



Prezydent Miasta Lublin



ISO 9001:2008
FS 58335

ul. Karłowicza 4/1009, 20-027 Lublin, tel.: +48 81 466 1850, fax: +48 81 466 1851
e-mail: audyt@lublin.eu, ePUAP: /UMLublin/skrytka, www.um.lublin.eu

AK-K-I.1711.2.2015

Lublin, 8 maja 2015 r.

Anna Kotecka
13.05.2015r.

Pani Elżbieta Satowska
Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 30
im. Króla Kazimierza Wielkiego
ul. Nałkowskich 110,
20-470 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹ pracownicy Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”) – główny specjalista Mirosław Dyk, podinspektor Artur Jurkowski i podinspektor Anna Kotecka przeprowadzili w kierowanej przez Panią Szkołę Podstawowej nr 30 im. Króla Kazimierza Wielkiego w Lublinie (dalej: „Szkoła”) kontrolę prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej w 2014 r. Szczegółowe ustalenia kontroli zawarto w protokole kontroli podpisanym przez Panią w dniu 09.03.2015 r.

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

W toku kontroli szczegółowym badaniem objęto:

- 1) uregulowania organizacyjne obejmujące system kontroli zarządczej, politykę rachunkowości, Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych (dalej: „ZFSS”), przetwarzanie danych osobowych i udostępnianie informacji publicznej,
- 2) dochody z najmu basenu i pomieszczeń Szkoły²,
- 3) przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków na zakup materiałów i wyposażenia, usług remontowych i pozostałych oraz wydatków ZFSS³,
- 4) mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych Szkoły⁴,
- 5) sprawozdania budżetowe Rb-27S i Rb-28S za IV kwartał 2014 r. oraz roczne,
- 6) inwentaryzację za 2014 r.,
- 7) gospodarowanie składnikami majątku w zakresie ich ewidencji i ochrony,
- 8) funkcjonowanie stołówki,
- 9) wykonanie zaleceń pokontrolnych wydanych w wyniku kontroli z 2011 r.⁵

- 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 Odpowiednio: 7.840,18 zł (z tytułu 6 umów), 3.597,76 zł (3 z 13 umów).
- 3 Odpowiednio: 37 wydatków Szkoły na kwotę 125.672,93 zł oraz 59.320,00 zł z ZFSS.
- 4 100% wydatków w lipcu 2014 r. z rachunku środków budżetowych, w październiku 2014 r. z rachunku dochodów własnych oraz we wrześniu 2014 r. z rachunku ZFSS.
- 5 W zakresie: znakowania składników majątku, najmu basenu i pomieszczeń Szkoły, planu amortyzacji, prowadzenia BIP, zawierania umów i dokonywania wydatków do wysokości planu finansowego, przyznawania świadczeń zgodnie z ustawą o ZFSS.



Na podstawie ww. skontrolowanych zagadnień, Wydział AK pozytywnie ocenia prowadzenie przez Panią gospodarki finansowej Szkoły, bowiem stwierdzone poniższe nieprawidłowości nie wpłynęły w istotny sposób na całokształt finansów Szkoły. Krytyczne uwagi wnosi natomiast do sposobu ustalania przepisów wewnętrznych i wydatkowania środków (ZFŚS).

