

**PREZYDENT MIASTA
BIAŁEGOSTOKU**

Białystok, dnia 25 kwietnia 2012 r.

ORN-II.1711.1.2012



*Pani
Zdzisława Sawicka
Dyrektor
Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie
w Białymstoku
ul. Malmeda 8
15-440 Białystok*

Wystąpienie pokontrolne

W wyniku kontroli doraźnej przeprowadzonej w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Białymstoku przez — inspektora Departamentu Organizacyjnego i Nadzoru oraz — inspektora Biura Kontroli na podstawie upoważnienia do kontroli Nr ORN-II.1711.1.2012 z dnia 03 lutego 2012 r., wydanego przez Prezydenta Miasta Białegostoku, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia w zakresie organizacji pracy oraz załatwiania spraw przez pracowników Działu Świadczeń Rodzinnych MOPR.

Ustalenia kontroli opisano w protokole kontroli podpisanym w dniu 19 marca 2012 r.

Kontrola została przeprowadzona w związku ze złożoną skargą do Prezydenta Miasta Białegostoku przez pracownika Sekcji Funduszu Alimentacyjnego w Dziale Świadczeń Rodzinnych Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Białymstoku —

Zakresem kontroli objęto regulacje wewnętrzne dotyczące organizacji i funkcjonowania MOPR, a w szczególności organizacji pracy Sekcji Funduszu Alimentacyjnego Działu Świadczeń Rodzinnych w zakresie załatwiania spraw przez pracowników, obieg dokumentów w sprawie wniosków o przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego; podpisywanie dokumentów wydanych w dniach nieobecności pracowników Sekcji Funduszu Alimentacyjnego, dokonywanie wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego bez wydanych w tym przedmiocie decyzji administracyjnych oraz sporządzoną ocenę okresową skarżącej jako pracownika samorządowego.

W dniu 26 marca 2012 r. zostały wniesione pisemne wyjaśnienia do ustaleń zawartych w protokole kontroli.

W kwestii podpisywania przez [redacted] decyzji z inną datą niż data sporządzenia oraz wypłaty świadczeń przed podpisaniem decyzji, a także podpisywania decyzji sporządzonych w dacie jej nieobecności w pracy (pkt 1, 2, 3 wyjaśnień) stwierdzić należy, że złożone przez Panią wyjaśnienia wskazują na niewywiązywanie się należycie przez pracownika z powierzonych obowiązków służbowych. Tymczasem pominięto kwestię dotyczącą nadzoru nad wykonywaniem zadań. Celem kontroli było zwrócenie szczególnej uwagi na fakt, że dopuszczono do sytuacji, w której dokonuje się wypłaty świadczeń bez wydanych decyzji w sprawie oraz na to, że decyzje podpisywane były w innej dacie niż data wygenerowana z systemu. Natomiast kwestia, czy dany pracownik wykonywał pracę naruszając przepisy art. 100 Kodeksu pracy będzie przedmiotem rozstrzygnięcia właściwego Sądu Pracy.

Odnosząc się do sprawy podziału pracy w Sekcji Funduszu Alimentacyjnego (pkt 4 wyjaśnień) należy stwierdzić, że do obowiązków kierownika należy prawidłowy podział zadań do wykonania. Właściwa organizacja pracy pozwala uniknąć sytuacji niezachowania ciągłości pracy, efektywności, a przede wszystkim wypłaty świadczeń bez wydanych decyzji w sprawie.

W odniesieniu do sprawy zatwierdzania decyzji przez pracowników w dniach nieobecności w pracy (pkt 5 wyjaśnień), kontrola wykazała niewłaściwie prowadzoną ewidencję czasu pracy pracowników. Jak wskazano w treści protokołu pracownicy zobowiązani są do potwierdzania przybycia do pracy poprzez osobiste podpisanie listy obecności. W przypadku, kiedy pracownik kierowany jest przez pracodawcę na szkolenie w trakcie wykonywania pracy (świadczenia pracy), winien potwierdzić przybycie do pracy swoim podpisem na liście obecności, zaś swoje wyjście w godzinach pracy zaewidencjonować w prowadzonej pomocniczo ewidencji czasu pracy, tj. np.: książce wejść/wyjść lub innej przyjętej w wewnętrznych regulacjach formie ewidencji. Pracodawca ma obowiązek prowadzić ewidencję czasu pracy tak, aby nie narazić się na wykroczenie przeciwko prawom pracownika oraz na zarzuty skierowane przez właściwe organy kontroli.

