



Prezydent Miasta Lublin



ul. Karłowicza 4/1009, 20-027 Lublin, tel.: 81 466 1850, fax: 81 466 1851
e-mail: audyt@lublin.eu, www.um.lublin.eu



ISO 9001:2008
FS 583555

AK-K-I.1711.11.2013

Lublin, dnia 27 września 2013 r.

Pani Małgorzata Frejowska
Dyrektor Zespołu Szkół
Ogólnokształcących nr 5
ul. Rzeckiego 10, 20-637 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹ pracownicy Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (zwanego dalej Wydziałem AK) – główny specjalista Mirosław Dyk, inspektor Grzegorz Tymecki i podinspektorzy Diana Sieczkowska oraz Maciej Kotowski przeprowadzili w kierowanym przez Panią Zespole Szkół Ogólnokształcących nr 5 (zwanym „Zespołem Szkół” lub „ZSO”) w okresie od 11.03.2003 do 10.04.2013 r., kontrolę prowadzenia gospodarki finansowej.

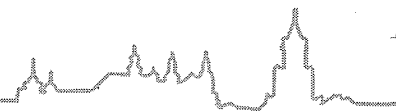
Szczegółowe ustalenia kontroli zawarto w protokole kontroli. Zgodnie z § 19 ust. 5 ww. procedury przekazuję Pani niniejsze wystąpienie pokontrolne, zawierające opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski mające na celu ich wyeliminowanie.

W toku kontroli szczegółowym badaniem objęto:

- 1) uregulowania organizacyjne w zakresie: systemu kontroli zarządczej, polityki rachunkowości, Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (ZFŚS), przetwarzania danych osobowych i udostępniania informacji publicznej,
- 2) gromadzenie dochodów własnych z najmu obiektów ZSO²,
- 3) przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków na zakup materiałów i wyposażenia, usług remontowych i pozostałych (łącznie 16.057,47 zł) oraz wydatków ZFŚS (20.382,00 zł),
- 4) udzielenie zamówienia publicznego na prowadzenie stołówki szkolnej i dzierżawę pomieszczeń kuchennych i magazynowych,
- 5) mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych ZSO³,
- 6) sprawozdania budżetowe Rb-27S, Rb-28S (roczne i za IV kw 2012 r.),
- 7) inwentaryzację za 2012 r. (spis z natury oraz potwierdzenie i weryfikacja sald),
- 8) gospodarowanie składnikami majątku w zakresie ich ewidencji i ochrony.

Sprawdzono również wykonanie 5 zaleceń pokontrolnych wydanych w wyniku poprzedniej kontroli przeprowadzonej w 2009 r.

- 1 Załącznik do zarządzenia Nr 680/2010 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 28.09.2010 r. w sprawie wprowadzenia procedury przeprowadzania kontroli przez Wydział Audytu i Kontroli (ze zm.).
- 2 Sprawdzono 8 z 25 zawartych w 2012 r. umów najmu, w wyniku których Zespół Szkół osiągnął dochody w wysokości 88.371,41 zł z łącznej kwoty dochodów z najmu w 2012 r. - 275.434,17 zł.
- 3 Ciąg operacji na próbie wydatków ZSO na zakup materiałów i wyposażenia, usług remontowych i pozostałych (próba celowa) oraz 100% wydatków poniesionych w lutym 2012 r. ze środków budżetowych i dochodów własnych oraz w lutym i w marcu 2012 r. z ZFŚS.



Na podstawie ww. skontrolowanych zagadnień Wydział AK negatywnie ocenia prowadzenie gospodarki finansowej ZSO ze względu na:

- liczne, niżej wymienione nieprawidłowości, w tym w szczególności wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co dotyczyło:
 - udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na prowadzenie stołówki szkolnej – obarczonego przesłanką nieważności,
 - niezachowania częstotliwości i terminowości przeprowadzenia inwentaryzacji, a także nieobjęcia nią wszystkich składników majątku,
 - dopuszczenia do przedawnienia należności Zespołu Szkół,
- niewykonanie zaleceń pokontrolnych, pomimo że 24.04.2009 r. poinformowała Pani Prezydenta Miasta Lublin o ich zrealizowaniu, jednak do dnia rozpoczęcia kontroli:
 - nie ustaliła Pani procedury pobierania i gromadzenia środków publicznych oraz procedury udzielania zamówień publicz. poniżej równowartości 14.000 euro,
 - główna księgową nadal nie zamieszczała na wyciągach bankowych miesiąca oraz pełnego sposobu ich ujęcia w księgach rachunkowych, wraz ze stosownym podpisem i nadal zatwierdzała faktury do zapłaty.

Szczegółowe ustalenia kontroli wykazały nw. nieprawidłowości:

I. W zakresie ogólnych uregulowań organizacyjnych:

System kontroli zarządczej nie był dostosowany do określonych przez Prezydenta Miasta Lublin „Minimalnych wymogów wdrożenia systemu kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych miasta Lublin”⁴. Wprowadzony w ZSO od 04.04.2011 r. „Regulamin Kontroli Zarządczej”⁵ bezprzedmiotowo i bezzasadnie odwoływał się do przepisów regulaminu audytu (którego w ZSO nie ustalono ani nie prowadzono), oraz nie spełniał wszystkich obowiązujących wymogów, ponieważ:

- a) zidentyfikowane ryzyka analizowano oceniając prawdopodobieństwo i skutki w skali 3 zamiast 4 stopniowej i bez podziału na kryteria w ocenie skutków ryzyka,
- b) w arkuszu wyników analizy ryzyka nie przewidziano informacji o akceptowalnym poziomie zidentyfikowanych ryzyk ani uzasadnienia tego poziomu.