I. W zakresie organizacji Szkoły i ogólnych uregulowań:

1. Sposób wydawania przepisów wewnętrznych nie sprzyjał realizacji celów kontroli zarządczej, o których mowa art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych („ufp”)⁶. Wydawano je w niejednolitej formie (zarządzeniem dyrektora lub pismem), większość tak określonych procedur nie była sygnowana znakiem ani oznaczona datą obowiązywania. Niezgodnie z ustanowionymi przez Ministra Finansów standardami kontroli zarządczej⁷ nie uchylano poprzednich przepisów w tej samej sprawie. W konsekwencji nie można było ustalić, które z nich i od kiedy obowiązują.
2. W poddanych kontroli przepisach wewnętrznych stwierdzono niekompletność regulacji i niezgodność z odnośnymi przepisami prawa. I tak:
 - a) Zakładowy plan kont nie spełniał wymogów art. 10 ust. 1 pkt 3a i ust. 2 ustawy o rachunkowości⁸ (dalej: „uor”) i w nw. przypadkach księgi rachunkowe były prowadzone według nieopisanych zasad, gdyż:
 - do ewidencji obrotów z tyt. podatku VAT stosowano nieujęte w planie konto 220,
 - w planie kont nie określono zasad klasyfikacji zdarzeń na koncie 020 „Wartości niematerialne i prawne”, ani sposobu prowadzenia ewidencji analitycznej do tego konta oraz do kont składników majątku 013 „Pozostałe środki trwałe” i 014 „Zbiory biblioteczne”,
 - w planie kont zawarto opis sposób prowadzenia scentralizowanej księgowości ewidencji analitycznej konta 800 „Fundusz jednostki”, który nie dotyczył Szkoły;
 - b) Przepisy opisujące obieg dokumentów w stołówce szkolnej były niekompletne, sprzeczne i nieprzestrzegane, ponieważ:
 - nie określono w nim norm żywnościowych i gramatur przygotowywanych posiłków oraz nie przypisano odpowiedzialności za ich stosowanie,
 - zawierały sprzeczne terminy płatności za obiady i odmienne konsekwencje braku zapłaty (niewydanie obiadu lub naliczenie odsetek),
 - sprzedawano obiady dla osoby spoza Szkoły, pomimo że regulamin stołówki pozwalał na wydawanie obiadów wyłącznie uczniom i pracownikom Szkoły;
 - d) W przepisach wewnętrznych nie określono sposobu dokumentowania inwentaryzacji drogą weryfikacji sald.
 - e) Niektóre zapisy regulaminu ZFŚS były niezgodne z ustawą o ZFŚS⁹, ponieważ:
 - dopuszczono naliczanie odpisu dla emerytów i rencistów byłych nauczycieli w wysokości 5% średniej emerytury dla województwa lubelskiego, zamiast 5% pobieranych emerytur, rent oraz nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych jak wynikało z art. 53 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela¹⁰,

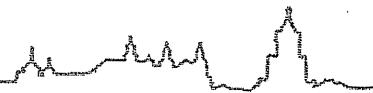
6 Ustawa o finansach publicznych z dnia 27.08.2009 (j.t. Dz.U.2013.885).

7 Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Ur.MF.2009.15.84) – np. standard C10.

8 Ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U.2013.330 ze zm.).

9 Ustawa z 04.03.1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (j.t. Dz.U.1996.70.335 ze zm.).

10 Ustawa z dnia 26.01.1982 r. Karta Nauczyciela (j.t. Dz.U.2014.191 ze zm.).



- nie wprowadzono wymogu potwierdzenia przez wnioskodawców trudnej sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej warunkującej – wg art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o ZFŚS – przyznanie pomocy finansowej, co skutkowało wypłatą zapomóg na zasadzie powszechności (66 zapomóg losowych i 32 zapomogi socjalne), zamiast kierowania tej formy pomocy do osób faktycznie jej potrzebujących,
 - dopuszczono udzielanie świadczeń (wprawdzie w kwotach najniższych) dla osób, które nie składały oświadczeń o dochodach – rozdysponowanie w ten sposób środków ZFŚS nie było uzależnione od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej (wbrew art. 8 ust. 1 ustawy o ZFŚS),
 - dopuszczono dofinansowanie do imprez integracyjnych, które nie mieszczą się w ustawowym katalogu działalności socjalnej wymienionym w art. 2 pkt 2 ustawy ZFŚS (jednak dodać należy, że w 2014 r. Szkoła ich nie organizowała),
 - dofinansowanie do wypoczynku uzależniono nie od kryteriów socjalnych, ale od przynależności do grupy zawodowej (dla emerytów z II i III grupy dochodowej dofinansowanie było niższe o 50 zł i 100 zł niż dla pracowników administracji i obsługi), a nauczycieli w ogóle wyłączono z tej możliwości, co oznacza nieuprawnione zawężenie kręgu osób uprawnionych do korzystania z tej formy dofinansowania;
3. Rejestr ryzyk na 2014 r. został sporządzony według nieaktualnego wzoru wprowadzonego zarządzeniem Prezydenta¹¹, co wskazuje, że Dyrektor traktował ten obowiązek wyłącznie formalnie i nie przywiązywał należytej wagi do jednego z najistotniejszych procesów składających się na kontrolę zarządczą.
4. Dwóch pracowników niepedagogicznych nie posiadało aktualnych zakresów obowiązków, co obrazuje słabość kontroli zarządczej w obszarze struktury organizacyjnej¹² i nie pozwoli na skuteczne egzekwowanie odpowiedzialności za wykonywane czynności (zakresy czynności uaktualniono dopiero w trakcie kontroli).

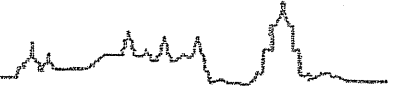
II. W zakresie prowadzenia gospodarki finansowej:

1. Mechanizmy kontroli dotyczące realizacji dochodów z odpłatności za obiady i z najmu pomieszczeń był niewystarczające, ponieważ pomimo nieterminowych płatności nie naliczono odsetek z tego tytułu, przy czym nieterminowe wnoszenie opłat za obiady było regułą. Z kolei w badanej próbie 7 faktur za wynajem pomieszczeń, opóźnienia w płatnościach były tylko 1-3 dniowe, jednak przepisy art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp i § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości...¹³ obligują do naliczania odsetek bez względu na ich kwotę. Ponadto w przypadku 9 pozostałych sprawdzonych faktur za najem w ogóle Szkoła pozbawiła się zupełnie kontroli terminowego regulowania należności. Pozwolono bowiem najemcom nie potwierdzać daty odbioru faktur, pomimo że w umowach termin płatności uzależniony był od daty otrzymania faktury.

¹¹ Ustalonym w „Minimalnych wymogach wdrożenia systemu kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych miasta Lublin” – załącznik nr 1 do obowiązujących w 2014 r. zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w UM Lublin i jednostkach organizacyjnych miasta Lublin, które stanowią załącznik do zarządzenia nr 1/3/2013 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 01.03.2013 r.

¹² Standard A.3. Struktura organizacyjna.

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z 05.07.2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jst, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (j.t.Dz.U.2013.289).

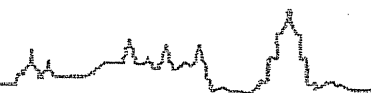


2. Stwierdzono nieskuteczność kontroli wewnętrznej w zakresie:
- a) dokumentowania operacji finansowych, ponieważ były one dokonywane na podstawie niekompletnych, niespełniających wymogów dokumentów księgowych, a nawet w jednym przypadku bez dokumentu źródłowego (zasilenie ZFŚS z rachunku bieżącego Szkoły). Poniżej wymienione nieprawidłowości dotyczyły zadań wykonywanych przez główną księgową, która:
 - aż na 12 z 14 sprawdzonych umowach nie potwierdziła podpisem, że Szkoła posiada środki na zapłatę zaciąganych zobowiązań (art. 54 ust. 3 ufp);
 - na wyciągach bankowych nie zamieszczała dekretacji wskazującej sposób ich ujęcia w księgach rachunkowych (art. 21 pkt. 1 ust. 6 uor), a zamiast tego sporządzała odrębne wydruki z dekretacją, pomimo że taki sposób jako forma uproszczenia nie był dopuszczony przepisami wewnętrznymi;
 - nie oznaczyła numerem identyfikacyjnym 3 z 37 sprawdzonych faktur (art. 21 ust. 1 pkt 1 uor);
 - zapłatę za zużycie gazu w styczniu 2014 r. zakwalifikowała do § 4300 „Zakup usług pozostałych” zamiast do § 4260 „Zakup energii”¹⁴;
 - b) sporządzania sprawozdań budżetowych Rb-28S, ponieważ:
 - w sprawozdaniu za listopad 2014 r., w kolumnie „Plan (po zmianach)” wykazano kwotę planu wydatków wyższą o 100,00 zł niż zaewidencjonowana (na koncie 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych”),
 - kwota wykazywana w kolumnie „Wydatki wykonane” nie wynikała ze strony Ma konta 130, ale z salda tego konta, gdyż główna księgowka nie stosowała zasady czystości obrotów i dokonywała jednostronnych zapisów (stornem czerwono-czarnym) wbrew przepisom art. 15 ust 1 uor. W efekcie nie dotrzymano obowiązku zapisów na koncie 130 wyłącznie na podstawie wyciągów bankowych i nie zachowano zgodności ewidencji Szkoły z ewidencją banku do czego zobowiązywały zasady funkcjonowania konta 130¹⁵.
3. W regulaminie udzielania zamówień publicznych tzw. podprogowych (których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro) ustalono zbyt wysoki próg wartościowy, ponieważ określiła Pani, że do zamówień, poniżej kwoty 25.000 złotych netto/5917,2998 euro nie stosuje się postanowień obowiązującego w Szkole regulaminu¹⁶. W praktyce regulamin nie funkcjonował i był bezużyteczny, bo jego przepisy nie miały zastosowania do żadnych wydatków Szkoły (z jednym tylko wyjątkiem). Wydział AK zwraca uwagę, że dowolność w udzielaniu zamówień publicznych, generuje ryzyko dokonywania wydatków o stosunkowo dużej wartości bez zachowania określonych w art. 44 ust. 3 ufp zasad celowości, oszczędności i efektywności.

14 Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 02.03.2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych § 4260 „Zakup energii” obejmuje opłaty za dostawę energii elektrycznej, ciepłej i innej, gazu oraz wody (j.t. Dz.U.2014.1053 ze zm.).

15 Określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia z dnia 05.07.2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. Dz.U.2013.289).

16 Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości przekraczającej kwotę 25.000 wprowadzony zarządzeniem dyrektora nr 6/2014 z dnia 17.03.2014 r.

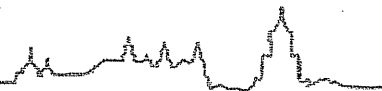


4. Stwierdzono przypadki wydatkowania środków ZFŚS niezgodnie z obowiązującym regulaminem, gdyż:
 - a) 2 z 5 sprawdzonych zapomóg losowych przyznano pomimo że pracownicy o nie nie wnioskowali¹⁷;
 - b) w listopadzie i grudniu 2014 r. na zasadzie powszechności przyznano 117 pracownikom i 84 emerytom talony w łącznej kwocie 64.280 zł (13% wydatków ZFŚS w 2014 r.) pomimo, że regulamin ZFŚS nie przewidywał takiego świadczenia. Kwoty dofinansowania symbolicznie zróżnicowano (o 20 zł), co oznacza przyjęcie pozornych kryteriów, które tylko formalnie wypełniały dyspozycję art. 8 ust. 1 ustawy o ZFŚS. Ponadto niezasadnie Dyrektor uzależnił wysokość talonów od okresu zatrudnienia 7 pracowników ;
 - c) w przypadku 3 osób (z 55) kwota dofinansowania do wycieczki do Grecji była niezgodna z ustaloną w „Protokole ze spotkania dyrektora Szkoły z przedstawicielami związków zawodowych w dniu 25.02.2014 r.”. Skutkiem tego osoby te dopłaciły do wycieczki po 100 zł więcej niż powinny.
5. Wadliwe były mechanizmy uzgodnień stanów ewidencji syntetycznej z analityczną w trakcie roku budżetowego, co skutkowało naruszeniem art. 16 uor. Stwierdzono bowiem, że w każdym miesiącu (oprócz grudnia 2014 r.) ewidencja syntetyczna magazynu żywnościowego (konto 310 „Materiały”) była niezgodna z ewidencją analityczną (kartotekami prowadzonymi przez intendencję). Niezgodność wystąpiła też na koniec września 2014 r. pomiędzy ewidencjami środków trwałych, a kwota niezgodności wynosiła ponad 5 tys. zł.
6. W toku przeprowadzonej w 2014 r. inwentaryzacji nie przestrzegano zasad ustalonych w przepisach wewnętrznych¹⁸, gdyż:
 - a) nie sporządzano planu inwentaryzacji;
 - b) osoby materialnie odpowiedzialne za spisane składniki majątku nie złożyły wymaganych oświadczeń co do zastrzeżeń lub ich braku do przeprowadzonego spisu z natury, pomimo że każda z tych osób miała powierzona odpowiedzialność materialną za spisane składniki majątku;
 - c) inwentaryzację gotówki w kasie i druków ścisłego zarachowania, magazynu żywnościowego, paliwa i biletów MPK sporządzono na innych dokumentach niż ustalone w przepisach wewnętrznych.