W odniesieniu do sprawy niewykorzystywania w pełni możliwości, jakie przewiduje program informatyczny (pkt 6 wyjaśnień) należy zauważyć, że to w gestii kierownika jednostki leży odpowiedzialność za prawidłowe i zgodne z przepisami funkcjonowanie pracy w danej jednostce. Nie budził i nie budzi wątpliwości fakt, że zatwierdzanie decyzji w systemie jest czynnością czysto techniczną i nie jest równoznaczne z wydaniem decyzji

w sensie prawnym. Zatem wypłata świadczeń bez wydanej decyzji w sprawie, a jedynie zatwierdzonej w systemie była niedopuszczalna i niezgodna z prawem. Złożone wyjaśnienia świadczą o tym, że dotychczas osoby wydające decyzje z upoważnienia Prezydenta Miasta Białegostoku dokonywały jedynie podpisania decyzji bez sprawdzenia prawidłowości danych. Wskazać należy, że osoba składająca swój podpis ponosi pełną odpowiedzialność za prawidłowość wydanej decyzji. Niewątpliwie zastosowanie zaproponowanych rozwiązań spowodowałoby wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie podpisywania dokumentów czy wypłaty świadczeń.

W trakcie kontroli stwierdzono jednoznacznie brak zakresu czynności w aktach osobowych . Jeżeli zakres czynności, jak podano w pkt 7 wyjaśnień, był sporządzony w dwóch egzemplarzach, ale oba znajdowały się w posiadaniu kierownika Sekcji Funduszu Alimentacyjnego ;, świadczy to o niestarym prowadzonych aktach osobowych przez pracodawcę. Wszelkie dokumenty związane z ubieganiem się o zatrudnienie, dotyczące nawiązywania stosunku pracy oraz jego przebiegu, a także związane z ustaniem stosunku pracy powinny być prowadzone zgodnie z przepisami prawa, tj. rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika (Dz.U. Nr 62, poz. 286 ze zm.).

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień w kwestii ustalenia na piśmie zastępstw pracowników w czasie ich nieobecności (pkt 8 wyjaśnień), kontrolujący w protokole kontroli wskazali, że istotną sprawą jest określenie odpowiednich środków zaradczych w przypadku losowej nieobecności pracowników pełniących kluczowe funkcje i zadania w jednostce, w postaci ustalenia najlepiej na piśmie zastępstw pracowników podczas ich nieobecności. W udzielonym wyjaśnieniu wskazuje się na sformalizowanie zastępstw na piśmie osób pełniących kluczowe funkcje w dziale. Należy stwierdzić, że w celu utrzymania ciągłości działalności całej jednostki, w szczególności w zakresie operacji finansowych i gospodarczych, należałoby dokonać sformalizowania na piśmie zastępstw osób w całej jednostce, a nie tylko w jednej z komórek organizacyjnych.

Wyjaśnienia i zastrzeżenia wniesione do protokołu nie wstrzymują dalszych czynności kontrolnych zmierzających do wydania wystąpień pokontrolnych.

W zakresie badania organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej w MOPR (str. 16 protokołu kontroli), której procedury zostały zawarte w aktach wewnętrznych obowiązujących w jednostce, tj. w Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów stwierdzono, że nie odzwierciedla ona stanu faktycznego i prawnego obiegu dokumentów obowiązujących obecnie w jednostce. Obowiązująca instrukcja nie została dostosowana do aktualnej organizacji wewnętrznej jednostki, o której mowa w przyjętym w 2010 r. dla jednostki regulaminie organizacyjnym. Opracowanie i stosowanie odpowiednich regulacji prawnych w jednostce ma za zadanie służyć zapobieganiu nieprawidłowościom, a także wykrywaniu i eliminowaniu błędów.