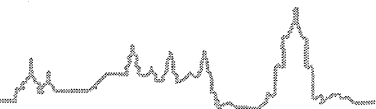
II. W zakresie realizacji dochodów własnych:

1. Nie określiła Pani zasad najmu i dzierżawy obiektów szkolnych ani procedur pobierania i gromadzenia środków publicznych pomimo, że zalecenie takie wydano już w wyniku poprzedniej kontroli i poinformowała Pani o jego wykonaniu. Ustalony był jedynie niekompletny cennik najmu obiektów ZSO. W efekcie powyższego:
 - a) kierownik gospodarczy wystawiał faktury za liczbę godzin najmu podaną mailem przez najemcę, której nie można było potwierdzić, bowiem nie prowadzono ewidencji korzystania przez najemców z sal lekcyjnych;
 - b) cennik najmu⁶ nie uwzględniał powierzchni parkingu, a w 2012 r. Szkoła zawarła dwie umowy na wynajem parkingu na plac manewrowy za cenę 250 zł miesięcznie.

4 Załącznik nr 1 do „Zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Lublin i jednostkach organizacyjnych miasta Lublin” będących załącznikiem do Zarządzenia nr 651/2011 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 30.06.2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Lublin i jednostkach organizacyjnych miasta Lublin..

5 Zarządzeniem Nr 3/2011 Dyrektora ZOS nr 5 z 04.04.2011 r. w spr. Regulaminu Kontroli Zarządczej.

6 Zarządzenie nr 6/11 – stawki na rok szk. 2011/2012 i Zarządzenie nr 1a/2012 – na rok szk. 2012/2013.



Brak zasad najmu obiektów szkolnych uniemożliwia zapewnienie realizacji jednego z celów kontroli zarządczej, tj. zgodności działalności z procedurami wewnętrznymi, określonego w art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (zw. dalej „ufp”)⁷.

2. Stwierdzono przedawnienie należności Zespołu Szkół z tytułu wynajmu obiektów w łącznej kwocie 8.893,38 zł, co dotyczyło:

a) 2.608,75 zł od LKP Motor za 2 faktury z 2007 r. i 2 z 2008 r. oraz za odsetki naliczone w 2008 r.⁸ (należność uznana w całości 20.01.2009 r.), które przedawniły się 21.01.2012 r.⁹,

b) 6.284,63 zł od Euroexpo Sp. z o.o. za sześć faktur z 2008 r. oraz za odsetki naliczone w 2008 r.¹⁰, które przedawniły się w 2011 r.;

Termin przedawnienia dla roszczeń o świadczenia okresowe – stosownie do art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹¹ – wynosi 3 lata, zaś według art. 123 ust. 3 tego Kodeksu bieg przedawnienia przerywa uznanie roszczenia przez osobę, przeciwko której roszczenie przysługuje.

Dopuszczenie do przedawnienia należności jednostki samorządu teryt. stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.¹²

W trakcie kontroli na rachunek dochodów ZSO wpłynęła ww. kwota 8.893,38 zł. (8.338,79 zł wpłacił [cyt] „Sponsor”, a 554,59 zł główna księgową ZSO).

Podkreślić należy, że dochodzenie należności było nieskuteczne, a kwoty w wezwaniach do potwierdzenia salda lub do zapłaty kierowane do ww. kontrahentów różniły się znacznie od ujętych w księgach rachunkowych ZSO¹³.

3. W zakresie dochodów realizowanych na podstawie 8 sprawdzonych umów najmu zawartych w 2012 r. ustalono, że nie poinformowała Pani Prezydenta Miasta Lublin o 2 umowach zawartych na rok szk. 2012/2013, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁴. Ponadto stwierdzono przypadki nierzetelnego rozliczania umów

a) z harmonogramu wynajmu basenu wynikało, że dwóch najemców korzystało z pływalni w innych terminach niż ustalone w umowie najmu, w tym jeden w innym wymiarze czasu¹⁵;

7 Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

8 Faktury łącznie na kwotę 2.180,80 zł + odsetki 427,95 zł.

9 LKP Motor uznał w dniu 20.01.2009 r. saldo zadłużenia wobec ZSO nr 5 (na dzień 31.12.2008 r.), a stosownie do postanowień art. 123 ust. 3 Kodeksu cywilnego bieg przedawnienia przerywa uznanie roszczenia przez osobę, przeciwko której roszczenie przysługuje.

10 Faktury łącznie na kwotę 5.805,30 zł + odsetki 479,33 zł.

11 Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

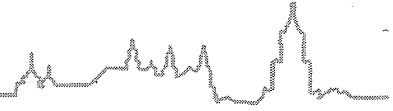
12 Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. (jt. z 2013 r. poz. 168).

13 Do LKP Motor: „Przedsądowe wezwanie do zapłaty” z 16.09.2009 r. kwota 2.853,28 zł (o 244,53 zł więcej niż w księgach rach.), pismo z 14.04.2011 do Rady Nadzorczej LKP Motor - 3.421,04 zł (o 812,29 zł więcej niż w księgach rachunkowych).

