



LUBLIN 2017
700 LAT
MIASTA

Prezydent Miasta Lublin



ISO 9001:2008
FS 58355

AK-K-I.1711.29.2016

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

Lublin, 30 sierpnia 2017 r.

Otrzymałam 30.08.2017r.

Otrzymałam 30.08.2017r. Ekinely

Pani Lucyna Tokarzewska
Dyrektor Gimnazjum nr 17
ul. Maszynowa 2, 20-218 Lublin

oraz

Pani Zofia Litman-Siczek
p.o. Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 27
ul. Kresowa 1, 20-215 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹ – Anna Osypiuk, główny specjalista z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”) przeprowadziła kontrolę prowadzenia gospodarki finansowej w 2015 r. w Gimnazjum nr 17 (dalej: „G17”), kierowanym przez Panią Lucynę Tokarzewską, które z dniem 1 września 2017 r. zostanie włączone w struktury Szkoły Podstawowej nr 27 w Lublinie („SP27”) na mocy § 4 ust. 1 i 2 uchwały Rady Miasta Lublin Nr 679/XXVI/2017 z dnia 2 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego.

Szczegółowe ustalenia zawarto w protokole kontroli podpisanym przez Panią Lucynę Tokarzewską. Niniejsze wystąpienie pokontrolne zawierające ocenę skontrolowanej działalności, opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski mające na celu ich wyeliminowanie, przekazuję (zgodnie z § 19 ust. 5 ww. procedury) Pani Lucynie Tokarzewskiej – Dyrektorowi G17 oraz z uwagi na zachowanie ciągłości działania i konieczność kontynuacji procesów finansowych i gospodarczych – Pani Zofii Litman-Siczek p.o. Dyrektora SP27 przejmującej wygaszane G17.

Kontrolą objęto ogólne uregulowania organizacyjne G17² oraz:

- 1) realizację dochodów na wydzielonym rachunku (tzw. „dochodów własnych”)³,
- 2) przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań oraz dokonywania wydatków⁴, w tym celowość zawierania umów cywilnoprawnych⁵,

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 dot. m.in. dokumentowania systemu kontroli zarządczej, kompetencji zawodowych pracowników, ich zakresów czynności, delegowania uprawnień, ochrony zasobów, mechanizmów kontroli operacji finansowych i gospodarczych oraz polityki rachunkowości i udostępniania informacji publicznej;

3 sprawdzono 79% dochodów z najmu z łącznej kwoty 23.737,50 zł, tj. dochody w wysokości 18.787,50 zł (34 faktury dla 3 najemców na podstawie 4 umów najmu realizowanych w 2015 r.);

4 sprawdzono: 6 z 16 zmian planu wydatków budżetowych i zmianę planu finans. dochodów własnych, 100% wydatków na: dokształcanie i doskonalenie nauczycieli, przeciwdziałanie alkoholizmowi, zapłaty przelewem w grudniu 2015 r. (z r-ku budżetu i dochodów własnych),

5 6 umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 8.145,33 zł;



- 3) mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych⁶,
- 4) sprawozdania budżetowe (roczne Rb-27S, Rb-28S i Rb-34S za IV kwartał 2015 r.),
- 5) przeprowadzenie inwentaryzacji w 2015 r.,
- 6) gospodarkę rzeczowymi składnikami majątku.

Na podstawie skontrolowanych ww. zagadnień Wydział AK nie może wydać ogólnej pozytywnej oceny prowadzenia gospodarki finansowej G17 z uwagi na nieskuteczne i niewystarczające mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych, nieprawidłowości w sprawozdaniach budżetowych, braki w ewidencji księgowej, dokonywanie wydatków bez dowodów źródłowych, sposób ustalania przepisów wewnętrznych oraz nierzetelne przeprowadzanie inwentaryzacji.

Uzasadnieniem tej oceny są stwierdzone w toku kontroli nw. nieprawidłowości:

I. Przepisy wewnętrzne G17 powodowały chaos organizacyjny, ponieważ wydawane były w sposób niejednorodny, tj. niektóre rejestrowanymi zarządzeniami dyrektora⁷, a inne – choć nie mniej istotne dla działalności G17 – bez zarządzenia⁸, a nawet bez daty ich obowiązywania. Ponadto były niekompletne, niedostosowane do przyjętych rozwiązań organizacyjnych, a treści w nich zawarte powielane lub niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa. I tak:

a) W G17 nie było spójnej polityki rachunkowości, chociaż obowiązek ustalenia przez kierownika jednostki przyjętych zasad (polityki) rachunkowości wynikał z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości⁹ (dalej „uor”) i pkt C14 *Minimalnych wymogów wdrożenia systemu kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych miasta Lublin*. Elementy tej polityki były zawarte w różnych instrukcjach, jednak nie spełniały wszystkich wymogów ww. przepisów, tj.:

- W zakładowym planie kont (ZPK) brakowało informacji wskazanych w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a) uor – niekompletne, nieaktualne i niedostosowane do realiów G17 były: wykaz kont księgi głównej, opis kont, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń oraz sposób prowadzenia ewidencji szczegółowej (kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej). Od 2014 r. nie było kasy, a nadal funkcjonowała Instrukcja *Gospodarka pieniężna* i konta 101 *Kasa* oraz 141 *Środki pieniężne w drodze*. Z kolei ewidencję wynajmu pomieszczeń prowadzono na koncie 700 *Sprzedaż produktów i koszt ich wytworzenia* niewymienionym w ZPK. Opisy większości kont przepisano wprost z rozporządzenia w sprawie *szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont...*¹⁰ zamiast wskazać, jak faktycznie prowadzona jest ewidencja księgowa.

- Nie ustalono metod wyceny aktywów i pasywów oraz sposobu ustalania wyniku finansowego (art. 10 ust. 1 pkt 2 uor).

- Nie ustalono wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych według wymogów art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b) uor.

6 prawidłowość konfiguracji uprawnień do dysponowania środkami finansowymi na trzech rachunkach bankowych G17 oraz prawidłowość dokonywania operacji bankowych (celowy dobór próby);

7 np. procedury kontroli finansowej, regulamin zfs czy wynajmu pomieszczeń;

8 np. regulaminy udzielania zamówień publicznych;

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

10 rozporz. Ministra Finansów z 05.07.2010 r. w sprawie *szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jst, jednostek budżetowych, [...]* (Dz.U. 2017.760 j.t.);



- Księgi rachunkowe prowadzono przy użyciu programu QWANT, jednak w polityce rachunkowości nie wskazano tego programu ani wersji oprogramowania ani daty rozpoczęcia eksploatacji, jak też opisu systemu przetwarzania danych – nie wykonano dyspozycji art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c) uor.
- b) Powielano te same uregulowania w równocześnie obowiązujących przepisach wewnętrznych, np. w *Zasadach przeprowadzania inwentaryzacji* i w *Instrukcji inwentaryzacyjnej*¹¹ oraz w dwóch regulaminach udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 30.000 euro¹². Ponadto w jednym z regulaminów zapisano, że „W przypadku zamówień do kwoty 3.000 zł kierownik gospodarczy nie ma obowiązku zawierania umów na przedmiot zamówienia”, podczas gdy pełnomocnictwo do jednoosobowego kierowania szkołą, w tym do zaciągania zobowiązań, posiada wyłącznie jej dyrektor.
- c) Nie dostosowano nw. procedur i dokumentów do przepisów prawa i stosowanych rozwiązań organizacyjnych, tj.:
- wbrew art. 27 ust. 1 uor w *Zasadach przeprowadzania inwentaryzacji* nie ustalono sposobu dokumentowania wyników spisu z natury i nie sporządzano żadnego dokumentu potwierdzającego brak różnic inwentaryzacyjnych,
 - od kilku lat nie aktualizowano regulaminu i schematu organizacyjnego, co było niezgodne z przywołanymi wcześniej *Minimalnymi wymogami kontroli zarządczej (pkt A3 dot. Struktury organizacyjnej)*,
 - zakresy czynności głównej księgowej i kierownika gospodarczego nie zawierały aktualnie wykonywanych zadań, a innych pracowników nie były oznaczone datami. Nie powierzono też nikomu w zakresie czynności kontroli merytorycznej list płac i od 2012 r. faktycznie jej nie wykonywano.
- d) W wewnętrznym *Regulaminie wynagradzania*¹³ wskazano stanowiska niewystępujące w G17¹⁴ oraz nieprawidłowo:
- zakwalifikowano niektóre stanowiska¹⁵ do stanowisk urzędniczych, zamiast do grupy stanowisk pomocniczych i obsługi¹⁶, co skutkowałoby koniecznością przeprowadzania konkursu na wolne stanowisko urzędnicze¹⁷,
 - ustalono dodatek funkcyjny dla głównego księgowego oraz kierownika gospodarczego wg stawek nieobowiązujących od 2014 r.
3. Nie opracowano instrukcji bezpieczeństwa systemów informatycznych (zarządzania tym systemem), o której mowa w art. 36 ustawy o ochronie danych osobowych¹⁸.
4. Na stronie BIP G17 nadal nie zamieszczono informacji o wszystkich kontrolach z 2015 r. (wymóg z art. 6 ust. 1 pkt 4a ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁹).

11 np. odpowiedzialność za jej przeprowadzenie, obowiązki kierownika, komisji inwentaryzac., sposób i częstotliwość przeprow. inwentaryzacji metodą: spisu z natury, uzgodnienia sald, weryfikacji sald;

12 np. obowiązek prowadzenia przez kierownika gospodarczego rejestru zamówień do 3.000 zł;

13 wprowadzonym zarządzeniem dyrektora nr 20/2009 z 03.07.2009 r.;

14 np. radca prawny, kierownik obiektów sportowych, zastępca głównego księgowego, kucharz, pomoc kuchenna (od 2003 r. nie funkcjonuje kuchnia szkolna), szatniarz, opiekun dzieci i młodzieży;

15 kierownika gospodarczego, kierownika obiektów sportowych, sekretarza szkoły;

16 wg tab. IV część H pkt V rozp. Rady Ministrów w spr. wynagradzania pracowników samorządowych;

17 w myśl art. 11 ust. 1 ustawy z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U.2014.1202 j.t. ze zm. - w brzmieniu obowiązującym w 2015 r., obecnie Dz.U.2016.902 j.t.);

18 ustawa z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U.2016.922 j.t.);

19 ustawa z dnia 06.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2016.1764 j.t.);



II. W zakresie realizacji dochodów w toku kontroli ustalono, że mechanizmy kontroli nad realizacją dochodów z najmu pomieszczeń G17 były niewystarczające. I tak:

1. Wbrew przepisom art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*²⁰ nie poinformowano Prezydenta Miasta Lublin o zawarciu 20.03.2015 r. umowy najmu trzech sal lekcyjnych, a przed zawarciem 31.08.2015 r. kolejnej umowy z tym samym kontrahentem na ten sam przedmiot najmu – nie wystąpiono o stosowną zgodę Rady Miasta Lublin. Ponadto oddano pomieszczenia szkolne w użyczenie²¹ przed wyrażeniem na to zgody Rady Miasta²²;
2. W umowach najmu sali gimnastycznej oraz kuchni ze stołówką ustalono ceny niewynikające z obowiązującego cennika, a ponadto salę gimnastyczną wynajmowano w terminie i czasie sprzecznym z postanowieniami regulaminu wynajmu, tj. w godzinach zajęć edukacyjnych;
3. Bezpłatnie udostępniano salę gimnastyczną na zajęcia sportowe Zapaśniczemu Towarzystwu Sportowemu „Sokół” w ramach projektu „Sportowa szkoła” bez podpisania umowy/porozumienia w tym zakresie. Wymóg zawarcia umowy wynikał z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*. Wprawdzie projekt był realizowany przez Wydział Sportu i Turystyki UM Lublin, co jednak nie zwalnia dyrektora ze stosowania przepisu dot. mienia powierzonego w trwałe zarząd;
4. Stwierdzono przypadki nienaliczenia lub nieprawidłowego naliczenia odsetek od nieterminowych wpłat za najem w wyniku nieuwzględnienia dni wolnych i zmienionej stawki odsetek ustawowych, co było wbrew art. 40 ust. 2 pkt. 3 ustawy *o finansach publicznych*²³ (dalej: „ufp”) oraz § 8 ust. 5 rozporządzenia MF *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości*.

III. W zakresie zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków:

1. Nie zapewniono monitorowania realizacji planu finansowego dochodów i wydatków będącego podstawą gospodarki finansowej (art. 11 ust. 3 ufp). W szczególności nie dokumentowano i nie zatwierdzano zmian w planie (co było niezgodne z § 12 ust. 2 rozporządzenia MF z dnia 7 grudnia 2010 r.²⁴), a ponadto w grudniu 2015 r. dopuszczono do przekroczenia planu w dwóch paragrafach klasyfikacji budżetowej, wprawdzie o niewielkie kwoty (318,83 zł i 45,44 zł), naruszając jednak zasady określone w art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp.
2. Nieskuteczne i niezgodne ze standardami kontroli zarządczej²⁵ były mechanizmy kontroli wewnętrznej dot. dokumentowania, zatwierdzania i weryfikacji operacji finansowych i gospodarczych (standard C14), ponieważ stwierdzono sytuacje niedopuszczalne z punktu widzenia przepisów uor i ufp. I tak:

²⁰ ustawa z dnia 21.08.1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (do listopada 2015 r. Dz.U.2014.518 j.t. ze zm., obecnie Dz.U.2016.2147 j.t. ze zm.);

²¹ zawarto umowę 10.09.2015 r. na okres od 01.09.2015 r.

²² Nr 253/IX/2015 z 03.09.2015 r. *w sprawie wyrażenia zgody trwałym zarządcom na oddanie w najem, dzierżawę lub użyczenie części nieruchomości stanowiących własność Gminy Lublin*;

²³ ustawa z dnia 27.08.2009 r. *o finansach publicznych* (Dz.U.2016.1870 j.t. ze zm.)

²⁴ *w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych* (Dz.U.2015.1542);

²⁵ załącznik do Komunikatu Ministra Finansów Nr 23 z dnia 16.12.2009 r. *w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. MF. 2009.15.84);



- a) stwierdzono przypadki płatności bez dowodu źródłowego²⁶, na podstawie dowodów niesprawdzonych pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, a nawet niezatwierdzonych do zapłaty²⁷, jak też nieprzewidzianych²⁸ w przepisach wewn.²⁹;
- b) żadna z list płac nie była sprawdzona pod względem merytorycznym, ani formalno-rachunkowym, co było niezgodne z art. 53 ust. 1 i 54 ust. 1 pkt 3 ufp oraz art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie oświaty³⁰ i przepisami wewnętrznymi³¹;
- c) na żadnej z 10 zawartych w 2015 r. umów cywilnoprawnych główna księgową nie potwierdziła podpisem, wymaganym art. 54 ust. 3 pkt 3 ufp, że zaciągnięte zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym;
- d) nie ustalono sposobu oznaczania dowodów księgowych wewnętrznym numerem identyfikacyjnym i nadawano kilku dowodom źródłowym ten sam numer w trzech różnych rejestrach (budżetu, dochodów i zfs);
- e) opłatę za energię ciepłą przelano na rachunek inny (choć należący do LPEC) niż wskazany na fakturze, co świadczy o nienależytej kontroli tej operacji;
- f) dokonywano płatności po terminie wskazanym na dowodach źródłowych, w tym też wobec ZUS z opóźnieniem 1-2 dni;
- g) główna księgową zakwalifikowała zapłatę za naprawę instalacji telefonicznej i zakup środków czystości do nieprawidłowej podziałki klasyfikacji budżetowej³² (we właściwych paragrafach nie było środków w planie finansowym).

3. Nieprawidłowości w ewidencji księgowej polegały na:

- a) księgowaniu wyciągów bankowych niezgodnie z księgowością banku, tj. pod inną datą (nawet kilkanaście dni później) niż faktycznie miały miejsce operacje na rachunkach bankowych, pomimo obowiązku zachowania pełnej zgodności zapisów między jednostką a bankiem, ustalonego w *zasadach funkcjonowania konta 130 według rozporządzenia MF w sprawie szczególnych zasad rachunkowości*, jak też w przepisach wewnętrznych. Naruszono przepis art. 23 ust. 2 pkt 1 i art. 24 ust. 2 uor zobowiązujący do rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych;
- b) wadliwej dekretacji dowodów źródłowych – wbrew art. 21 ust. 1 pkt 6 uor:
 - na fakturach i wyciągach bankowych ujętych w rejestrze budżetu wskazano konto 201 bez podziałek klasyfikacji budżetowej, ponadto – wbrew art. 24 ust. 4 pkt 2 uor – do konta tego nie prowadzono ewidencji szczegółowej wg podziałek klasyfikacyjnych, z kolei dekretacja operacji w innym rozdziale niż podstawowy gimnazjum 80110 była niekompletna (wskazywano jedynie paragraf),
 - na wyciągach bankowych ujętych w rejestrze dochodów własnych nie wskazano klasyfikacji budżetowej (do konta 132 i 201 nie prowadzono ewidencji szczegółowej wg podziałek klasyfikacyjnych – vide część V nin. wystąpienia).

26 zapłata dla sklepu spożywczego i marketu budowlanego oraz biura turystycznego;

27 np. noty księgowe, PK dot. przelewu dochodów i te nieprzewidziane w przepisach wewnętrznych;

28 np. faktura pro-forma, wydruk z czasopisma, zamówienie prenumeraty, zamówienie;

29 *Zasadach ewidencji finansowo-księgowej i Procedurze kontroli zarządczej związanej z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków budżet.* (zał. nr 5 i 7 do *Instrukcji kontroli finansow.*),

30 z dnia 7 września 1991 r. (Dz.U.2016.1943 j.t. ze zm.);

31 zał. nr 17 do *Instrukcji kontroli finansowej* pn. *Rodzaj dokumentu, miejsce tworzenia, rodzaj kontroli...*, wg którego listy płac zatwierdzane są przez dyrektora, sprawdzane pod względem rachunkowym przez gł. księgowego, zaś pod względem merytorycznym przez referenta ds. kadr;

32 tj. do § 4300, zamiast zgodnie z opisem faktur odpowiednio do § 4270 i § 4210 - wbrew przepisom rozp. Ministra Finansów z 02.03.2010 r. w *sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów...* (Dz.U.2014.1053 j.t. ze zm.);



4. Niewłaściwie dokumentowano celowość dokonywania zakupów. Na stosowanym, ale niewprowadzonym formalnie druku zawarto jedynie przedmiot zamówienia, bez przewidywanej wartości zakupu, co uniemożliwiało weryfikację z udzieloną zgodą na dany zakup. Dodać należy, że stwierdzono przypadki zakupów bez tego druku.
5. Niezamieszczenie daty wpływu na ważnych dokumentach (wypowiedzenie umowy najmu, prenumeraty czasopisma) było naruszeniem standardu C14 kontroli zarządczej (dot. pełnego dokumentowania i rejestrowania operacji gospodarczych).
6. Nie przestrzegano postanowień zarządzenia nr 115/2/2015 Prezydenta Miasta Lublin z 24.02.2015 r.³³ – przy realizacji dofinansowania do szkoleń ze środków na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli nie złożono stosownych wniosków (dyrektora na szkolenie za 270,00 zł i nauczyciela na szkolenie za 199,00 zł).

IV. W zakresie gospodarowania środkami ZFŚS:

1. Regulamin ZFŚS nie spełniał wszystkich wymogów ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych³⁴ („ustawa o ZFŚS”). I tak:
 - a) Z grona osób uprawnionych do korzystania z funduszu wyłączono współmałżonków osób uprawnionych, a do korzystania z pomocy finansowej na cele mieszkaniowe uprawniono tylko pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony lub na podstawie mianowania, wbrew art. 2 pkt 5 ustawy o zfsś;
 - b) Kwoty dofinansowania do wypoczynku w dni wolne od pracy organizowanego w formie turystyki grupowej zróżnicowano symbolicznie (o 1% w poszczególnych progach), co oznacza przyjęcie pozornych kryteriów, które tylko formalnie wypełniały dyspozycję art. 8 ust. 1 ustawy o zfsś;
 - c) Nie określono obowiązku udokumentowania trudnej sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby ubiegającej się o pomoc rzeczową, ani obowiązku potwierdzenia poniesienia wydatków, o których refundację wnioskowano.
2. W grudniu 2015 r. przyznano zapomogi 36 osobom z tytułu trudnej sytuacji finansowej na zasadzie „powszechności” na podstawie złożonych wniosków argumentowanych wzmożonymi wydatkami w porze zimowej (ogrzewanie), potrzebą zakupu odzieży i obuwia, leków, jak też zakupu żywności na Święta Bożego Narodzenia.

Świadczenia z okazji świąt, nie mieszczą się w katalogu działalności socjalnej, o której mowa w art. 2 pkt 1 ustawy o zfsś. Okoliczność świąt nie stanowi samoistnej podstawy do wypłaty wszystkim wnioskującym świadczeń z zfsś, ponieważ zgodnie z art. 8 ustawy o zfsś, warunkiem uzyskania pomocy jest trudna sytuacja życiowa, rodzinna i materialna³⁵ osób uprawnionych.
3. Wypłacano pracownikom z rachunku zfsś pełne kwoty świadczeń, zaś podatek dochodowy od nich główna księgową potrącała bez żadnego dokumentu (wbrew art. 20 ust. 2 uor) przy przelewach wynagrodzeń z r-ku budżetu, co dodatkowo świadczy o nierzetelnym prowadzeniu ksiąg rachunkowych (art. 24 ust. 2 uor).

³³ w sprawie ustalenia na 2015 r. planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez Miasto Lublin oraz maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i form kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane,

³⁴ ustawa z 04.03.1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U.2016.800 j.t. ze zm.);

³⁵ Por. wyrok SN z 6 lutego 2008 r., II PK 156/07 „Przepis art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. (...) nie stanowi podstawy przyznania wszystkim pracownikom świadczeń pieniężnych, które nie zmierzają do realizacji celów socjalnych zgodnych z art. 1 ust. 1 i srt. 2 pkt 1 tej ustawy”,

**V. W zakresie sprawozdawczości budżetowej:**

1. Główna księgową – wbrew art. 24 ust. 4 pkt 2 uor oraz § 9 ust. 2 rozp. MF w spr. sprawozdawczości budżetowej³⁶ w związku z § 3 ust. 1 pkt 4 oraz § 18 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 pkt 1 zał. 39 do ww. rozporządzenia, jak też Zasadom funkcjonowania kont określonym w rozporządzeniu MF w spr. szczególnych zasad rachunkowości – nie prowadziła ewidencji szczegółowej wg podziałek klasyfikacji budżetowej do kont:
 - a) 130 *Rachunek bieżący... (subkonto dochodów)* – wymóg do sprawozdania Rb-27S;
 - b) 132 *Rachunek dochodów...* – wymóg do sprawozdania Rb-34S;
 - c) zespołu 2 – *Rozrachunki i rozliczenia*, tj.:
 - 221 *Należności z tyt. dochodów budżet.* – do wykazania należności w Rb-27S,
 - 201 *Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami*, 225 *Rozrachunki z budżetami*, 229 *Pozost. rozrachunki publicznoprawne*, 231 *Rozrachunki z tyt. wynagrodzeń* – do wykazania zobowiązań w sprawozdaniu Rb-28S.
2. Wykazano w sprawozdaniu Rb-34S za 2015 r. *Należności netto* w kwocie 389,36 zł, dot. zaległości z 2008 r. za wynajem sklepika szkolnego, która zgodnie z art. 118 Kodeksu Cywilnego³⁷ przedawniła się w 2011 r. Dopiero 31.08.2016 r. Dyrektor podjął decyzję o umorzeniu tej kwoty, przywołując nieprawidłową podstawę prawną (art. 55 i 56 ufp zamiast § 3 pkt 3 uchwały Rady Miasta Lublin³⁸).
3. Gł. księgową prowadziła konta pozabilansowe wbrew zasadom ich funkcjonowania określonych w rozporządzeniu MF w spr. szczególnych zasad rachunkowości, tj.:
 - a) konto 980 *Plan finansowy wydatków budżetowych* na koniec 2015 r. wykazywało saldo 12.051,96 zł (powinno być 0,00 zł),
 - b) na koncie 999 *Zaangażowanie wydatków przyszłych okresów* ewidencjonowała operacje gospodarcze, lecz bez podziałek klasyfikacji budżetowej,
 - c) na koncie 998 *Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego* ujęła po stronie Ma (zamiast po stronie Wn) równowartość sfinansowanych wydatków, a na koniec roku dokięgowiła kwoty do wysokości planu finansowego – w efekcie powieliła konto 980 *Plan finansowy wydatków budżetowych*.
4. W sprawozdaniu Rb-28S wykazano dane o zaangażowaniu niezgodne z ewidencją konta 998 o łączną kwotę 12.051,86 zł, czym naruszono przepis § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Według wyjaśnienia głównej księgowej dane dotyczące zaangażowania wykazała w sprawozdaniu na podstawie ewidencji konta 980, zamiast 998.

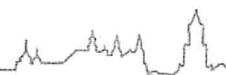
VI. W zakresie inwentaryzacji przeprowadzonej w 2015 r.:

1. Główna księgową nie przeprowadziła inwentaryzacji drogą uzyskania od siedmiu kontrahentów prowadzących księgi rachunkowe potwierdzenia prawidłowości sald należności wg stanu na 31.12.2015 r. (na łączną kwotę 7.118,64 zł), co było niezgodne z art. 26 ust.1 pkt 2 uor oraz z obowiązującą w G17 *Instrukcją inwentaryzacyjną* (cz. III pkt 2 i cz. VIII pkt 5). W wyjaśnieniu poinformowała, że potwierdzenia sald dokonała telefonicznie, nie dokumentując tego faktu, co z kolei naruszało art. 27 ust. 1 uor.

³⁶ rozporządzenie z dnia 16.01.2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U.2016.1015);

³⁷ ustawa z 29 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U.2017.459 t.j. ze zm), zw. dalej „Kc”;

³⁸ uchwała Nr 1087/XLIII/2010 Rady Miasta Lublin z 24.06.2010 r. w spr. określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Lublin i jej jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych -ze zm.;



2. Nie objęto inwentaryzacją metodą weryfikacji sald kont 201, 223, 234, 290, 800, 851, 860 wykazujących saldo na 31.12.2015 r., *wbrew art. 26 ust. 1 pkt 3 uor.*
3. Do 2015 r. nie przeprowadzano inwentaryzacji środków trwałych ujętych na koncie 011 drogą spisu z natury, lecz metodą weryfikacji, jednak nierzetelnie, gdyż nie ujawniono różnic pomiędzy ewidencją syntetyczną i analityczną na 37.512,60 zł, powstałych w 2003 r. *Obowiązek inwentaryzacji środków trwałych na ostatni dzień każdego roku obrotowego drogą spisu ich ilości z natury, z częstotliwością co najmniej raz na 4 lata, wynikał z art. 26 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 3 uor.*
4. Nierzetelnie i nieterminowo (wg stanu na 30.10.2015 r., zamiast na 31.12.2015 r.) przeprowadzono inwentaryzację pozostałych środków trwałych drogą spisu ich ilości z natury, ponieważ pod ostatnią pozycją na arkuszu spisu z natury dopisano „Korektę do protokołu z dnia 17.01.2011 r.” na kwotę 3.000,00 zł, którą doliczono do łącznej kwoty składników majątku. Korekta nie jest składnikiem majątku więc nie może podlegać spisowi. W opinii Wydziału AK miała ona na celu doprowadzenie do formalnej zgodności z saldem księgi inwentarzowej, podczas gdy należało ustalić i wyjaśnić przyczynę powstałej różnicy inwentaryzacyjnej i ująć ją w księgach rachunkowych roku 2015, stosownie do art. 27 ust. 2 uor.
5. Z inwentaryzacji przeprowadzonej drogą spisu z natury nie sporządzano dokumentu, z którego wynikałoby powiązanie wyników inwentaryzacji z zapisami ksiąg rachunkowych – pomimo wymogu art. 27 ust. 1 uor.
6. Nie przeprowadzono inwentaryzacji rzeczowych składników aktywów obrotowych³⁹ drogą spisu ich ilości z natury *wbrew art. 26 ust. 1 pkt 1 uor.* Nie dokonano także wyceny oraz korekty kosztów 2015 r. o ich wartość, jak również innych spisanych składników aktywów (giloszy i świadectw), *wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 17 ust. 2 pkt 4 uor.*
7. Nieobjęcie arkuszy spisu z natury – w chwili ich wydania przewodniczącemu komisji inwentaryzacyjnej – ewidencją druków ścisłego zarachowania, niezgodnie z zasadami określonymi w pkt 1d załącznika nr 3 Instrukcji kontroli finansowej pn. *Gospodarka drukami ścisłego zarachowania.*

VII. W zakresie gospodarowania składnikami majątku stwierdzono nieprawidłowości w ewidencji składników majątku, polegające na:

- a) prowadzeniu przez kierownika gospodarczego księgi środków trwałych w sposób sprzeczny z przepisami art. 23 – 25 uor, tj. z licznymi, nieautoryzowanymi poprawkami (skreślenia, zapiski, dopiski, w tym ołówkiem, błędne podsumowania lub ich brak itp.), co znacznie utrudniało ustalenie wartości poszczególnych środków trwałych, jak też jednoznaczne stwierdzenie, który z nich nadal w ewidencji widnieje, a który został np. częściowo zlikwidowany; Brak rocznych podsumowań wartości środków trwałych w księdze oraz brak zestawień sald tej księgi naruszały art. 18 ust. 2 uor. Ponadto nie uzgadniano ewidencji analitycznej z syntetyczną, co z kolei naruszało art. 16 ust. 1 uor, czego dowodem jest, że główna księgową od 2003 r. nie wyksięgowano z ewidencji syntetycznej środków trwałych komputerów o wartości 37.512,60 zł, jak też od 2012 r. nie wyjaśniła różnicy wartości zakupu monitoringu wizyjnego⁴⁰. W efekcie G17 nie dysponowało informacją o rzeczywistej wartości środków trwałych.