W toku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie podpisywania dokumentów wydanych w dniach nieobecności pracownika (str. 4-8, 17 i 18 protokołu kontroli) oraz wypłaty świadczeń bez wydanych decyzji przyznających świadczenia z funduszu alimentacyjnego (str. 12 i 13 protokołu kontroli).

Ustalono, że wydawanie decyzji administracyjnych i podpisywanie pism przez pracownika upoważnionego przez Prezydenta Miasta Białegostoku w zakresie postępowań o przyznanie świadczenia z funduszu alimentacyjnego następowało z inną datą niż data faktycznie wygenerowana przez system.

Analiza decyzji przyznających świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz orzekających o zwrocie należności z tytułu wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego na osoby uprawnione wykazała, że w dniach zatwierdzania decyzji w systemie osoby je zatwierdzające nie były obecne w pracy, co wynikało z przedłożonych do kontroli list obecności. Oznacza to, że pracownicy wykonywali czynności służbowe wbrew zapisom w liście obecności, świadczących o ich nieobecności w danym dniu w pracy.

Ustalono ponadto, że z powodu niewłaściwej organizacji pracy pracownikowi powracającemu po nieobecności do pracy przedkładano do podpisu dokumenty wygenerowane i wydrukowane z systemu z datą, kiedy faktycznie tej pracy nie świadczył. Wykonując polecenie przełożonego wyższego stopnia podpisywał dokumenty, stawiając jednocześnie przy swoim podpisie datę ich faktycznego podpisania. Wskutek tego decyzje administracyjne i pisma zawierały dwie różne daty. W trakcie kontroli kierownik Sekcji Funduszu Alimentacyjnego [redacted] oświadczyła ustnie, że zarówno decyzje, jak i informacje z dwoma różnymi datami zostały wysłane do adresatów. Dodatkowo oświadczyła, że wszystkie decyzje i pisma są podpisywane przez osoby upoważnione w tym samym dniu, w którym są zatwierdzane w systemie. Po przeprowadzonej analizie stwierdzić

należy, że nie w pełni stosowano się do ustalonych zasad dotyczących terminu podpisywania decyzji i pism.

Z procesu przygotowania decyzji w systemie wynika, że osoba zatwierdzająca decyzję w programie nie jest jednocześnie osobą, która ją podpisuje. Jedynie przygotowuje projekt decyzji, który następnie przekazuje do podpisu wyznaczonej osobie, posiadającej upoważnienie Prezydenta Miasta Białegostoku do wydawania decyzji z zakresu świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Analizując poszczególne etapy przygotowywania decyzji w systemie stwierdzić należy, że pracownicy nie wykorzystują w pełni możliwości, jakie przewiduje program informatyczny.

W zakresie analizy wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego stwierdzono przypadki wypłaty świadczeń bez wydanych decyzji w sprawie. W trakcie kontroli stwierdzono, że podczas zatwierdzenia decyzji system automatycznie generuje informację o przeznaczeniu środków do wypłaty. Skutkuje to tym, że zatwierdzone w systemie decyzje dają możliwość niezwłocznej wypłaty środków wnioskodawcy pomimo tego, że decyzje nie zostały jeszcze podpisane przez osoby upoważnione do ich wydawania. Znalazło to odzwierciedlenie w dwóch z przyjętych do analizy przypadkach, kiedy wypłata świadczenia nastąpiła wcześniej niż decyzja została wydana. Wobec powyższego niedopuszczalnym jest wypłata świadczenia bez wydanej decyzji w sprawie. Jak ustalono, do momentu wysłania środków na konta jest możliwość wstrzymania realizacji wypłaty na podstawie pisemnej dyspozycji. Nie wykorzystano jednak tej możliwości.