Do Euroexpo Sp. z o.o.: „Przedsądowe wezwanie do zapłaty” z 15.09.2008 r. kwota 6.844,96 zł (o 560,33 zł więcej niż w księgach rachunkowych), wezwanie z 05.01.2010 r. do uzgodnienia salda zobowiązań na dzień 31.12.2009 r. w wysokości 6.844,96 zł i odsetki 221,85 zł - faktyczne saldo należności w księgach rach. było niższe o 782,18 zł.

14 Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jt. z 2010 r. Dz. U. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

15 Jeden najemca od września do grudnia 2012 r. korzystał z basenu w soboty zamiast w czwartki, a drugi - w listopadzie i grudniu 2012 r. - w poniedziałki z jednego toru zamiast w piątki z dwóch torów.



- b) w 2 umowach najmu kwoty odpłatności były niezgodnie z obowiązującymi w ZSO stawkami wynajmu¹⁶, w jednej zaniżono o 1.955,70 zł należność za okres: wrzesień 2012 – marzec 2013 r., a w drugiej zawyżono o 774,00 zł za okres: wrzesień-grudzień 2012 r.;
- c) od września do grudnia 2012 r. dwóm najemcom wystawiono faktury za mniejszą liczbę godzin korzystania z pływalni niż wynikała z harmonogramów najmu, co spowodowało zaniżenie dochodów o 79,95 zł i o 319,81 zł;
- d) główna księgowa nie naliczyła 18,89 zł odsetek za nieterminowe płatności 6 z 29 sprawdzonych faktur (20,7%). W przyjętych zasadach rachunkowości¹⁷ ustalono, że cyt.; „Odsetek od należności niestanowiących zaległości podatkowych nie nalicza się, jeśli wartość odsetek nie przekracza 3-krotności wartości opłaty dodatkowej pobieranej przez „Pocztę Polską Spółka Akcyjna” za polecenie przesyłki listowej”.
Obowiązek naliczania odsetek bez względu na ich wysokość wynika z art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp i § 8 ust. 5 ww. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości... [cyt]: niezapłacone odsetki od należności ujmuje się w księgach rachunkowych nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

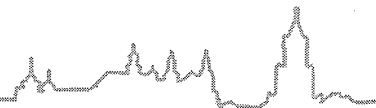
III. W zakresie zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków nie zapewniono standardowych mechanizmów kontroli nad operacjami gospodarczymi:

1. Nie ustaliła Pani procedury określającej zasady przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków oraz udzielania zamówień publicznych, a odnośne zalecenie otrzymała już Pani w 2009 r.
Podkreślić należy, że obowiązek opracowania ww. procedury w terminie do dnia 30.09.2011 r. określony został w pkt C.14 „Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych” ustalonych przez Prezydenta Miasta Lublin w „Minimalnych wymogach wdrożenia systemu kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych miasta Lublin”.
2. W dniu 30.12.2010 r. ustaliła Pani dla głównej księgowej jednoosobowo schemat akceptacji przelewów pozbawiając się tym samym nawet formalnych uprawnień do decydowania o wydatkach z rachunków bankowych ZSO. W efekcie, aż do 26.03.2012 r. wszystkie przelewy przygotowywała i akceptowała do zapłaty jednoosobowo główna księgowa. Wprawdzie w toku kontroli nie stwierdzono przypadków niezasadnych przelewów, niemniej jednak jednoosobowe dokonywanie ich nie zapewnia właściwej ochrony zasobów (zob. art. 68 ust. 2 pkt 4 ufp).
3. Zawarta 06.09.2012 r. umowa z MPO SITA na odbiór odpadów nie zawierała parafy głównej księgowej, potwierdzającej, że zobowiązanie ma pokrycie w planie finansowym ZSO, do czego zobowiązywał art. 54 ust. 3 ufp.

16 1) - w umowie 14/IX/2012 z 14.09.2012 r. na wynajem sali gimnastycznej ustalono czynsz - 150,00 zł netto za jednostkę 120 minutową zamiast 160,00 zł (oblicz. wg cennika najmu: 60,00 zł netto za godzinę lekcyjną – 45 minut);

2) - w umowie 11/IX/2012 r. z 14.09.2012 r. na wynajem sal lekcyjnych ustalono odpłatność 23,00 zł netto za 45 minut zamiast jak w cenniku najmu - 20,00 zł.

17 pkt 21 „Zasad wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego” - załącznik nr 2 do polityki rachunkowości wprowadzonej od 01.01.2011 r. zarządzeniem nr 2A 2010 Dyrektora ZSO nr 5 z dnia 17.12.2010 r. w sprawie przyjętych zasad rachunkowości w ZSO5.



4. Faktury zakupu materiałów, wyposażenia, usług remontowych i innych zatwierdzała główna księgowa i Dyrektor (zamiast wyłącznie dyrektor), co wynikało z nieprawidłowo ustalonych w tym zakresie przepisów wewnętrznych¹⁸ lub ich niestosowania, bowiem 12 z 19 sprawdzonych faktur (tj. aż 63%) nie oznaczono pieczęcią wpływu wraz z datą wpływu¹⁹.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 ufp główny księgowy ponosi odpowiedzialność m.in. w zakresie wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, a nie wydawania tych dyspozycji (czyli zatwierdzania do zapłaty).

