



AK-K-I.1711.27.2016

Lublin, 15 maja 2017 r.

Pani Teresa Karkoszka
Dyrektor Bursy Szkolnej Nr 5 w Lublinie
ul. Pogodna 52a, 20-337 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹, Aleksandra Belicka podinspektor w Wydziale Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”) przeprowadziła w kierowanej przez Panią Bursie Szkolnej Nr 5 (dalej: „Bursa”) kontrolę prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej udokumentowaną w protokole kontroli, do którego złożyła Pani pisemnie zastrzeżenia. Następnie, kolejnym pismem zmieniła Pani stanowisko nt. nieposiadania przez pracownika Bursy aktualnego zakresu czynności i tym samym zaakceptowała Pani pozostałe ustalenia kontroli. Zaznaczyć należy, że w protokole kontroli opisany został brak zakresu czynności, który uzupełniła Pani w toku kontroli, nadając mu datę i podpisując w dniu 01.09.2016 r., natomiast w złożonych zastrzeżeniach i dołączonych do nich dokumentach wskazała Pani, że pracownik ten posiadał zakres czynności podpisany już w dniu 20.04.2016 r., czyli prawie 5 miesięcy wcześniej. Kontrolująca nie uznała tego dokumentu, uzasadniając to brakiem jego wiarygodności (został okazany po zakończeniu kontroli i nosił znamiona antydatowania) i udzieliła pisemnej odpowiedzi², na podstawie której zmianie uległy opisy niektórych ustaleń kontroli.

Zgodnie z § 19 ust. 5 ww. procedury przekazuję Pani niniejsze wystąpienie pokontrolne zawierające ocenę skontrolowanych zagadnień, opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski mające na celu ich wyeliminowanie. Szczegółową kontrolą objęto następujące zagadnienia:

- I. Przepisy wewnętrzne dotyczące m.in. systemu kontroli zarządczej, polityki rachunkowości, przetwarzania danych osobowych, a także aktualność zakresów czynności pracowników Bursy. Przeprowadzono także anonimową ankietę wśród pracowników na temat ryzyka występowania zjawisk mobbingu;
- II. Dochody z najmu pomieszczeń³;
- III. Przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków z rachunków Bursy⁴;

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 pismo z dnia 07.12.2016 r.;

3 próba kontrolna: 7 umów z 12 obowiązujących w 2015 r., (82.894,34 zł – 71% dochodów z najmu), płatności za noclegi za luty, maj, czerwiec 2015 r. (3.370 zł – 10% dochodów z „kwaterowań”);

4 sprawdzono wydatki w łącznej kwocie 36.623,21 zł dokonane w grudniu 2015 r.;



- IV. Mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych⁵;
- V. Gospodarowanie środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych („zfśś”) ⁶;
- VI. Sprawozdania budżetowe (Rb-34S, Rb-27S, Rb-28S roczne oraz za X-XI 2015 r.);
- VII. Inwentaryzacje metodą spisu z natury, weryfikacji i potwierdzenia sald;
- VIII. Ewidencję i ochronę składników majątku⁷;
- IX. Funkcjonowanie stołówki;
- X. Realizację zaleceń wydanych po kontroli przeprowadzonej w 2012 r.

Doceniając Pani wkład w uporządkowanie funkcjonalnych i organizacyjnych spraw Bursy poprzez podjęcie systemowych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości i ryzyk stwierdzonych w toku poprzedniej kontroli, Wydział AK informuje, że wyniki niniejszej kontroli nie pozwalają na wydanie jednoznacznie pozytywnej oceny, ponieważ niektóre ze skontrolowanych obszarów nadal nie funkcjonowały na zadowalającym poziomie. Dotyczyło to głównie dokumentowania i rejestrowania operacji finansowych i gospodarczych, a także ochrony zasobów majątku oraz powierzania pisemnych obowiązków i zadań pracownikom w formie zakresów czynności. Uwagi Wydziału AK dotyczą także wadliwego tworzenia przepisów wewnętrznych, które były niespójne, nieprecyzyjne i częstokroć powielane. Ponadto sprawowany przez Panią nadzór nad zadaniami wykonywanymi przez pracowników był niewystarczający, a zlecenie im prac oraz zarządzanie ich czasem miało negatywny wpływ na wyniki anonimowej ankiety. Inne nieprawidłowości miały niewielkie znaczenie i w istocie nie wpływały na całokształt gospodarki finansowej Bursy.

