocy ustawy o ZFŚS przychodów z tytułu oprocentowania udzielanych pracownikom pożyczek. Przekazanie do Zakładu obsługi pożyczek mieszkaniowych było konsekwencją prowadzenia przez MGOPS w latach 1999 – 2004 wspólnej działalności socjalnej z Urzędem Miejskim w Mogilnie, który jeszcze w 1998 r. zawarł własną umowę z Zakładem w sprawie centralizacji części środków ZFŚS przeznaczonej na pożyczki mieszkaniowe. Od początku 2010 r., w związku z likwidacją Zakładu, MGOPS samodzielnie administrował całością środków Funduszu.

3.2.5. Kontrola ZFŚS

Tylko w 2 spośród 15 jednostek zagadnienie prawidłowości naliczania i odprowadzania odpisów na Fundusz uwzględniono w tematyce kontroli zewnętrznych, przeprowadzonych w obydwu przypadkach przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy (RIO) w ramach kompleksowego, dokonywanego raz na 4 lata, badania gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że RIO w toku tych kontroli nie zajmowała się badaniem prawidłowości wydatków z Funduszu, które to zagadnienie zostało skontrolowane tylko w jednej jednostce przez funkcjonujący w niej organ kontroli wewnętrznej.

- W wyniku kontroli przeprowadzonej przez RIO w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu stwierdzono, że wskutek błędnego obliczenia wskaźnika przeciętnego zatrudnienia Urząd w 2008 r. naliczył odpis podstawowy na Fundusz zawyżony o kwotę 8.800,17 zł. O kwotę tą jednostka zmniejszyła stan Funduszu jeszcze w trakcie kontroli RIO. Zaleceń pokontrolnych w zakresie naliczania i odprowadzania odpisów na ZFŚS nie sformułowano.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrolę podjęto z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli w związku z sugestią Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Podjęcie niniejszej kontroli było uzasadnione wynikami kontroli rozpoznawczej (R/08/008), przeprowadzonej w 2008 r. przez Delegaturę NIK w Bydgoszczy w 12 samorządowych jednostkach organizacyjnych szczebla powiatowego i gminnego. Kontrola ta ujawniła liczne nieprawidłowości w tworzeniu i administrowaniu ZFŚS, między innymi:

- zawieranie w zakładowych regulaminach Funduszu postanowień sprzecznych z obowiązującymi przepisami,
- nieprawidłowe naliczanie odpisów na Fundusz prowadzące do ich zaniżania lub zawyżania,
- niestosowanie kryteriów socjalnych przy przyznawaniu świadczeń z Funduszu,
- przeznaczanie środków Funduszu na wydatki nie związane z działalnością socjalną.

Z uwagi na wyniki kontroli rozpoznawczej oraz dotychczasowy brak poddania tego obszaru kompleksowej kontroli przez NIK, ryzyko nieodłączne ustalono jako wysokie. Z tych samych powodów jako wysokie przyjęto również ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej. Wyboru jednostek do kontroli dokonano z uwzględnieniem równomiernego objęcia kontrolami całego obszaru województwa kujawsko-pomorskiego.

Do przeprowadzenia badań kontrolnych wykorzystano dobór prób metodą statystyczną prostą losową. Zastosowano podejście kontrolne oparte na badaniach bezpośrednich.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po zakończeniu czynności kontrolnych sporządzonych zostało 15 protokołów kontroli, które kierownicy kontrolowanych jednostek podpisali bez zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do wszystkich podmiotów objętych kontrolą wystąpienia pokontrolne, w których zawarte zostały oceny i uwagi dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości w obszarach działania objętych badaniami, a także wnioski pokontrolne zmierzające do usprawnienia działalności tych podmiotów. W 7 z 15 jednostek kontrolowana działalność została oceniona negatywnie, w pozostałych 8 pozytywnie

z nieprawidłowościami. Do wystąpień pokontrolnych zastrzeżeń nie wniesiono. Wystąpienia zawierały ogółem 48 wniosków pokontrolnych, z których 44 zostały zrealizowane, a 4 są w trakcie realizacji.