5. Nadal – tak jak w poprzedniej kontroli – na wyciągach bankowych dekretacja zawierała jedynie (i to nie w każdym przypadku) konta syntetyczne bez wskazania:
- a) kont analitycznych, na których należy księgować poszczególne wydatki,
 - b) miesiąca ujęcia dowodu w księgach rachunkowych,
 - c) podpisu osoby odpowiedzialnej za dekretację,

Zgodnie z art. 21 pkt. 1 ust. 6 ustawy o rachunkowości (zw. dalej „uor”²⁰) dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenie zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

III.A. W zakresie zamówienia publicznego o wartości 395 370 zł przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na prowadzenie stołówki szkolnej oraz dzierżawę pomieszczeń kuchennych i magazynowych przez okres 3 lat (od 01.01.2013 r. do 31.12.2015 r. stwierdzono niedopatrzania w przygotowaniu zamówienia oraz udzielenie zamówienia firmie, która powinna zostać wykluczona z postępowania. I tak:

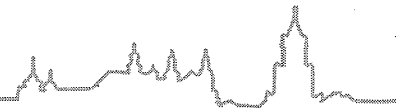
1. Przygotowano zamówienie co prawda zgodnie z zasadami Prawa zamówień publicznych²¹ (dalej „Pzp”), ale nie udokumentowano w żaden sposób szacunkowej wartości zamówienia oraz przeliczenia jej równowartości w euro, wskutek czego na podstawie dokumentacji przetargowej nie można stwierdzić, że wycena została ustalona w sposób rzetelny i z należytą starannością. Z wyjaśnień Dyrektora oraz osób wykonujących czynności w postępowaniu wynika, że wyceny dokonano na podstawie ilości i wartości wydanych obiadów na dzień 31.10.2012 r., co naruszało zasady ustalania wartości zamówienia na usługi powtarzające się okresowo (zob. art. 34 Pzp). Wycena usługi na podstawie danych pochodzących z tylko jednego dnia w roku nie daje zapewnienia, że proporcje ilości obiadów dla poszczególnych grup wiekowych były identyczne (czy chociażby podobne) przez ostatnie 12 miesięcy przed udzieleniem zamówienia. Niestaranne ustalenie wartości zamówienia nie wpłynęło jednak na podział lub zaniżenie jego wartości.

18 - Załącznik nr 1 „Zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych” do Zarz. Nr 2A 2010 z 17.12.2010 r.; „Karta wzorów podpisów osób upoważnionych do sprawdzania i zatwierdzania dokumentów finansowych pod względem merytorycznym w Zespole Szkół Ogólnokształcących nr 5 w Lublinie”; - Harmonogram obiegu dokumentów „Rodzaj dokumentu, miejsce tworzenia, rodzaj kontroli i terminy przekazywania do właściwych komórek organizacyjnych (stanowisk pracy)”.

19 § 4 ust. 10 „Instrukcji kancelaryjnej Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 5 w Lublinie - Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 8/2011 Dyrektora ZSO nr 5.

20 Ustawa z dnia 19 września 1994 r o rachunkowości (w wersji obow. w 2012 roku – jt. z 2009 r. Nr 152, poz 1223 ze zm. Obecnie jt. z 2013 r., poz. 330).

21 Ustawa Prawo zamówień publicznych z dn. 29.01.2004 r. (jt.-Dz.U. z 2013 r. poz 907)



2. Na etapie prowadzenia przetargu nieograniczonego popełniono istotne błędy, które naruszały przepisy Pzp i miały wpływ na wynik postępowania.

ZSO nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 3 Pzp, tj. nie wezwał wykonawców do sprostowania błędów w złożonych przez nich oświadczeniach i dokumentach (o których mowa w art. 25 ust 1 Pzp). Postępowanie było zatem obciążone przesłanką nieważności z art. 93 ust. 1 pkt. 1 Pzp, gdyż nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu. Jedyny konkurent (Graf Marina S.C.) wybranego wykonawcy (H. Wójtowicz) również nie wykazał spełniania warunków udziału w postępowaniu z powodu błędów w złożonej dokumentacji ofertowej. W efekcie udzielono zamówienia wykonawcy, który nie spełniał warunków udziału w postępowaniu, tymczasem należało go wykluczyć na podstawie art 24 ust. 2 pkt 4 Pzp, a jego ofertę odrzucić– zgodnie z art. 24 ust. 4 Pzp.

Przyczyną ww. nieprawidłowości była błędna weryfikacja przez ZSO obu ofert., tj.:

- Warunkiem udziału w postępowaniu było m.in. wykazanie przez wykonawcę, że [cyt]: *w okresie ostatnich 3 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy w tym okresie, świadczył usługi związane z przygotowywaniem i wydawaniem gorących posiłków, szczególnie obiadów (zupa i drugie danie) przez okres co najmniej 12 miesięcy dla co najmniej 150 osób.* Na potwierdzenie powyższego ZSO zażądał od wykonawców [cyt.]: *złożenia wykazu wykonanych ww. usług, z podaniem ich wartości, przedmiotu, dat wykonania i odbiorców oraz załączenia dokumentu potwierdzającego, że usługi te zostały wykonane lub są wykonywane należycie.*²²

Wykonawca H. Wójtowicz w wykazie świadczonych usług podał własną działalność gospodarczą jako odbiorcę wymaganych przez ZSO usług i nie przedstawił innych dokumentów potwierdzających, że usługi zostały wykonane należycie.