Wydział AK ocenia, że sprawowana przez Panią kontrola zarządcza w ograniczonym zakresie uwzględniała Standardy kontroli zarządczej określone przez Ministra Finansów w Komunikacie Nr 23 z dnia 16.12.2009 r.⁸, a niektóre rozwiązania organizacyjne nie wypełniały obowiązujących Minimalnych wymogów wdrożenia systemu kontroli zarządczej..., ustalonych przez Prezydenta Miasta Lublin⁹:

- 1) Standardy w grupie A **Środowisko wewnętrzne** kształtowane były w Bursie z uchybieniami, ponieważ dwóch pracowników (starszy referent i kierownik stołówki) wykonywało pracę bez aktualnych zakresów czynności, zaś dwóch samodzielnych referentów posiadało nieaktualne zakresy czynności (uzupełniono je w czasie trwania kontroli). Obowiązki innych pracowników były powielane w różnych dokumentach, w których wskazywała Pani identyczne zadania jak w zakresach czynności. Według **Standardu A.3 Struktura organizacyjna** aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Wydział AK zwraca uwagę na proces zatrudniania pracowników, który formalnie był realizowany zgodnie z przepisami prawa, jednak był naznaczony dużą niestabilnością w zarządzaniu zasobami ludzkimi. Przejawiało się to w krótkich okresach obowiązywania umów o pracę (od 5 do 87 dni), zawierania wielu umów na czas określony (do 7 z jednym pracownikiem) i na maksymalny dopuszczalny okres.

5 prawidłowość konfiguracji uprawnień do dysponowania środkami pieniężnymi oraz ich realizacja na próbie celowej 100% przelewów w wybranych miesiącach 2015 r. ze środków budżetowych oraz tzw. „dochodów własnych”, środków zfśś (łącznie 287 dokonanych dyspozycji);

6 wydatki na kwotę 89.728,59 zł;

7 oględziny 15 składników majątku oraz wyposażenia pralni, suszarni, magazynu;

8 w sprawie standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora fin. publ. (Dz.Urz.MF. 2009.15.84);

9 w zał. nr 1 do Zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w UM Lublin i jednostkach organizacyjnych miasta Lublin – zał. do zarządzenia nr 1/3/2013 Prezydenta ML z 01.03.2013 r.;



W toku kontroli pracownicy anonimowo wypowiedzieli się o atmosferze w środowisku Bursy¹⁰, a swoim odpowiedziami zasygnalizowali zjawiska mogące rodzić ryzyko mobbingu. Wyniki przeprowadzonej ankiety potwierdzają ustalenia kontroli dotyczące nieaktualnych zakresów czynności, ponieważ aż 19% ankietowanych stwierdziło, że nie zostali oni poinformowani pisemnie o zakresie obowiązków i wykonywanych zadaniach. Odpowiedzi udzielone przez pracowników wskazują na słabości w zarządzaniu przez Panią ich czasem pracy, w wyniku np. „Zarzucania wciąż nowymi obowiązkami do wykonania”, „Nakładania obowiązków wymagających pracę ponad normowany czas pracy” oraz wydawania „niezrozumiałych, sprzecznych lub bezsensownych poleceń”¹¹.

2) Sprawozdanie z realizacji celów i zadań z 2015 r. nie odnosiło się do wszystkich wskazanych celów (pominęła Pani istotny cel *Zapewnienie miejsc w bursie dla wszystkich chętnych uczniów spoza Lublina*).

3) Nie wprowadziła Pani odpowiednich **mechanizmów kontroli**, a te wprowadzone nie były stosowane prawidłowo, co skutkowało niewypełnieniem *Standardów...* grupy C oraz *Minimalnych wymogów kontroli zarządczej...*:

a) w zakresie **dokumentowania systemu kontroli zarządczej** (*Standard C.10*):