Ważniejsze wnioski zawarte w wystąpieniach pokontrolnych wystosowanych do kierowników jednostek dotyczyły:

- dostosowania regulaminów Funduszu do obowiązującego stanu prawnego i usunięcia z nich zapisów niezgodnych ze stanem faktycznym, w tym dotyczących rodzajów i form prowadzonej działalności socjalnej;
- uzgadniania treści regulaminów Funduszu i dokonywanych w nich zmian z działającymi w jednostkach organizacjami związkowymi bądź z przedstawicielami pracowników;
- prawidłowego naliczania i korygowania odpisów na Fundusz, w tym zwiększeń odpisów należnych na pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze;
- terminowego przekazywania odpisów na rachunek bankowy Funduszu;
- wyeliminowania przypadków wydatkowania środków Funduszu niezgodnie z ustawą o ZFŚS i regulaminami, a w szczególności na cele nie stanowiące działalności socjalnej;
- zapewnienia efektywnego gospodarowania środkami Funduszu;
- doprecyzowania warunków umów zawartych z innymi podmiotami w sprawie prowadzenia wspólnej działalności socjalnej.

5. Załączniki

5.1. Załącznik Nr 1 - Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

L.p.	Jednostka kontrolowana przez NIK	Kierownik jednostki kontrolowanej	Okres
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu	Marszałek Województwa Piotr Całbecki	2007 – 2009
2.	Kujawsko-Pomorskie Centrum Edukacji Nauczycieli we Włocławku	Dyrektor Wojciech Ziółkowski	2007 – 2009
3.	Szkoła Policealna Medyczno-Społeczna w Inowrocławiu	Dyrektor Urszula Majewska	2007 – 2009
4.	Starostwo Powiatowe w Nakle n/Notecią	Starostowie: Andrzej Kinderman Tomasz Miłowski	do 01.06.2009 od 01.06.2009
5.	Starostwo Powiatowe w Chełmnie	Starosta Zdzisław Gamański	2007 – 2009
6.	Starostwo Powiatowe w Radziejowie	Starosta Marian Zieliński	2007 – 2009
7.	Urząd Miejski w Barcinie	Burmistrz Michał Pęziak	2007 – 2009
8.	Urząd Miasta Nieszawa	Burmistrz Andrzej Nawrocki	2007 – 2009
9.	Urząd Gminy w Chełmży	Wójt Jacek Czarnecki	2007 – 2009
10.	Dom Pomocy Społecznej w Suchorączku	Dyrektor Eugeniusz Fertykowski	2007 – 2009
11.	Dom Pomocy Społecznej w Kowalu	Dyrektor Jadwiga Rosiak	2007 – 2009
12.	Dom Pomocy Społecznej w Golubiu-Dobrzyniu	Dyrektor Michał Piotrowicz	2007 – 2009
13.	Gminny Ośrodek Kultury w Gostycynie	Dyrektor Barbara Piasecka	2007 – 2009
14.	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Mogilnie	Kierownik Dariusz Staliński	2007 – 2009
15.	Wąbrzeski Dom Kultury w Wąbrzeźnie	Dyrektor Andrzej Michewicz	2007 – 2009

5.2. Załącznik Nr 2 - Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

- 1) Ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.).
- 2) Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.).
- 3) Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.).
- 4) Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656).
- 5) Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. Nr 89, poz. 589 ze zm.).
- 6) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.).
- 7) Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 marca 1994 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (Dz. U. Nr 43, poz. 168 ze zm.) – obowiązywało do dnia 17 marca 2009 r.
- 8) Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (Dz. U. Nr 43, poz. 349) – obowiązuje od dnia 18 marca 2009 r.
- 9) Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2008 r. i w drugim półroczu 2008 r. (M. P. Nr 11, poz. 138).
- 10) Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2007 r. i w drugim półroczu 2007 r. (M. P. Nr 16, poz. 181).
- 11) Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 lutego 2007 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2006 r. i w drugim półroczu 2006 r. (M. P. Nr 14, poz. 146).

5.3. Załącznik Nr 3 - Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej
6. Minister Pracy i Polityki Społecznej
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
14. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego
15. Główny Inspektor Pracy
16. Wojewoda Kujawsko-Pomorski
17. Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego