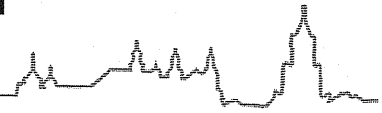




Prezydent Miasta Lublin



ISO 9001:2008
FS 583555

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.1711.6.2016

Lublin, 16 czerwca 2016 r.

*drzwi w 1000
Pani Sadowska -
20.06.2016r.*

Pani Ewa Sadowska
Dyrektor
Szkoły Podstawowej nr 40
im. Leona Kruczkowskiego
ul. Róży Wiatrów 9, 20-468 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

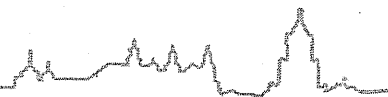
Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹ inspektor Artur Jurkowski z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”) przeprowadził w kierowanej przez Panią Szkołę Podstawowej nr 40 im. Leona Kruczkowskiego w Lublinie (dalej: „Szkoła”) kontrolę prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej w 2015 r. Ustalenia kontroli przedstawiono w protokole kontroli podpisanym przez Panią w dniu 9 marca 2016 r.

Zgodnie z przepisem § 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) regulacje wewnętrzne systemu kontroli zarządczej (w tym polityki rachunkowości, przetwarzania danych osobowych, udostępniania informacji publicznej),
- 2) dochody z najmu pomieszczeń Szkoły²,
- 3) przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków³,
- 4) gospodarowanie środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych („ZFŚS”)⁴,
- 5) mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych⁵,
- 6) sprawozdania budżetowe (Rb-28S, Rb-34S),
- 7) inwentaryzację za 2015 r. (spis z natury oraz potwierdzenie i weryfikacja sald),
- 8) gospodarowanie składnikami majątku w zakresie ich ewidencji i ochrony,
- 9) wykonanie zaleceń pokontrolnych wydanych w wyniku kontroli z 2008 r.⁶
- 10) funkcjonowanie stołówki szkolnej.

- 1 załącznik nr 1 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 5 z 16 umów na kwotę 1.690,00 zł z 18.126,68 zł;
- 3 wydatki w kwocie 21.566,53 zł na zakup usług oraz materiałów i wyposażenia;
- 4 wydatki ze środków ZFŚS na kwotę 33.817,46;
- 5 100% przelewów w lipcu 2015 r. ze środków budżetowych, w czerwcu z tzw. „dochodów własnych” oraz w kwietniu 2015 r. ze środków ZFŚS (łącznie 266 dyspozycji) oraz przelewy na rachunki bankowe 5 osób upoważnionych do przygotowywania ich i akceptowania (132 przelewy);
- 6 w zakresie: zakładowego planu kont, terminowości regulowania zobowiązań, klasyfikacji wydatków, oznaczania dowodów księgowych;



Wydział AK pozytywnie ocenia prowadzenie gospodarki finansowej Szkoły, z tym, że formułuje istotną uwagę do nieprzeprowadzenia spisu z natury środków trwałych, co wskazuje na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Pozostałe, stwierdzone w toku kontroli, drobne nieprawidłowości nie miały negatywnego skutku na całokształt sytuacji finansowej Szkoły.

Wydział AK krytycznie odnosi się natomiast do nieakceptowalnych, a na dodatek charakterystycznych dla konfliktu interesów, przypadków dysponowania środkami Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Przedstawioną ocenę uzasadniają nw. nieprawidłowości:

I. W zakresie organizacji Szkoły i ogólnych uregulowań:

Wbrew ustanowionym przez Ministra Finansów *standardom kontroli zarządczej*⁷ (standard C10 „Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej”), brakowało niektórych regulacji wewnętrznych, a niektóre były niekompletne, tj:

1. Polityka rachunkowości nie spełniała wszystkich wymogów art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁸ (dalej „uor”), ponieważ nie zawierała szczegółowego wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe (art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c uor) oraz systemu służącemu ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych i ksiąg rachunkowych (art. 10 ust. 1 pkt 4 oraz art. 71 ust. 2 uor).

Ponadto główna księgową dokonywała zapisów na koncie niewymienionym w zakładowym planie kont (202 „Rozrachunki z odbiorcami”).

2. Pomimo, że Szkoła nie realizowała programów wieloletnich, zapisy o planowaniu i dokonywaniu wydatków na ich realizację znalazły się w przepisach wewnętrznych⁹.
3. Nie wyznaczono osoby odpowiedzialnej za dokonywanie zmian treści informacji publicznych udostępnianych na stronie BIP Szkoły, co było niezgodne z § 15 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie *Biuletynu Informacji Publicznej*¹⁰.

II. W zakresie realizacji dochodów:

1. Nie poinformowano Prezydenta o zawarciu przez Szkołę trzech umów najmu, co było niezgodne z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹¹.
2. Przepisy wewnętrzne dotyczące wynajmu pomieszczeń nie były kompletne:
 - a) *Regulamin wynajmu pomieszczeń*¹² nie zawierał szczegółowych postanowień, w tym wzoru umowy, w związku z czym stosowano zapisy umowne uzależniające termin płatności od daty wystawienia faktury, co w sytuacji gdy najemca nie

7 komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF z 2009.15.84);

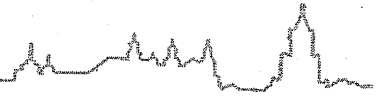
8 ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U.2013.330 j.t. ze zm.);

9 § 2 pkt 5 załącznika nr 8 „W sprawie ustalenia zasad wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków” do zarządzenia dyrektora nr 7A/2010/2011 z dnia 23.12.2010 r. „Zasady (polityka) rachunkowości w Szkole Podstawowej nr 40 w Lublinie”.

10 Dz.U.2007.10.68;

11 ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.2015.1774 j.t. ze zm.);

12 załącznik (bez numeru) do zarządzenia dyrektora nr 7A/2010/2011 z dnia 23.12.2010 r. pn. „Zasady (polityka) rachunkowości w Szkole Podstawowej nr 40 w Lublinie”;



potwierdzał odbioru faktury może prowadzić do sporu o termin płatności.

b) W cenniku wynajmu¹³ nie określono stawek najmu m.in. dla stołówki szkolnej oraz powierzchni reklamowej na ogrodzeniu, będących przedmiotem umów najmu, co rodzi ryzyko dowolnego kształtowania stawek czynszu i nie zapewnia w pełni kontroli nad wykorzystaniem majątku Szkoły.

III. W zakresie zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków:

1. Główna księgowa i wicedyrektor Szkoły – nie mając umocowania prawnego – zawarły umowy cywilnoprawne z dyrektorem Szkoły na realizację zadania w ramach Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych („GPRiRPA”) na 2015 r. na kwotę:

- 2.707,98 zł na pełnienie funkcji kierownika profilaktycznej półkolonii letniej (umowa zlecenie nr 12/2015 z dnia 29.06.2015 r. podpisana pod pieczętą Szkoły przez główną księgową),

- 2.507,26 zł na realizację zadania „Spójrz inaczej” (umowa zlecenie nr 27/2015 z 01.10.2015 r. pod pieczętą imienną dyrektora podpisała się wicedyrektor M. T.).

W myśl art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹⁴ („usg”) kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta. Zgodnie zaś z art. 33 ust. 5 usg uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wykonuje kierownik urzędu. Powyższe wskazuje, że organem właściwym w sprawie podjęcia wszelkich czynności, w tym cywilnoprawnych, w stosunku do dyrektora szkoły jest Prezydent Miasta Lublin. Z kolei według art. 261 ustawy o finansach publicznych¹⁵ zobowiązania pieniężne w celu realizacji zadań może zaciągać jedynie kierownik samorządowej jednostki budżetowej.

Należy podnieść, że dyrektora szkoły, jak każdego nauczyciela obowiązuje 40 godzinny tydzień pracy (art. 42 ust. 1 Karty Nauczyciela¹⁶). Od dyrektora szkoły zajmującego stanowisko kierownicze jest wymagana większa dyspozycyjność niż od innych nauczycieli, za którą m.in. otrzymuje on dodatek funkcyjny (§ 5 rozporządzenia MENiS z 31 stycznia 2005 r.¹⁷). W ocenie Wydziału AK, dyrektor szkoły nie powinien w ramach umowy zlecenia wykonywać zadań na rzecz Szkoły, bowiem przyjmując takie stanowisko zobowiązał się do zapewnienia właściwego systemu nadzoru nad zadaniami realizowanymi w Szkole. Wykonywanie innych prac np. na umowę zlecenia ogranicza możliwości prawidłowego sprawowania nadzoru, do czego zobowiązał się z chwilą powołania na stanowisko.

2. Ponadto dyrektor Szkoły dokonała wydatku niezgodnie z zasadami programu finansowanego z GPRiRPA. Podpisała bowiem ze swoim synem umowę zlecenie (nr 13/2015 z dnia 29.06.2015 r.) na 3.240 zł na sprawowanie opieki nad grupą

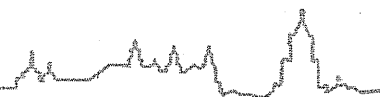
¹³ „Cennik wynajmu powierzchni dydaktycznych oraz sali sportowej Szkoły Podstawowej Nr 40 w Lublinie” będący załącznikiem do „Regulaminu wynajmu [...]”;

¹⁴ Dz.U.2015.1515 j.t. ze zm.;

¹⁵ Dz.U.2013.885 j.t. ze zm.;

¹⁶ Dz.U.2014.191 j.t. ze zm.;

¹⁷ w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U.2014.416 j.t. ze zm.);



dzieci z profilaktycznej półkolonii letniej.

Zleceniobiorca nie posiadał wymaganych kwalifikacji do realizacji programów profilaktycznych i nie został zgłoszony jako realizator ww. zadania we wniosku z 30.03.2015 r. Tymczasem część nauczycieli wskazanych we wniosku sprawowała opiekę nad dziećmi w formie wolontariatu. Należy podkreślić, że przyjmując „Zasady i warunki realizacji przez Szkołę.. zadania zleconego...” dyrektor w dniu 14.05.2015 r. złożyła oświadczenie m.in., że „Realizacja zadania dokonana zostanie przez realizatorów wskazanych we wniosku”.

Pomijając aspekty etyczne opisanych powyżej działań nie sposób nie zauważyć nieakceptowalnego – a zaistniałego w tym stanie rzeczy – konfliktu interesów. Aspekt prawny wskazuje z kolei, że nie zapewniła Pani właściwych mechanizmów kontroli zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, skutkiem czego doprowadziła do wydatku niezgodnego z regułami GPRiRPA oraz zadysponowania środkami publicznymi przez osoby nieupoważnione.

3. Stwierdzono przypadki kwalifikowania wydatków przez główną księgową do niewłaściwej podziałki klasyfikacji budżetowej¹⁸.

IV. Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych:

1. Ustalając regulamin ZFŚS nie zapewniła Pani pełnej zgodności unormowań wewnętrznych z przepisami ustawy o ZFŚS¹⁹, dysponując w efekcie funduszem niezgodnie z celem ustawy, ponieważ:

- a) niezgodnie z przepisami art. 8 ust. 1 ustawy o ZFŚS w regulaminie ustaliła Pani inne kwoty dofinansowania do wypoczynku dla pracowników i byłych pracowników, a inne dla członków ich rodzin, a ponadto, wbrew przepisowi art. 2 pkt 5 tej ustawy ograniczyła Pani możliwości dofinansowania do wczasów zorganizowanych dzieciom emerytów i rencistów oraz do wypoczynku letniego i zimowego dla dzieci i młodzieży do 18 lat,
- b) żadna z 34 osób, która otrzymała dopłatę do wycieczki do Pragi nie złożyła wniosku o dofinansowanie, co było niezgodne z ustalonym regulaminem.

V. W zakresie inwentaryzacji aktywów i pasywów:

1. Nie zachowała Pani ustawowej (z art. 26 ust. 3 pkt 3 uor) częstotliwości przeprowadzania inwentaryzacji środków trwałych, bowiem ostatnia ich inwentaryzacja drogą spisu z natury była przeprowadzona na podstawie zarządzenia dyrektora nr 14/2008 wg stanu na dzień 31.12.2008 r. – wskazuje to na naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁰.

¹⁸ niezgodnie z rozp. Ministra Finansów z 02.03.2010 r. w spr. szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (j.t. Dz.U.2014.1053 ze zm.): za naprawę odkurzacza, tablicy bezpiecznikowej, szafy mroźniczej, taboretu gazowego do § 4300 zamiast § 4270, zakup mat wejściowych do § 4300 zamiast § 4210, za przegład roczny instalacji oddymiania – ze środków budżetowych § 4270 zamiast z § 4300;

¹⁹ ustawa z 04.03.1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U.1996.70.335 j.t. ze zm);
²⁰ Dz.U.2013.168 j.t.;



2. Wbrew przepisom wewnętrznym²¹ na dzień 31.12.2015 r. (ale także na 31.12.2014) nie zarządzono i nie przeprowadzono inwentaryzacji wszystkich aktywów Szkoły²².
3. Niezgodnie z przepisami wewnętrznymi przeprowadzono spis z natury zapasów w magazynie, ponieważ przed rozpoczęciem spisu nie zostały pobrane pisemne oświadczenia osób odpowiedzialnych materialnie oraz nie sporządzono protokołu na zakończenie inwentaryzacji w magazynie żywnościowym.
4. W przepisach Szkoły nie określono sposobu udokumentowania przeprowadzenia inwentaryzacji drogą weryfikacji.

VI. W zakresie gospodarowania składnikami majątku:

1. Przepisy wewnętrzne nie gwarantowały prawidłowego prowadzenia ewidencji szczegółowej składników majątku, gdyż nie zapewniono pełnej zgodności zapisów ewidencji syntetycznej i analitycznej danego konta, do czego zobowiązywał art. 16 uor. Regulamin gospodarowania składnikami majątku²³ nakładał na kierownika gospodarczego obowiązek uzgadniania zapisów prowadzonych przez niego ksiąg inwentarzowych z ewidencją syntetyczną jedynie na koniec roku. Skutkiem powyższego wartość pozostałych środków trwałych w ewidencji syntetycznej konta 013 była niższa niż w ewidencji analitycznej prowadzonej przez kierownika gospodarczego – na 30.06.2015 r. o 20.913,37 zł, a na 31.10.2015 r. o 1.403,35 zł.
2. Konto 013 i ewidencja pozostałych środków trwałych zostały zawyżone o 3.477 zł tj. o wartość kasy żaroodpornej zaewidencjonowanej również na koncie 011 oraz w ewidencji środków trwałych.

VII. W obszarze działalności stołówki:

W Szkole nie było ustalonych uregulowań dotyczących stosowanych norm żywnościowych i gramatur przygotowywanych posiłków. Gramatura przyrządzanych obiadów tylko częściowo wynikała z norm ustalonych przez intendenta.

Przyczynami ww. nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość przepisów ustaw wymienionych w niniejszym wystąpieniu, tj.: o finansach publicznych, o rachunkowości, o gospodarce nieruchomościami i ZFŚS, brakach w przepisach wewnętrznych oraz braku skutecznych mechanizmów kontrolnych, które powinny być ustanowione w ramach systemu kontroli zarządczej.

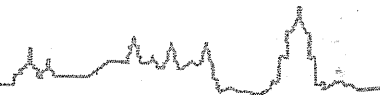
W związku z wyżej przedstawionymi nieprawidłowościami polecam:

1. Przeanalizować, poprawić, uzupełnić i zaktualizować przepisy wewnętrzne o elementy wskazane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.
2. W przypadku zawierania umów najmu informować Prezydenta Miasta Lublin lub występować o zgodę do Rady Miasta (odpowiednio).
3. Umowy zlecenia na realizację zadań z GPPiRPA zawierać wyłącznie z osobami posiadającymi wymagane kwalifikacje i wskazanymi w stosownych wnioskach oraz dokonać zwrotu kwoty 3.240 zł z tytułu umowy zlecenia zawartej w 2015 r.

²¹ „Ogólne zasady ustalania lub sprawdzania drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów ...” - zał. nr 4 do „Zasad (polityki) rachunkowości...” (zarządzenie nr 7A/2010/2011);

²² znaczków pocztowych, biletów MPK oraz paliwa do kosiarki;

²³ zarządzenie dyrektora nr 5/2014/2015 z dnia 01.01.2015 r.;



- niezgodnie z zasadami tego programu.
4. Zwrócić kwoty wynagrodzeń z powodu nieważności umów zlecenia realizowanych przez Szkołę w ramach GPPiRPA: tj. 2.707,98 zł oraz 2.507,26 zł.
Kserokopie dowodów zwrotu kwot wym w punkcie 3 i 4 przesać do Wydziału AK.
 5. Dostosować zapisy regulaminu ZFŚS do wymogów ustawy o ZFŚS i zapewnić jego przestrzeganie.
 6. Przestrzegać terminowości i poprawnie ustalonych w przepisach wewnętrznych zasad przeprowadzania inwentaryzacji.
 7. Skorygować niezgodności, kompletnie i na bieżąco prowadzić ewidencję środków trwałych i pozostałych środków trwałych.
 8. Określić jakie normy żywnościowe stosuje Szkoła i przestrzegać gramatur przygotowywanych posiłków.
 9. Rejestr ryzyk sporządzać zgodnie z aktualnym wzorem, a 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 kontroli²⁴.

z up. Prezydenta Miasta Lublin
Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli


Anna Morow

²⁴ <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=135056>.