- nie sporządziła Pani wykazu dokumentów organizacyjnych i procedur składających się na system kontroli zarządczej, zaś dostęp pracowników do tych dokumentów był ograniczony¹²,
- wprowadzone uregulowania wewnętrzne, procedury i instrukcje w niektórych przypadkach były niespójne, powielane, nieaktualne, niestosowane, lub niedoprecyzowane, przykładowo:
 - ◆ w tabelarycznym schemacie obiegu dowodów księgowych nie wskazała Pani sposobu obiegu wszystkich stosowanych dowodów księgowych (np. listy płac, wewnętrzne zlecenia płatności, wnioski z fśś),
 - ◆ zasady inwentaryzacji zostały opisane w trzech różnych dokumentach¹³, a zasady gospodarowania składnikami majątku w dwóch z nich,
 - ◆ w opisie zasad gospodarki magazynowej wskazano dokument (Magazyn wyda) oraz stanowisko (intendent), które nie występowały w Bursie,
 - ◆ nie określiła Pani cen wynajmu niektórych pomieszczeń¹⁴ wymienionych w *Regulaminie wynajmu użyczenia pomieszczeń*, jak również sposobu utylizacji resztek po przygotowywaniu posiłków,
 - ◆ w zasadach ewidencji finansowo-księgowej nie sprecyzowała Pani uproszczeń w ewidencji, zapisując jedynie ogólnikowo, że cyt.: „nie będą wywierały istotnego wpływu na sytuację i wynik finansowy”,
- Polityka rachunkowości została ustalona z naruszeniem przepisów *art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości*¹⁵ (dalej „uor”), ponieważ nie określono w niej aktualnej wersji oprogramowania programu księgowego oraz zasad:

10 na pytania w ankiecie odpowiedzi udzieliło 70% wszystkich pracowników;

11 odpowiedzi z najwyższą punktacją, odpowiednio: 43/85, 30/85 i 42/85 pkt;

12 dostępne były w pokoju dyrektora, chociaż w *Regulaminie kontroli wewnętrznej* (zarządz. nr 3/01/2013 z dn.16.01.2013) zapisano, że powinny znajdować się w sekretariacie Bursy;

13 *Polityka rachunkowości, Procedura obiegu dowodów fin.-księgowych, Instrukcja inwentaryzacyjna*;

14 garaży i pomieszczeń nieprzeznaczonych do zamieszkania przez wychowanków;

15 ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U.2016.1047 j.t. ze zm.);



- ◆ prowadzenia kont ksiąg pomocniczych dla 7 kont, zaś dla pozostałych 7 kont opis tych zasad nie został sprecyzowany i dostosowany do specyfiki Bursy (zawierał tylko definicje skopiowane z rozporządzenia Ministra Finansów *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości*¹⁶),
 - ◆ klasyfikacji zdarzeń dla dwóch kont, a dla dwóch innych oraz dla opisu funkcjonowania kont zespołu „3” i „8” opis ten nie był dostosowany do aktualnych zasad księgowania w Bursie. Dodać należy, że konta wymienione w „Wykazie kont księgi głównej” oraz te, dla których określiła Pani zasady klasyfikacji zdarzeń, różniły się od siebie.
- Samodzielny referent prowadził akta osobowe pracowników w sposób niechronologiczny oraz z naruszeniem § 6 ust. 3 rozporządzenia *Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika*¹⁷;
- b) Nadzór** (vide standard nr C.11) nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji był sprawowany w ograniczonym zakresie:
- W nadzorze nad gospodarką pieniężną nie zachowano ustalonej hierarchii służbowej, ponieważ przelewy akceptował i чеки gotówkowe podpisywał pracownik (samodzielny referent) podległy głównej księgowej, któremu nie powierzono odpowiedzialności za dysponowanie środkami pieniężnymi, wymaganej z mocy art. 54 ust. 1 pkt 2 ustawy *o finansach publicznych*¹⁸ („ufp”). Tak ustalony schemat sporządzania i akceptowania dokumentów finansowych prowadził do niedopuszczalnej sytuacji, w której główna księgowa kontrolę formalno-rachunkową dokonywała po realizacji wydatku;
- Przy sprawowaniu nadzoru nad wynajmem pomieszczeń stwierdzono:
- brak zgody Rady Miasta Lublin na zawarcie 4 umów najmu pomieszczeń (wymóg z *art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami*¹⁹),
 - w dwóch umowach najmu nie wskazano wynajmowanej powierzchni (od której naliczono czynsz), do umów nie dołączano załącznika zgodnego z regulaminem najmu, a ponadto nie określono zasad płatności dokonywanych przez najemców lokali mieszkalnych z tytułu dostępu do Internetu w wysokości 10 zł/mc,
 - przypadek pobrania zawyżonej o 10 zł opłaty za nocleg.
- Niewłaściwy nadzór nad wykonaniem planu finansowego, spowodował jego przekroczenie planów finansowych:
- „dochodów własnych”: w § 4270: na dzień 28.12.2015 r. o kwotę 114,91 zł,
w § 4300: na dzień 21.12.2015 r. o 594,27 zł,
na dzień 28.12.2015 r. o 773,86 zł,
na dzień 30.12.2015 r. o 785,11 zł,
 - wydatków budżetowych w § 4110 na dzień 05.11.2015 r. o kwotę 234,61 zł.

16 rozporządzenie Ministra Finansów 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 (...)*, (Dz.U.2013.289 j.t.);

17 z dnia 28.05.1996 r. (Dz.U.1996.62.286 ze zm.);

18 ustawa z dnia 27.09.2009 r. *o finansach publicznych* (Dz.U.2016.1870 j.t. ze zm.);

19 ustawa z dnia 21.08.1997 (Dz.U.2014.518 j.t. ze zm.);



Zgodnie z *art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp* wydatki mogą być dokonywane wyłącznie do wysokości planu finansowego, zaś według *art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp*, wydatki ujęte w planach finansowych stanowią nieprzekraczalny limit. Pani odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej Bursy wynika wprost z *art. 53 ust. 1 ufp*.

Dodać należy, że złożony przez główną księgową podpis na fakturach, których zapłata spowodowała przekroczenie planów finansowych oznacza, że dokonana przez nią kontrola formalno-rachunkowa została przeprowadzona w sposób nierzetelny, to znaczy z naruszeniem *art. 54 ust. 3 pkt 3 ufp*.

c) Mechanizmy kontroli **ochrony zasobów majątkowych** (*Standard nr C.13*) nie działały efektywnie. Wprowadzone nieprecyzyjne zapisy kwalifikowania składników majątku do ewidencji ilościowo-wartościowej (od 200 zł) w rzeczywistości nie były stosowane. Określiła Pani, że przedmioty poniżej tej wartości mogą być ujmowane w ewidencji ilościowo-wartościowej lub ilościowej, efektem czego samodzielny referent w prowadzonej ewidencji analitycznej do konta 013 ujął około 4.476 pozycji poniżej 200 zł (o łącznej wartości około 152.803,03 zł²⁰), w tym przedmioty, które według tych zasad, powinny zostać zaksięgowane bezpośrednio w koszty, bez ewidencjonowania²¹, a niektóre, takie same przedmioty ujmował niejednolicie, tzn. ilościowo lub wartościowo-ilościowo.

W wyjaśnieniu wskazała Pani, że decyzję o ujmowaniu przedmiotów poniżej 200 zł w ewidencji ilościowo-wartościowej podejmuje główna księgową, ponieważ cyt: „służy to lepszemu odzwierciedleniu stanu majątku placówki”. Jednakże zgodnie z ustalonymi przez Panią przepisami wewnętrznymi, to dyrektor jest odpowiedzialny za gospodarowanie składnikami majątku, w tym za posiadanie takich środków i w takiej ilości, w jakiej są niezbędne do wykonywania zadań.

Stwierdzono także, że samodzielny referent ewidencjonował składniki majątku w sposób nierzetelny, niekompletny i niekonsekwentny:

- w ewidencji środków trwałych nie odzwierciedlał faktycznego ich stanu, (figurowały w niej 3 środki trwałe o łącznej wartości 37.817,27 zł przekazane w 2013 r. innej jednostce oświatowej),
- w ewidencji analitycznej do konta 011 nie ujmował minimalnych informacji określonych w *rozporządzeniu MF w sprawie szczególnych zasad rachunkowości*, tj. informacji o osobach lub komórkach którym je powierzono, a także cech charakterystycznych środków trwałych i dowodów ich przyjęcia,
- w ewidencji analitycznej do konta 013 ujął 1440 przedmiotów o zerowej wartości²² (odpisywanych bezpośrednio w koszty, które powinny stanowić oddzielną ewidencję ilościową), co nie oddawało rzeczywistego stanu majątku,
- utrudnił jednoznaczną identyfikację pozostałych środków trwałych²³, gdyż nie nadawał im cech charakterystycznych lub numerów fabrycznych, co nie zapewniało rzetelnego powiązania wyników inwentaryzacji z zapisami ksiąg rachunkowych i było niezgodne z przepisem *art. 27 ust. 1 uor*,
- ujmował składniki majątku w niewłaściwej (ze względu na wartość) ewidencji²⁴.

20 na którą składały się m.in.: meble o wartości około 67.894 zł, dywany, poduszki, kołdry, latarki, przedłużacze, struny do gitary, klawiatury, myszki, suszarki na łączną kw. ok. 65.000 zł;

21 np.: kalkulatory, czajniki elektryczne, uchwyty na papier, przedłużacze;

22 np.: koce, poszewki, krzesła, tapczany, dywan, tablice korkowe, zasłony, koszulki sportowe;

23 np. telewizorów, kamer, aparatów telefonicznych;



Efektom nieprecyzyjnych zapisów gospodarowania składnikami majątku oraz nierzetelnym jej prowadzeniem przez samodzielnego referenta była niezgodność ewidencji analitycznej i syntetycznej, czym *naruszono art. 16 ust. 1 uor.*

Ponadto na podstawie oględzin 55 składników majątku stwierdzono, że 24 z nich nie oznakowano, a 14 oznakowano nieprawidłowo, tj. niezgodnie z ustalonym przez Panią wzorem, w tym 2 przedmiotom nadano numer, którego nie było w inwentarzu. Przy tym stwierdzono, że środkiem trwałym nadawano dowolne (niezgodne z ustalonymi wzorami) numery inwentarzowe, a 3 przedmioty znajdowały się w innym pomieszczeniu niż wskazany w ewidencji.

Za zapewnienie prawidłowego oznakowania odpowiedzialny był samodzielny referent, a od kwietnia 2016 r. – kierownik gospodarczy.

d) w zakresie szczegółowych mechanizmów kontroli operacji finansowych i gospodarczych, w tym ich dokumentowania i rejestrowania (*Standard nr C.14*):

- nie określono sposobu nadawania dowodom księgowym wewnętrznych numerów identyfikacyjnych,
- stosowany dokument pn. wewnętrzne zlecenie płatności nie zawierał informacji o sposobie ujęcia w księgach rachunkowych, wymaganej z *art. 21 ust. 1 pkt 6 uor* oraz o sprawdzeniu pod względem merytorycznym. Pani wyjaśnienie, że zatwierdzenie dokumentu oznacza jego sprawdzenie pod względem merytorycznym, nie znajduje potwierdzenia w ustalonych przez Panią „*Procedurach organizacji i funkcjonowania wewnętrznej kontroli finansowej*”,
- faktury rejestrowano za pomocą dwóch pieczętek wpływu (sekretariatu i działu księgowości), chociaż ich zamienne używanie było niezgodne z instrukcją kancelaryjną Bursy, wg której czynności kancelaryjne wykonuje sekretariat,
- główna księgowa dokonywała nieprawidłowych zapisów księgowych:
 - ◆ księgowała zmiany planu finansowego dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku i wydatków nimi finansowanych, które nie były zgodne z wprowadzonymi faktycznie zmianami, tj: pomijała niektóre kwoty, zamieniała paragrafy klasyfikacji budżetowej, lub też księgowała inną kwotę (np. +10.000 zł, zamiast -10.000 zł). Pomimo tego, że według głównej księgowej cyt.: „*omyłki nie mają żadnego wpływu na plany finansowe ani sprawozdania*” obowiązuje ją bezwzględnie zasada rzetelności dokonywanych zapisów księgowych,
 - ◆ nadawała numery wewnętrzne niezależnie od daty ich wprowadzenia do ksiąg rachunkowych²⁵, co może wskazywać na wpisywanie ich w momencie zapłaty, a nie faktycznego księgowania (chronologiczne i systematyczne prowadzenie zapisów księgowych jest obowiązkiem wynikającym z *art. 24 ust. 4 pkt 2 uor*),
 - ◆ nanosiła poprawki w zapisach księgowych w sposób niezgodny z dyspozycjami *art. 25 ust. 1 pkt 1 uor*,

24 krajalnica za 2.592,50 zł ujęta jako środek trwałe, a laptop za 3.600,00 zł i myjka ciśnieniowa za 3.823,00 zł ujęte jako pozostałe środki trwałe;

25 przykładowo: faktura nr FV000336/15 została zaksięgowana 14.12.2015 r., zaś wcześniejsza nr FV000335/15 z datą 21.12.2015 r., przy czym obie zostały zapłacone w tym samym dniu;



- ◆ refundacje dla nauczycieli z tytułu poniesionych przez nich wydatków na dokończanie, dokonywane bezpośrednio na ich konta bankowe, księgowana nieprawidłowo na koncie 402 „Usługi obce”²⁶,
 - ◆ nie prowadziła ewidencji analitycznej do konta 851 (ZFSS), wymaganej przepisami *rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości*.
- e) W przeprowadzonym w 2014 r. **przetargu nieograniczonym** na sukcesywną dostawę żywności do stołówki Bursy²⁷ stwierdzono **niewłaściwe dokumentowanie** poszczególnych jego etapów:
- zarządzeniem z 02.09.2013 r. powołała Pani stałą trzyosobową komisję przetargową na podstawie regulaminu udzielania zamówień publicznych do kwoty 14.000 euro. Komisja ta w okresie objętym kontrolą działała w oparciu o nieaktualny dokument, ponieważ w dniu 16.04.2014 r. wprowadziła Pani nowy regulamin udzielania zamówień publicznych do kwoty 30.000 euro,
 - w ogłoszeniu o zamówieniu opublikowanym w dniu 20.11.2014 r. w BIP, nie zamieszczono informacji wymaganych *art. 41 ustawy Prawo zamówień publicznych*²⁸ (dalej: „Pzp”), tj.: warunków udziału w postępowaniu i opisu sposobu dokonywania oceny ich spełnienia (*pkt 7*), informacji na temat wadium (*pkt 8*) oraz informacji o zamiarze zawarcia umowy ramowej (*pkt 12*). Również przepis *art. 22 ust. 3 Pzp* wskazuje, że opis sposobu dokonania oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu zamieszcza się w ogłoszeniu o zamówieniu,
 - informacje o oświadczeniach składanych przez wykonawcę, wskazane w ogłoszeniu o zamówieniu ogłoszonym w BIP i BZP nie były ze sobą spójne. Zgodnie z *art 40 ust. 6 pkt 2 Pzp* ogłoszenie o zamówieniu zamieszczone w siedzibie zamawiającego i na stronie internetowej nie może zawierać informacji innych niż zamieszczone w BZP,
 - protokół z postępowania sporządzony przez przewodniczącego (samodzielnego referenta) był niekompletny i zawierał nieaktualne informacje.
- f) Przy **inwentaryzacji aktywów i pasywów** niewystarczająco przestrzegano zasad przeprowadzania spisu z natury i jej dokumentowania (*nr C.14 pkt a*), ponieważ;
- protokół „poinwentarzowy” komisji inwentaryzacyjnej z przeprowadzonego spisu z natury był nieprecyzyjny i wprowadzający w błąd, (wskazywał składniki majątku niepodlegające spisowi, tj. salda rachunków bankowych, stan należności i zobowiązań, wartości niematerialne i prawne),
 - komisja inwentaryzacyjna nie pobrała od osób materialnie odpowiedzialnych oświadczeń wg § 6 pkt 11 instrukcji inwentaryzacyjnej,
 - spisem z natury objęto składniki majątku nieprzewidziane w przepisach wewnętrznych i w terminach niewynikających z tych przepisów, co mogło być spowodowane powielaniem zapisów o inwentaryzacji oraz sprzecznych zapisów dotyczących częstotliwości jej przeprowadzania²⁹.

26 zgodnie z *rozporządzeniem MF w sprawie szczególnych zasad rachunkowości...* poniesione koszty z tytułu świadczeń na rzecz pracowników zatrudnionych na umowie o pracę (w tym koszty szkoleń) ujmują się na koncie 405 „Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia

27 o szacunkowej wartości 94.133,24 euro netto (331.419,60 zł netto);

28 z dnia 29.01.2004 r. (Dz.U.2015.2164 j.t. ze zm.);

29 spisem w VI 2015 r. objęto majątek na piętrach 1-4, w VIII 2014 r. środki trwałe, pozostałe śr. trw. i wartości niemater. i prawne zaś wg polityki r-ści i *Procedury obiegu dokumentów...* półroczną



- g) W toku kontroli **funkcjonowania stołówki** ustalono, że kierownik stołówki niewłaściwie przyjmował na stan magazynu artykułu nabiałowego³⁰ i nie stosował zasad wskazanych w „Procedurach kontroli finansowej” (nie sporządzał dwóch kopii dokumentów magazynowych RW).
- 4) Nie zapewniła Pani właściwej **informacji i komunikacji** zewnętrznej (*Standard nr D.17*), ponieważ nie opublikowano w BIP niektórych informacji³¹ wymaganych z mocy *art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej*³². Ponadto BIP Bursy był prowadzony w sposób chaotyczny i niepoprawny, tj. dokumenty zamieszczane były kilka razy lub publikowano ich niepełną treść, jak też „puste foldery”.
- 5) W **sprawozdaniach budżetowych** Rb-28S główna księgową nieprawidłowo wykazywała dane:
- na podstawie kont analitycznych do konta 229 „Pozostałe rozrachunki publicznoprawne”, nieprowadzonych w podziałkach klasyfikacji budżetowej,
 - w § 4110 i § 4120 w kol. „Wydatki wykonane” w wysokościach niewynikających z ksiąg rachunkowych (różnica – 1.627,80 zł).
- 6) W zakresie dysponowania **środkami z fśś** :
- w regulaminie z fśś zawarto zapisy niezgodne z *ustawą o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych*³³ (dalej: „ustawa z fśś”) ograniczając krąg osób uprawnionych do korzystania z funduszu (dopuszczono wykluczenie osób z powodów formalnych, uzależniono wysokość dofinansowania do wycieczki od ich statusu), a ponadto nie przyznawano świadczeń dla małżonków, uprawnionych do korzystania z funduszu z mocy *§ 3 pkt 3a) regulaminu z fśś*,
 - nie określono wysokości zapomóg rzeczowych i materialnych oraz dofinansowania do działalności kulturalno-oświatowej i sportowo-rekreacyjnej,
 - wypłacono na zasadzie powszechności wszystkim pracownikom i emerytom świadczenie na wypoczynek sobotnio-niedzielną organizowany we własnym zakresie w listopadzie 2015 r. bez określenia zasad przyznawania tego świadczenia i jakiegokolwiek dokumentowania jego wykorzystania. Ponadto wypłaciła Pani świadczenie z tego tytułu w wyższej wysokości, niezgodnej z zarządzeniem nr 3/12/2014 z 10.12.2014 r.,
 - wnioski o przyznanie świadczeń były niekompletne (nie zaznaczano rodzaju świadczenia, nie uzupełniano oświadczenia o planowanym urlopie, nie wskazywano osoby, dla której świadczenie zostanie przeznaczone), zaś sam wzór tego wniosku był nieprecyzyjny,
 - progi dochodowe, w zależności od których ustala się wysokość świadczenia, nie odpowiadają zróżnicowaniu dochodów osiągniętych przez pracowników³⁴,
 - niezasadnie wypłacono podwójne dofinansowanie do wypoczynku 1 dziecka.

inwentaryzacją spisuje się wyłącznie zapasy materiałów w magazynie żywności i chemicznym;

30 jaja w jednostkach innych niż na fakturze Vat – przyjęte w kg, a faktura wystawiona na sztuki;

31 informacji o majątku (uzupełnione), zasad udostępniania rejestrów i dokumentacji kontroli;

32 ustawa z dnia 06.09.2001 r. (Dz.U.2016.1764 j.t.);

33 ustawa z dnia 04.03.1994 r. (Dz.U.2016.800 j.t.);

34 tylko 7% osób uprawnionych znajduje się w najniższym progu dochodowym (poniżej 800 zł/osobę) uprawniającym do świadczenia, zaś zdecydowana większość osób, tj. 75% znajduje się w progu powyżej 1.400 zł (najwyższym, w którym jednakże wartość osiągniętych dochodów jest bardzo zróżnicowana – od 1.400 zł aż do 3.250 zł);



Przyczynami ww. nieprawidłowości była niezajomość przepisów prawa wymienionych w niniejszym wystąpieniu lub ich nieprawidłowe stosowanie. Tworzenie przepisów wewnętrznych, które często były nieprecyzyjne lub powielane, niewątpliwie przyczyniało się do nieprawidłowego wykonywania zadań przez pracowników. Symptomy nieładu organizacyjnego przejawiały się m.in. w sferze zarządzania zasobami ludzkimi (zarządzaniu czasem pracowników, nieprzestrzeganiu podległości służbowej, a przy tym niedostatkiem nadzoru).

Podkreślić też należy, że nieskuteczne były ustalone mechanizmy kontroli dot. dokumentowania i rejestrowania operacji finansowych i gospodarczych oraz ochrony zasobów, bowiem nie stosowała Pani w wystarczającym stopniu przywołanych na wstępie *Standardów...* i *Minimalnych wymogów kontroli zarządczej*, które w swojej istocie służyć mają efektywnemu zarządzaniu jednostką. Zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do kierownika jednostki sektora finansów publicznych na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 3 upf.

Wydział AK podkreśla, że na Pani jako dyrektorze spoczywa odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej Bursy z mocy art. 53 ust. 1 upf, zaś za wykonywanie obowiązków z zakresu rachunkowości, w tym z tytułu nadzoru – z art. 4 ust. 5 uor.

W związku z powyższym polecam:

1. Powierzać pisemnie pracownikom zadania i odpowiedzialność w formie aktualnych zakresów czynności wynikających z zajmowanych stanowisk pracy.
2. W zakresie dokumentowania systemu kontroli zarządczej:
 - a) ujednotwić, zaktualizować i doprecyzować przepisy wewnętrzne, w szczególności politykę rachunkowości dostosować do wymogów art. 10 ust. 1 uor oraz *rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości*,
 - b) sporządzić wykaz dokumentów organizacyjnych i procedur składających się na system kontroli zarządczej oraz zapewnić pracownikom wgląd do odpowiednich dokumentów i wprowadzić mechanizmy kontrolne nad przestrzeganiem ustalonych uregulowań wewnętrznych,
 - c) zapewnić chronologiczne prowadzenie dokumentacji akt osobowych pracowników.
3. Zapewnić mechanizmy właściwego nadzoru nad:
 - a) gospodarką pieniężną: przestrzegać podległości służbowej, zapewnić dysponowanie środkami pieniężnymi wyłącznie osobom, które mają powierzoną odpowiedzialność z tego tytułu,
 - b) wynajmem pomieszczeń: wnioskować o zgodę Rady Miasta Lublin na zawarcie każdej umowy na okres do 3 lat zawartej z tym samym najemcą na ten sam przedmiot nieruchomości, a w przypadku zawierania nowych umów informować Prezydenta. Zabezpieczyć interes Bursy poprzez ustalenie cen najmu wszystkich wynajmowanych pomieszczeń, zasad uiszczania wszystkich płatności dokonywanych przez najemców, a w umowach najmu wskazywać wielkość wynajmowanej powierzchni,
 - c) wykonaniem planu finansowego: wydatków dokonywać wyłącznie do wysokości określonej w planie finansowym.
4. Wprowadzić mechanizmy kontroli dotyczące ochrony zasobów, w szczególności:
 - a) ustalić wyraźny podział kwalifikowania pozostałych środków trwałych do ewidencji ilościowo-wartościowej,



- b) zapewnić właściwe ujmowanie składników majątku odzwierciedlające faktyczny ich stan oraz zgodność ewidencji syntetycznej i analitycznej do kont 011 i 013 (wyodrębnić ewidencję ilościową), a także prowadzić te ewidencje wg wymagań rozporządzenia MF w sprawie szczególnych zasad rachunkowości,
 - c) właściwie kwalifikować składniki majątku jako środki trwałe, znakować je jednakowo, zgodnie z ustalonym wzorem, a w przypadku zmiany miejsca ich przechowywania – nanosić odpowiednie zapisy w księgach inwentarzowych.
5. Dokumentować i rejestrować operacje gospodarcze i finansowe ściśle według *Standardu C14*, w szczególności:
- a) doprecyzować i uzupełnić przepisy dot. numerów wewnętrznych dowodów księgowych, obiegu i kontroli wszystkich stosowanych dokumentów finansowych oraz egzekwować przestrzeganie zapisów instrukcji kancelaryjnej,
 - b) zobowiązać główną księgową do dokonywania prawidłowych zapisów księgowych w sposób systematyczny i chronologiczny,
 - c) prawidłowo dokumentować udzielanie zamówień publicznych, przestrzegając wymagań Pzp oraz przepisów wewnętrznych,
 - d) należycie dokumentować przeprowadzenie inwentaryzacji aktywów i pasywów, doprecyzować przepisy wewnętrzne w tym zakresie,
 - e) odpowiednio dokumentować przyjęcia na stan artykułów spożywczych,
6. Dysponować środkami zfsś mając na względzie pełną zgodność przepisów regulaminu i ustawy o zfsś, w tym:
- a) uwzględnić wszystkie osoby uprawnione do świadczeń,
 - b) ustalić wysokość wszystkich przyznawanych świadczeń oraz progi dochodowe uprawniające do poszczególnych świadczeń, uzależniając je od rzeczywistych dochodów pracowników,
 - c) doprecyzować wzór wniosku o udzielenie świadczenia i nie udzielać świadczeń socjalnych bez wniosków (lub na podstawie niekompletnie wypełnionych wniosków) oraz bez udokumentowania potrzeby udzielenia świadczenia,
7. Uzupełnić BIP o informacje wymagane ustawą o dostępie do informacji publicznej.

Ponadto Wydział AK rekomenduje przeanalizowanie sposobu zarządzania zespołem pracowników pod kątem zadań Bursy, ale też wykorzystania zarówno potencjału pracowników jak i realnej ich wydajności.

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 kontroli³⁵.

z up. Prezydenta Miasta Lublin
Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli

Anna Morow

*(dokument w postaci elektronicznej podpisany
kwalifikowanym podpisem elektronicznym)*

³⁵ <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=135056>.