Przyczynami ww. nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość przepisów prawa przywołanych w niniejszym wystąpieniu oraz niedostosowanie przepisów wewnętrznych do specyfiki zadań i warunków działania Szkoły lub ich nieprzestrzeganie. Podkreślić należy formalne traktowanie kontroli zarządczej i niedostateczną znajomość odnośnych standardów ustalonych przez Ministra Finansów, w szczególności standardu C14 (Mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych) oraz C11 (Nadzór), bowiem ustalenia kontroli wskazują, że nie w pełni skuteczny był nadzór dyrektora nad zadaniami wykonywanymi przez podległych pracowników.

¹⁷ Obowiązek złożenia wniosku o przyznanie świadczenia wynikał z § 17 i § 26 regulaminu ZFŚS.

¹⁸ Instrukcji inwentaryzacyjnej obowiązującej od 01.09.2005 r. oraz Instrukcji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości - bez daty wprowadzenia.



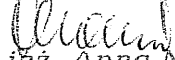
W związku z wyżej przedstawionymi nieprawidłowościami polecam:

1. Poprawić, zaktualizować i uzupełnić przepisy wewnętrzne uwzględniając nieprawidłowości wskazane w pkt I niniejszego wystąpienia. Wyeliminować sprzeczności pomiędzy przepisami regulującymi te same zagadnienia. Wdrożyć jednolity i przejrzysty sposób wydawania przepisów wewnętrznych.
2. Dostosować zapisy regulaminu ZFŚS do wymogów ustawy o ZFŚS i zapewnić jego przestrzeganie, w tym ustalić powinność dokumentowania potrzeby przyznania pomocy finansowej.
3. Wykreślić z regulaminu ZFŚS niezgodny z art. 8 ust. 1 ustawy o ZFŚS zapis o możliwości nieskładania przez osoby uprawnione oświadczeń o wysokości dochodów na głowę rodziny a z „Tabeli dopłat do usług socjalnych” zapis o imprezach integracyjnych.
4. Wyrównać 3 osobom (zgodnie z ustalonymi kryteriami dofinansowania wycieczki do Grecji) różnicę pomiędzy dofinansowaniem wypłaconym a należnym.
5. Naliczać i ewidencjonować odsetki od nieterminowych wpłat.
6. Wprowadzić system kontroli zapewniający dokonywanie operacji finansowych na podstawie kompletnych i prawidłowych dowodów źródłowych oraz sporządzanie sprawozdań budżetowych wyłącznie na podstawie rzetelnie prowadzonej ewidencji księgowej.
7. Przestrzegać ustalonych w przepisach wewnętrznych zasad przeprowadzania inwentaryzacji.
8. Zapewnić pełną zgodność ewidencji syntetycznej kont 011 i 310 z ich ewidencją analityczną prowadzoną przez inne osoby niż główna księgowa.
9. W procesie zarządzania ryzykiem uwzględnić wyniki niniejszej kontroli.

Ponadto rekomenduję wprowadzenie do regulaminu udzielania zamówień publicznych zasad udzielania zamówień poniżej kwoty 25.000 zł.

Proszę w terminie 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 kontroli¹⁹.

Z up. Prezydenta Miasta Lublin


mgr inż. Anna Morow
Dyrektor
Wydziału Audytu i Kontroli

¹⁹ <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=135056>