³⁹ znaczków pocztowych i biletów MPK (łącznie na 619,40 zł) oraz legitymacji szkolnych, paliwa;

⁴⁰ zakupiony za 7.999 zł (wg faktur i ewid. syntetyczne) ujęto w ewid. analitycznej w kwocie 8.499 zł;



- b) niewskazywaniu w księdze środków trwałych oraz przypadkach pomijania w księdze inwentarzowej wpisów o osobach lub komórkach organizacyjnych, którym powierzono składniki majątku, co naruszało zasady funkcjonowania kont 011 i 013 określone w rozporz. MF w spr. szczególnych zasad rachunkowości,
- c) niebieżącym (w następnym miesiącu) ujęciu w ewidencji syntetycznej do konta 013 zakupionych oraz zlikwidowanych składników majątku (z naruszeniem art. 20 ust. 1 uor oraz § 18 ust. 2 ww. rozporządzenia), co powodowało niezgodność ewidencji syntetycznej z analityczną, niedopuszczalną z mocy art. 16 ust. 1 uor;
- d) niezasadnym zakwalifikowaniu wyposażenia budynku⁴¹ jako oddzielnych budowli, tj. niezgodnie z rozporządzeniem w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych⁴²;
- e) niezgodnym z Gospodarką środkami rzeczowymi (pkt 4 – 6) prowadzeniu ewidencji:
- przypadkach ewidencjonowania w księdze inwentarzowej (analityce do konta 013) składników majątku o wartości niższej niż 500 zł,
 - nieprzeniesieniu z ewidencji środków trwałych do pozostałych środków trwałych drukarki o wartości 999,99 zł⁴³,
- W ww. instrukcji ustalono, że wyposażenie takie jak aparaty telefoniczne i firanki będzie traktowane jak materiały i w chwili wydania do użytku księgowane w koszty bez żadnej ewidencji, jednak w praktyce ujmowano je w ewidencji ilościowej.
- f) Ponadto, w ewidencji do konta 014 *Zbiory biblioteczne* nie ujmowano zwiększenia stanu tych zbiorów⁴⁴ z tytułu zakupu podręczników (a tylko w 2015 r. zakupiono je za ponad 8,4 tys. zł, w tym podręczniki wieloletnie za ponad 7,6 tys. zł). Faktu tego nie zmienia wyjaśnienie gł. księgowej, że ewidencjonowano je w bibliotece w oddzielnej księdze inwentarzowej i wydawano za pokwitowaniem uczniom, którzy zwracali podręczniki na koniec roku.

VIII. Odnosząc się do realizacji zaleceń z poprzedniej kontroli przeprowadzonej przez Wydział AK stwierdzono niewykonanie części z nich, pomimo poinformowania o ich zrealizowaniu. Główna księgowa nadal zatwierdzała listy płac oprócz dyrektora, nieprawidłowo kwalifikowała niektóre wydatki w podziałkach klasyfikacji budżetowej. W sprawozdaniach wykazywano dane niezgodne z ewidencją księgową oraz nieterminowo regulowano niektóre zobowiązania.

Przyczynami ww. nieprawidłowości były słabości kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ufp i niezapewnienie pełnej realizacji jej celów według *Standardów kontroli zarządczej* ustanowionych przez MF oraz *Minimalnych wymogów wdrożenia systemu kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych miasta Lublin* ustanowionych przez Prezydenta Miasta Lublin. Świadczą o tym liczne błędy, przeoczenia i pomyłki, powielanie nieprawidłowych schematów postępowania, nieadekwatnych do zmieniających się przepisów prawa oraz brak właściwego nadzoru. Nie zapewniono odpowiednich mechanizmów kontrolnych nad zadaniami podległych pracowników (zwłaszcza przez główną księgową i kierownika gospodarczego).

41 nawierzchnia za 2.966,97 zł oraz ogrodzenie za 12.280,70 zł;

42 rozporządzenie Rady Ministrów z 03.10.2016 r. w sprawie *Klasyfikacji Środków Trwałych* (KŚT) (Dz.U.2016.1864) - *Objaśnienia szczegółowe* zawarte w tab. dot. grupy 1 *Budynki i lokale...*;

43 pozostałość po zlikwidowanym zestawie komputerowym z 2001 r. o łącznej wartości 6.999,99 zł;

44 *vide: zasady funkcjonowania konta wg rozporządzenia w spr. szczególnych zasad rachunkowości oraz zał. nr 11 do Instrukcji Finansowej;*



Uwagę zwrócić należy również na braki w przepisach wewnętrznych, a przy tym niewystarczającą znajomość przepisów prawa oraz ich nieprzestrzeganie.


W związku z wyżej przedstawionymi nieprawidłowościami polecam:

1. Dostosować przepisy wewnętrzne SP27 (wskazując daty ich obowiązywania) do warunków organizacyjnych po przejęciu G17 obejmując w szczególności:
 - a) kompletną i jednolitą politykę rachunkowości, w tym:
 - formalne dopuszczenie programów komputerowych do prowadzenia ksiąg rachunkowych w sposób określony w ustawie o rachunkowości
 - sposób nadawania dowodom księgowym wewnętrznych numerów identyfikacyjnych,
 - b) procedurę udzielania zamówień publicznych z jednoznaczną kategoryzacją zamówień podprogowych (i z pominięciem zapisów dot. zawierania umów przez kierownika gospodarczego w imieniu szkoły), wprowadzić obowiązek dokumentowania zamiaru udzielenia zamówienia np. na druku zawierającym kompletne informacje i podlegającym zatwierdzeniu,
 - c) zasady przeprowadzania inwentaryzacji,
 - d) regulamin wynagradzania,
 - e) zasady odpłatności za wynajem z zakazem bezumownego wynajmowania obiektów i z adekwatnym cennikiem dla wszystkich wynajmowanych obiektów,
 - f) instrukcję zarządzania systemem informatycznym.
 - g) Ponadto zaktualizować strukturę organizacyjną SP27 oraz odpowiednio określić zakresy obowiązków i odpowiedzialności pracowników.
2. Zatwierdzać i dokumentować w ciągu roku zmiany w planie finansowym szkoły, a wnioski o zmianę planu składać przed dokonaniem przelewów i stosownych księgowani (kwoty ustalone w planach finansowych to nieprzekraczalny limit).
3. W sprawozdaniach budżetowych (Rb-27S, Rb-28S, Rb-34S) wykazywać dane zgodne z prawidłowo prowadzoną ewidencją księgową.
4. Informować Prezydenta o zawieranych umowach wynajmu, a w przypadku kolejnych umów – zawierać je po uzyskaniu stosownej zgody Rady Miasta Lublin.
5. Przeprowadzić analizę należności G17 w celu ich wyegzekwowania i niedopuszczenia do przedawnienia.
6. Przestrzegać obowiązku kontroli merytorycznej, formalno-rachunkowej list płac oraz kompetencji dyrektora do jednoosobowego ich zatwierdzania.
7. Terminowo i wg metod i zasad określonych w uor, przeprowadzać pełną i rzetelną inwentaryzację środków trwałych, pozostałych środków trwałych i rzeczowych składników majątku oraz prawidłowo i kompletnie dokumentować poszczególne czynności. Wyniki inwentaryzacji porównywać z danymi ksiąg rachunkowych, wyjaśniać ewentualne różnice (nadwyżki i niedobory) i ująć je odpowiednio w księgach rachunkowych. Dokumentować wyniki inwentaryzacji również w przypadku braku różnic inwentaryzacyjnych.
8. Składniki majątku kwalifikować zgodnie z rozporządzeniem w sprawie KŚT oraz przepisami wewnętrznymi.
9. Prowadzić kompletną ewidencję zbiorów bibliotecznych na koncie 014.
10. Składać do Prezydenta Miasta Lublin stosowne wnioski o dofinansowanie dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz egzekwować uprzednie złożenie wniosków od nauczycieli.



11. Dostosować regulamin ZFŚS do wymogów ustawy o ZFŚS, a świadczenia przyznawać wyłącznie na działalność o charakterze socjalnym. Ze środków ZFŚS wypłacać przyznane świadczenia pomniejszone o podatek dochodowy, naliczony ze środków funduszu.
12. Uzupełnić stronę BIP o wszystkie wymagane informacje i na bieżąco aktualizować.
13. Egzekwować od pracowników przestrzeganie przepisów wewnętrznych oraz należyte wykonywanie obowiązków służbowych, w tym:
 - a) od głównej księgowej:
 - potwierdzanie podpisem na zawieranych przez szkołę umowach, że zaciągane zobowiązanie mieści się w planie finansowym,
 - prawidłowe naliczanie odsetek od nieterminowych płatności za wynajem,
 - rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, odzwierciedlających faktyczny przebieg operacji,
 - księgowanie wyciągów bankowych zgodnie z księgowością banku,
 - zamieszczanie na dowodach księgowych pełnej dekretacji,
 - rzetelne prowadzenie kont: 011, 013, 014, 130, 132, 201, 221, 225, 229, 231, 980, 998 i 999 zgodnie z zasadami ich funkcjonowania,
 - potwierdzanie zgodności sald należności i właściwego ich dokumentowania oraz weryfikacji wszystkich kont na koniec każdego roku,
 - bieżące i rzetelne ewidencjonowanie w księgach składników majątku oraz uzgadnianie go z ewidencją analityczną, w sposób odzwierciedlający faktyczny stan majątku szkoły,
 - dokonywanie wyceny i odpisów z kosztów działalności zinwentaryzowanych drogą spisu z natury rzeczowych składników aktywów obrotowych,
 - terminowe dokonywanie przelewów w prawidłowych kwotach i na prawidłowe rachunki bankowe – według sprawdzonych i zatwierdzonych dowodów;
 - b) Kierownik gospodarczy w celu ustalenia faktycznego stanu i wartości przejmowanego majątku G17 powinien dokonać – w ramach prowadzonej ewidencji analitycznej do kont 011 i 013 – wnikliwej analizy zapisów w księgach: środków trwałych i inwentarzowych, uzupełnić niezgodności (w tym dot. kwalifikowania składników majątku do właściwej księgi ze względu na wartość) i braki (w tym dot. osób/komórek organizacyjnych, którym powierzono składniki majątku) wg przepisów uor, a następnie porównać z ewidencją syntetyczną, wyjaśnić różnice i wnioskować do Dyrektora SP27 o odpowiednie ich ujęcie w ewidencji księgowej szkoły.
 - c) Pracownik sekretariatu szkoły powinien:
 - oznaczać datą wpływu wszystkie wpływające do szkoły dokumenty,
 - objąć ewidencją druki ścisłego zarachowania w chwili ich wydania.

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 kontroli⁴⁵.

z up. Prezydenta Miasta Lublin
Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli

Anna Morow

⁴⁵ <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=135056>.