- Drugą ofertę złożyła Graf Marina S.C., która nie załączyła do oferty prawidłowo podpisanego i zgodnego z wymogami siwz pełnomocnictwa do reprezentowania w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz oświadczenia o braku podstaw do wykluczenia z postępowania, które podpisał tylko jeden wspólnik.

ZSO określił wyraźne wymagania formalne wobec pełnomocnictwa [cyt]: *Dokument pełnomocnictwa powinien zostać podpisany przez wszystkich Wykonawców ubiegających się wspólnie o udzielenie zamówienia, w tym Wykonawcę pełnomocnika. Podpisy muszą być złożone przez osoby uprawnione do składania oświadczeń woli.*²³ Natomiast na oświadczeniu o braku podstaw do wykluczenia z postępowania z art. 24 ust. 1 Pzp w przypadku wykonawców wspólnie składających ofertę [cyt.] *podpis powinien złożyć każdy z wykonawców.*²⁴

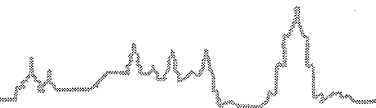
W konsekwencji żaden z oferentów nie wykazał spełniania warunków udziału w postępowaniu i podlegał wykluczeniu z postępowania (art. 24 ust.2 pkt 4 Pzp). Przetarg powinien więc zostać unieważniony na podstawie art. 93 ust 1 pkt 1 Pzp. Pomimo to dokonano wyboru i udzielono zamówienia firmie H. Wójtowicz.

Okoliczności te wskazują na naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust 1c ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

²² Rozdział XIII i XIV siwz oraz załącznik nr 4 do siwz

²³ Rozdział XVIII ust B pkt 3 siwz

²⁴ Rozdziale XVIII ust. B pkt 1 siwz



Wykonanie wszystkich czynności w ww. postępowaniu powierzyła Pani dwóm pracownikom ZSO, przez co za ww. nieprawidłowości, zgodnie z art. 18 ust. 2 Pzp odpowiedzialność ponoszą również:

- specjalista ds. finansowych – za błędną analizę i ocenę ofert oraz nieprawidłowe oszacowanie wartości zamówienia;
- kierownik gospodarczy – za błędną analizę i ocenę ofert, niewystąpienia do wykonawców w zakresie przewidzianym w Pzp, niepodjęcie działań w celu unieważnienia przetargu.

III.B. W zakresie wydatków z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych

1. Regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych ZSO nr 5 nie zawierał zasad i kryteriów udzielania wszystkich wymienionych w nim rodzajów świadczeń finansowanych ze środków funduszu, np. dofinansowania do wypoczynku sobotnio-niedzielnego, dopłat do zorganizowanego wypoczynku dzieci, zapomóg losowych. W efekcie stwierdzono przypadki przyznawania i wypłaty świadczeń socjalnych nieprzewidzianych w regulaminie zfśś, tj.:

a) dopłat do kolonii i obozów dzieci w łącznej kwocie 2.880 zł;

b) zapomogi na zakup leków dla emeryta, czy też zapomogi losowej w związku z rozwodem i pogorszeniem sytuacji materialnej (1.000 zł).

Obowiązek ustalania zasad i kryteriów przyznawania świadczeń wynikał z art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych²⁵.

2. Ponadto regulamin ten dopuszczał przyznawanie zapomóg bez odpowiedniego udokumentowania pogorszenia sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osób uprawnionych, np. na podstawie:

a) aktu zgonu członka rodziny – w 2012 r. przyznano 5 zapomóg w łącznej kwocie 4.500 zł (od 500 zł do 1.000 zł), w tym zapomogi wypłacone w związku ze śmiercią członka rodziny z adresem zamieszkania innym niż osoba wnioskująca (daleko położonym od Lublina), nietworzącego z nią wspólnego gospodarstwa domowego;

b) zaświadczeń lekarskich bez uprawdopodobnienia kosztów poniesionych w związku z chorobą (3 zapomogi po 1.000 zł);

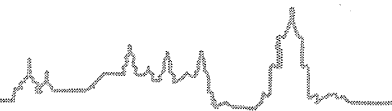
c) dokumentów potwierdzających zdarzenie losowe takie jak kradzież, włamania, nieszczęśliwe wypadki.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o zfśś, przyznawane świadczenia powinny być uzależnione od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej. Według § 9 ust. 2 lit. c) regulaminu zfśś w przypadku ubiegania się o zapomogę należało przedstawić zaświadczenie medyczne oraz dokumentację dotyczącą faktycznie poniesionych wydatków.

IV. W zakresie sprawozdawczości budżetowej stwierdzono niebieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych:

Do listopada 2012 r. włącznie nie dokonywano na bieżąco księgowania zaangażowania wydatków na kontach: 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych” i 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”. Pomimo tego w sprawozdaniach miesięcznych Rb-28S wykazywane były dane o planie wydatków, a w sprawozdaniach kwartalnych – o zaangażowaniu wydatków.

²⁵ Ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o funduszu świadczeń socjalnych (jt. Dz.U.2012.592 ze zm.).



Dopiero w dniu 31.12.2012 r. na ww. kontach zaksięgowano roczne wartości zaangażowania wydatków.

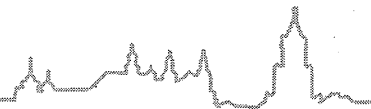
Zgodnie z art. 20 ust 1 uor do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, a stosownie do § 18 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont... okresem sprawozdawczym jest miesiąc.

V. W zakresie inwentaryzacji aktywów i pasywów stwierdzono istotne naruszenia przepisów uor podwyższające ryzyko nieodpowiedniej ochrony mienia:

1. W 2012 r. nieprawidłowo przeprowadzono inwentaryzację składników majątku:
 - a) nie zachowano częstotliwości przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątku drogą spisu z natury, bowiem ostatnią inwentaryzację przeprowadzono na dzień 31.12.2012 r., a data poprzedniej nie jest znana (w ZSO brak dokumentacji, a z Pani wyjaśnień wynika, że przeprowadzono ją w 1998 r.);
Obowiązek przeprowadzania inwentaryzację środków trwałych nie rzadziej niż raz na 4 lata wynika z art. 26 ust. 3 pkt 3 uor.
 - b) Dyrektor i główna księgowa dokonała rozliczenia różnic inwentaryzacyjnych składników majątku wynikających ze spisu z natury na dzień 31.12.2012 r. podpisując protokół 15.02.2013 r. zamiast do 15.01.2013 r.;
Zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 1 uor inwentaryzację metodą spisu z natury należy zakończyć do 15 dnia następnego roku.
 - c) na dzień 31.12.2012 r. nie zinwentaryzowano paliwa w baku samochodu (drogą spisu z natury) oraz należności od 7 kontrahentów w kwocie 13.400,98 zł (drogą potwierdzenia sald), co było nie niezgodne z art. 26 ust.1 pkt 1 i 2 uor;
 - d) inwentaryzacją metodą weryfikacji objęto jedynie konta wykazujące salda niezerowe natomiast nie zostały zinwentaryzowane: konto 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” oraz konta zespołu 7, które w ciągu roku wykazywały obroty, a na koniec roku miały salda zerowe (protokół tej weryfikacji podpisała Dyrektor i główna księgowa);
Art. 26 ust. 1 pkt 3 uor zobowiązywały do zinwentaryzowania metodą weryfikacji kont wszystkich aktywów i pasywów nieobjętych inwentaryzacją metodą spisu z natury oraz potwierdzenia sald należności.

Przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami uor wskazuje na naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszanie dyscypliny finansów publicznych.

2. Nieprawidłowo prowadzono dokumentację inwentaryzacji drogą spisu z natury:
 - a) poprawek na arkuszach spisowych dokonywano przez nanoszenie treści na treść, wprowadzanie odnośników oraz przekreślanie dotychczasowej treści, wpisanie nowej i parafowanie zmian (bez opatrzenia ich datą) ;
Zgodnie z art. 22 ust. 3 uor błędy w dowodach wewnętrznych mogą być poprawiane przez skreślenie błędnej treści lub kwoty, z utrzymaniem czytelności skreślonych wyrażań lub liczb, wpisanie treści poprawnej i daty poprawki oraz złożenie podpisu osoby do tego upoważnionej, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Nie można poprawiać pojedynczych liter lub cyfr.



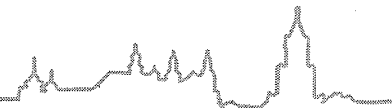
- b) arkusze spisowe były niekompletnie wypełnione, np. na 88 arkuszach nie wskazano daty i godziny rozpoczęcia i zakończenia spisu, na 2 arkuszach osoba materialnie odpowiedzialna za spisywany majątek nie złożyła podpisu;
 - c) jako osoby odpowiedzialne materialnie podpisywali się pracownicy, którym nie powierzono odpowiedzialności w tym zakresie, natomiast zgodnie z przepisami wewnętrznymi²⁶ za gospodarkę środkami trwałymi i wyposażeniem odpowiadał kierownik gospodarczy;
 - d) na protokołach z inwentaryzacji środków pieniężnych w kasie i druków ścisłego zarachowania jako przewodniczący komisji inwentaryzacyjnej podpisała się inna osoba (gł. księgowa) niż wyznaczona w przepisach wewnętrznych (specjalista ds. kadr)²⁷
3. W ZSO nie dokumentowano wysłanych kontrahentom wezwań do potwierdzenia sald, a ponadto w ogóle nie prowadzono rejestru pism wychodzących do czego zobowiązywał § 15 ust. 3 i 16 wewnętrznej „Instrukcji kancelaryjnej...”

VI. Gospodarowanie składnikami majątku nie było odpowiednio dokumentowane i prowadzone w sposób nieuporządkowany i chaotyczny, co nie zapewniało skutecznej ochrony mienia ZSO, o czym świadczą następujące nieprawidłowości:

1. Kierownik gospodarczy nierzetelnie i niekompletnie prowadził ewidencję składników majątku ponieważ:
 - a) w ewidencji brakowało informacji o numerach fabrycznych oraz numerach kodów paskowych, którymi oznaczono składniki majątku;
 - b) w przepisach wewnętrznych nie ustalono zasad nadawania numerów inwentarzowych i oznaczania nim składników majątku, faktycznie więc składniki te oznaczano w sposób zupełnie dowolny (odręcznie lub naklejkami z kodami kreskowymi lub też oba oznaczenia łącznie ale z różnymi numerami) przy czym te numery inwentarzowe były inne niż nadane w ewidencji;
 - c) nazwy składników majątku w ewidencji nie odpowiadały stanowi rzeczywistemu, np. wg ewidencji w sali nr 11 znajdował się telewizor marki SONY, a faktycznie był to telewizor marki HELIOS – sprzęt starego typu i gorszej klasy, o niższej wartości rynkowej;
Taki sposób prowadzenia ewidencji składników majątku nie zapewniał rzetelnego przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji oraz powiązania wyników inwentaryzacji z zapisami w księgach rachunkowych – zgodnie z art. 27 ust. 1 uor. Dodatkowo należy podkreślić, że art. 24 ust. 1 i 2 uor zobowiązywał do rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, tak aby dokonywane w nich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty.
2. W trakcie przeprowadzonych w toku kontroli oględzin składników majątku, stwierdzono brak dyktafonu, który wg ewidencji powinien znajdować się w gabinecie dyrektora. Okazanego następnego dnia dyktafonu nie można było jednoznacznie zidentyfikować ze względu na brak oznaczenia numerem inwentarzowym oraz brak w ewidencji wskazania marki i numeru fabrycznego.

²⁶ pkt 2 rozdziału IV. *Gospodarka środkami rzeczowymi, Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Zespole Szkół Ogólnokształcących nr 5 w Lublinie*

²⁷ Zarządzenie nr 2/2012 z 29.10.2012 r.



Wskazać należy, że w analizie ryzyka zidentyfikowała Pani ryzyko wystąpienia różnic inwentaryzacyjnych, które zostało oszacowane poniżej akceptowalnego poziomu w związku z czym nie ustalono żadnych mechanizmów kontrolnych. Zaistnienie wyżej opisanej sytuacji wskazuje, że ryzyko to istnieje w rzeczywistości i nie zostało właściwie oszacowane, co świadczy o znacznych niedostatkach w zakresie zarządzania ryzykiem (vide jeden z celów kontroli zarządczej – art. 68 ust. 2 pkt 7 ufp).

3. Główniej księgowej prowadzącej ewidencję druków ścisłego zarachowania nie powierzono odpowiedzialności w tym zakresie.

Stosownie do Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁸ – standard nr 3 „Struktura organizacyjna” – Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki powinien być określony w formie pisemnej, a dla każdego pracownika powinien być określony aktualny zakres obowiązków.

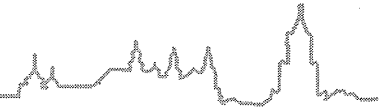
Przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość odnośnych przepisów prawa, liczne błędy i pomyłki, luki w przepisach wewnętrznych lub ich nieprzestrzeganie, zignorowanie zaleceń wydanych po kontroli w 2009 r. oraz niewystarczający nadzór Dyrektora nad wykonywaniem obowiązków przez pracowników.

Po instruktażu kontrolujących niektóre nieprawidłowości zostały wyeliminowane w trakcie kontroli. I tak:

- Zarządzeniem nr 1/4/2013 z 02.04.2013 r. w sprawie *Regulaminu Kontroli Zarządczej* wprowadziła Pani nowe uregulowania dot. kontroli zarządczej. Z pobieżnej jego analizy (dokument okazany w przedostatnim dniu kontroli) wynika, że wzór rejestru ryzyk jest zgodny z określonym przez Prezydenta²⁹.
- W kwietniu 2013 r. główna księgowa rozpoczęła księgowania na koncie 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” uzupełniając zapisy księgowe od stycznia 2013 r.
- Zarządzeniem nr 2/2013 z 25.03.2013 r. w sprawie *zasad rejestrowania procedur kontroli zarządczej w Zespole Szkół Ogólnokształcących nr 5 w Lublinie* dokonała Pani zmian w „Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Zespole Szkół Ogólnokształcących nr 5 w Lublinie” wprowadzając do stosowania procedurę „Pobierania, gromadzenia oraz zwrotu środków publicznych” i „Procedury kontroli oraz przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków do kwoty 14.000 euro”.
- Aneksem z dnia 22.03.2013 r. do zarządzenia nr 1a/2012 uzupełniła Pani cennik wynajmu obiektów ZSO o stawkę dotyczącą placu manewrowego.
- Od 2 kwietnia 2013 r. wprowadziła Pani obowiązek weryfikacji korzystania z sal lekcyjnych przez najemców.
- Aneksem do umowy najmu nr 14/IX/2012 ustalono prawidłową stawkę czynszu

²⁸ Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF z 30.12.2009 r., poz. 84).

²⁹ W Zarządzeniu nr 1/3/2013 z dnia 01.03.2013 w sprawie *określenia zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Lublin i jednostkach organizacyjnych miasta Lublin.*



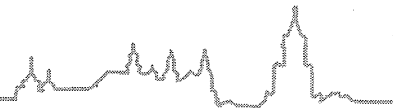
- W dniu 30.03.2013 r. kierownik gospodarczy wystawił dwóm najemcom faktury korygujące (za grudzień 2012 r. na 553,50 zł, za marzec 2013 r. na 79,95 zł).
- W dniu 30.03.2013 r. główna księgową wystawiła dwie noty odsetkowe z tytułu nieterminowych płatności na kwotę 8,63 zł oraz 6,76 zł.
- Od 2013 roku ewidencja do kont 980 i 998 jest prowadzona na bieżąco.
- W dniu 11.03.2013 r. głównej księgowej powierzone zostały obowiązki w zakresie prowadzenia ewidencji druków ścisłego zarachowania.