Dokonując analizy oceny okresowej jako pracownika samorządowego stwierdzono, że brak pisemnego zakresu czynności w dacie sporządzenia oceny na zajmowanym stanowisku nie zwalnia pracodawcy z obowiązku zaznajomienia pracownika z zakresem jego obowiązków (str. 14-16 protokołu kontroli). O ile przepisy Kodeksu pracy nie precyzują formy, w jakiej pracodawca powinien dokonać tej czynności, o tyle standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych w zakresie środowiska wewnętrznego zalecają przyjęcie pisemnej formy zakresu obowiązków w przypadku losowej nieobecności pracowników pełniących kluczowe funkcje i zadania w jednostce.

Analizując kwestię dotyczącą organizacji pracy w Sekcji Funduszu Alimentacyjnego (str. 23 i 24 protokołu kontroli) pod kątem standardów kontroli zarządczej należy stwierdzić, że niewłaściwie sprawowano nadzór nad wykonywaniem zadań przez pracowników Sekcji Funduszu Alimentacyjnego w zakresie zatwierdzania dokumentów. Standardy kontroli zarządczej w tym zakresie stanowią, że przełożeni poprzez właściwe sprawowanie nadzoru

winni zapewniać pracownikom stosowanie się do wymaganych procedur i zasad obowiązujących w danej jednostce. W przeanalizowanych przypadkach nie zastosowano się także do zapisów instrukcji obiegu i kontroli dokumentów w jednostce, które wskazują, że wszystkie wykonywane czynności i dokumenty podlegają kontroli przez kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych.

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia były w głównej mierze wynikiem braku aktywnie sprawowanego nadzoru ze strony kierownika jednostki, niewłaściwej organizacji pracy Sekcji Funduszu Alimentacyjnego, a także nienależycie funkcjonującej kontroli wewnętrznej.

Odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, spoczywa na kierowniku jednostki, zgodnie z 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.).

Mając na uwadze przedstawione nieprawidłowości i wyjaśnienia złożone do protokołu, zgodnie z zarządzeniem Nr 3971/10 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie określenia organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w Mieście Białystok, **zalecam:**

- 1) Podjęcie stosownych działań zmierzających do poprawy organizacji pracy w Dziale Świadczeń Rodzinnych w Sekcji Funduszu Alimentacyjnego poprzez:
 - rozważenie możliwości pełnego wykorzystywania funkcji programu informatycznego,
 - rozważenie możliwości zastosowania sposobu zatwierdzania decyzji w systemie tak, aby osoba zatwierdzająca decyzje w systemie była jednocześnie osobą ją drukującą i podpisującą,
- 2) Bezwzględne zaniechanie podpisywania decyzji administracyjnych, pism wygenerowanych z systemu z datą inną niż data nadana przez system,
- 3) Zaniechanie sposobu realizacji wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego, tak aby wypłata świadczeń nie nastąpiła bez wydanej decyzji w sprawie,
- 4) Wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie podpisywania dokumentów, decyzji wydanych w dniach nieobecności pracowników w pracy,

- 5) Sformalizowanie na piśmie zastępstw dla wszystkich pracowników jednostki w czasie ich nieobecności,
- 6) Określenie na piśmie zakresów czynności, uprawnień, dla wszystkich pracowników jednostki w ramach standardów kontroli zarządczej ogłoszonych w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych,
- 7) Stosowanie ustalonego systemu zastępstw pracowników jednostki,
- 8) Prowadzenie akt osobowych pracownika zgodnie z wytycznymi rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika (Dz.U. Nr 62, poz. 286 ze zm.),
- 9) Wzmożenie nadzoru nad wykonywaniem zadań w Dziale Świadczeń Rodzinnych w Sekcji Funduszu Alimentacyjnego w ramach celu kontroli zarządczej wskazanego w art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Sprawozdanie z wykonania powyższych zaleceń pokontrolnych proszę przedłożyć nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia.

PREZYDENT MIASTA

dr hab. Tadeusz Truskolaski