W związku z wyżej przedstawionymi nieprawidłowościami polecam:

1. Bezwzględnie naliczać i ujmować w księgach rachunkowych wszystkie odsetki od nieterminowych płatności faktur wystawianych przez ZSO. W tym celu zweryfikować terminy płatności faktur wystawionych za najem obiektów w okresie od 02.01.2012 do 31.03.2013 r.
Zobowiązać główną księgową do rzetelnego wykonywania powierzonych obowiązków w zakresie kontroli terminowości wpłat i wykreślić z przepisów wewnętrznych zapis o nienaliczaniu odsetek od nieterminowych płatności.
2. Kierować wezwania do zapłaty do osób zalegających z zapłatą należności, a w razie nieskuteczności wezwań stosować drogę postępowania sądowego stosownie do przepisów księgi drugiej Kodeksu postępowania cywilnego³⁰.
3. Przekazać do Wydziału AK kserokopie dowody zapłaty:
 - a) faktury nr 000066/2013 z dnia 30.03.2013 r. na kwotę 2.918,18 zł, w której naliczono wyrównanie zaniżonych w okresie październik-grudzień 2012 r. dochodów ZSO o kwotę 79,95 zł.
 - b) faktury VAT nr KFS-13/000002 z dnia 30.03.2013 r. na kwotę 553,50 zł.
4. Wyegzekwować od osoby odpowiedzialnej za ustalenie w umowie nr 14/IX/2012 zaniżonej stawki najmu skutkującej zniżeniem dochodów ZSO o 1.402,20 zł – stosownie do zasad określonych w przepisach działu piątego Kodeksu pracy³¹ (mając na uwadze, że w przypadku nieskuteczności tych działań obowiązek zwrotu ww. kwoty ciąży na Pani). Kserokopie dowodów zwrotu przesłać do Wydziału AK.
W przypadku niezapłacenia przez kontrahenta faktury korygującej nr KFS-13/000002 kwota do wyegzekwowania wynosić będzie 1.955,70 zł. Powyższe dotyczy również braku zapłaty kwoty 79,95 zł z ww. faktury nr 000066/2013.
5. Prowadzić ewidencję wynajmu obiektów ZSO w celu rzetelnego naliczenia odpłatności. Zmiana warunków wynajmu (czasu i terminu) powinna mieć podstawę w umowach lub stosownych aneksach sporządzonych w formie pisemnej.
6. Zobowiązać kierownika gospodarczego przygotowującego umowy najmu do ustalania stawek najmu zgodnie z obowiązującym cennikiem oraz do wystawiania faktur zgodnie ze stawkami określonymi w umowach.
7. Udzielając zamówień publicznych na podstawie ustawy Pzp:
 - a) rzetelnie dokumentować oszacowanie wartości zamówienia oraz inne czynności w sposób przejrzysty, usystematyzowany, umożliwiający ich weryfikację;
 - b) w przypadku usług i dostaw powtarzających się okresowo, wartość zamówienia szacować wg zasad określonych w art. 34 Pzp;
 - c) bezwzględnie przestrzegać przesłanek wykluczenia wykonawców z art. 24 Pzp;

³⁰ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.).

³¹ Ustawa z dnia 26.06.1974 r. Kodeks pracy (jt. z 1998 r. Dz. U. Nr 21, poz. 94 ze zm.).



8. Umowy skutkujące zaciągnięciem zobowiązania zawierać dopiero po uprzednim ich parafowaniu przez główną księgową.
9. Oznaczać faktury datą wpływu do jednostki.
10. Dokonać zmian w przepisach wewnętrznych wykreślając zapisy powierzające głównej księgowej obowiązek zatwierdzania do zapłaty dowodów księgowych.
11. Na dowodach księgowych zamieszczać pełną adnotację o ich zakwalifikowaniu do ujęcia w księgach rachunkowych (dekretację) ze wskazaniem miesiąca księgowania oraz z podpisem osoby odpowiedzialnej za te wskazania.
12. W zakresie gospodarowania środkami zfsś ustalić zasady i kryteria ich przyznawania do wszystkich świadczeń przewidzianych w regulaminie zfsś oraz przyznawać świadczenia wyłącznie zgodnie z tym regulaminem.
13. Przeprowadzając inwentaryzację składników majątku
 - a) zachować ustawowe terminy i częstotliwość przeprowadzania inwentaryzacji ;
 - b) spisem z natury obejmować wszystkie składniki majątku,
 - c) inwentaryzację drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami przeprowadzać w stosunku do wszystkich kont, które wykazywały obroty w roku budżetowym;
 - d) zapewnić prawidłowe dokumentowanie inwentaryzacji.
14. Rzetelnie prowadzić ewidencję składników majątku.
15. Ustalić sposób znakowania składników majątku i zapewnić jego stosowanie.
16. W procesie zarządzania ryzykiem uwzględnić wyniki niniejszej kontroli.

Proszę w ciągu 30 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego złożyć sprawozdanie z realizacji powyższych zaleceń – według wzoru określonego w załączniku nr 4 do wymienionej na wstępie procedury przeprowadzania kontroli³².

Z up. Prezydenta Miasta Lublin


mgr inż. Anna Morow
Dyrektor
Wydziału Audytu i Kontroli

³² <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=135056>