



LUBLIN 2017
700 LAT
MIASTA

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.1711.2.2017

Lublin, dnia 2 maja 2017 r.

Otrzymałam:
9.05.2017r. Elżbieta Pieczonka

Pani Elżbieta Pieczonka
Dyrektor Szkoły Podstawowej Nr 43
im. Ignacego Jana Paderewskiego
ul. Śliwińskiego 5, 20-861 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹, podinspektor Anna Kotecka z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”), przeprowadziła w kierowanej przez Panią Szkole Podstawowej Nr 43 (dalej: „Szkoła”) kontrolę prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej w 2016 r. Ustalenia kontroli przedstawiono w protokole kontroli podpisanym przez Panią w dniu 24.02.2017 r.

Zgodnie z przepisem § 19 ust. 5 ww. procedury przekazuję Pani niniejsze wystąpienie pokontrolne zawierające ocenę skontrolowanej działalności, opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski mające na celu ich wyeliminowanie.

Kontrolą objęto następujące zagadnienia:

1. Uregulowania wewnętrzne w zakresie kontroli zarządczej².
2. Dysponowanie środkami na rachunku dochodów własnych³.
3. Zaciąganie zobowiązań⁴ i dokonywanie wydatków⁵.
4. Mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych⁶.
5. Sprawozdawczość budżetową⁷.
6. Inwentaryzację przeprowadzoną w 2016 r.
7. Zarządzanie majątkiem.
8. 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 w tym m.in. dot.: polityki rachunkowości, instrukcji inwentaryzacyjnej, gospodarowania składnikami majątku, ochrony danych osobowych, udostępniania informacji publicznej, regulaminu ZFŚS;
- 3 analiza źródeł dochodów i wydatków nimi sfinansowanych;
- 4 próba kontrolna: 14 umów na dostawy i usługi oraz 3 umowy zlecenia;
- 5 próba kontrolna: wydatki na zakupy i usługi (82.181,49 zł) oraz na doszkalcenie i doskonalenie nauczycieli (9.308,00 zł);
- 6 prawidłowość konfiguracji uprawnień do dysponowania środkami finansowymi Szkoły oraz realizacja 387 przelewów z rachunków: środków budżetowych, dochodów własnych, ZFŚS, rachunku depozytowego (celowy dobór próby kontrolnej);
- 7 sprawozdania Rb-28S i Rb-34S za II i IV kwartał;



Wydział AK pozytywnie ocenia prowadzenie przez Panią gospodarki finansowej Szkoły. Kieruje jednak krytyczne uwagi dotyczące niezapewnienia bezpieczeństwa danych przetwarzanych w systemie finansowo-księgowym. Zastrzeżenia Wydziału AK budzi ponadto przestrzeganie zasad celowości zaciągania zobowiązań oraz dokonanie wydatków ponad wysokość ustaloną w planie finansowym Szkoły, jak też zakres udostępniania informacji publicznej.

Szczegółowe ustalenia kontroli wykazały następujące nieprawidłowości:

I W zakresie wewnętrznych uregulowań:

1. System służący ochronie ksiąg rachunkowych i dowodów księgowych – o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości (dalej „uor”)⁸ – nie funkcjonował prawidłowo. Przyczyn należy upatrywać głównie w niskiej świadomości pracowników w zakresie zasad bezpiecznego postępowania z danymi. Wbrew dyspozycji art. 23 ust. 1 i 5 uor nie została zapewniona należyta ochrona danych wprowadzanych do systemu finansowo-księgowego ani tworzonych kopii zapasowych, co spowodowało naruszenie zasady sprawdzalności ksiąg rachunkowych określonej w art. 24 ust. 4 pkt 3 i 4 uor. Ustalono przez Panią procedury ochrony danych i ich zbiorów nie były wystarczające, a na dodatek nie były przestrzegane, co w rezultacie doprowadziło do poważnego incydentu. W grudniu 2016 r. nastąpiła awaria programu do prowadzenia ksiąg rachunkowych, nieaktualizowanego od daty zakupu przez 10 lat (od 2007 r.), w wyniku której bezpowrotnie utracono dane księgowe za listopad i grudzień 2016 r. Dopiero po tym zdarzeniu zmieniła Pani program księgowy z QWANT wer. 30.00 na VULCAN, na który Szkoła już w 2016 r. posiadała wykupiony abonament, co przynajmniej gwarantuje coroczną aktualizację programu.
2. *Regulamin udzielania zamówień publicznych...*⁹ miał charakter wyłącznie formalny, był niekompletny i niedostosowany do faktycznych warunków funkcjonowania Szkoły, gdyż:
 - wyłączono z niego wszystkie zamówienia do 3 tys. euro,
 - nie ustalono żadnej procedury dla zamówień od 3 do 6 tys. euro,
 - przewidziano liczne możliwości odstępstw od stosowania procedur, co niesie ryzyko wydatków niecelowych i nieoszczędnych.Tym samym nie zagwarantowała Pani nadzoru nad realizacją zadań w sposób oszczędny, efektywny i skuteczny, tj. według standardu C11 kontroli zarządczej¹⁰, choć podkreślić należy, że w toku kontroli ww. *Regulamin* został częściowo zaktualizowany.
3. Główna księgowa nie stosowała konta 020 „Wartości niematerialne i prawne”, ponieważ ustaliła w planie kont, że ewidencji podlegają tylko programy komputerowe powyżej 3.500 zł, czym wyłączyła posiadane przez Szkołę licencje i programy komputerowe o niższej wartości. Było to wbrew § 15 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w spr. szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont...¹¹.

⁸ ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U.2016.1047 j.t. ze zm.);

⁹ „Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 30000 euro” - zarządzenie dyrektora nr 2a/2015 z dnia 02.06.2015 r.;

¹⁰ komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. (Dz.Urz.MF.2009.15.84);



4. Od 2013 r. strona BIP nie była aktualizowana. Nie zamieszczono ponadto informacji wymaganych art. 6 ust. 1 ustawy o *dostępnie do informacji publicznej*¹². W toku kontroli, za pośrednictwem pracownika UM Lublin, stronę BIP została uzupełniona o wykaz prowadzonych rejestrów i ewidencji wraz ze sposobem ich udostępniania.
5. Nie przestrzegano postanowień wewnętrznego regulaminu wynagradzania¹³ oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie *wynagradzania pracowników samorządowych*¹⁴ i dwóm pracownikom administracji przyznano wyższe kategorie zaszeregowania niż przewidziane dla zajmowanych przez nich stanowisk.

II W zakresie zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków:

1. Uzasadnione wątpliwości budzi przestrzeganie zasad celowego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych, określonych art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o *finansach publicznych*¹⁵ (dalej: „ufp”), ponieważ:
 - Zawarto 2 umowy zlecenia na: uaktualnienie wywieszek i sporządzenie uproszczonego spisu ilościowego majątku w listopadzie i grudniu 2016 r. za 5 tys. zł oraz na archiwizację dokumentacji za 3 tys. zł, które w ocenie AK nie były zasadne. Przedmioty zleceń wskazano zbyt ogólnie, ich realizację potwierdzają lakoniczne adnotacje na rachunkach do umów, a aktualizacji spisu inwentarza dokonali w styczniu 2016 r. pracownicy Szkoły¹⁶.
 - W Szkole obowiązywało aż 8 umów na telefony komórkowe użytkowane m.in. w sekretariacie, stołówce i księgowości. W 2016 r. zawarła Pani jeszcze umowy z innym operatorem na usługę telefonii stacjonarnej, dostępną również w pomieszczeniach, w których użytkowano już telefony komórkowe.
 - Dochody budżetowe (234,79 zł) przekazano 21.03.2016 r. na rachunek Wydziału Oświaty i Wychowania bez dokumentu księgowego (PK), który główna księgowa sporządziła dopiero 06.04.2016 r.
 - W listopadzie i grudniu 2016 r. udzieliła Pani 9 zapomóg ze środków ZFŚS mimo niekompletnego udokumentowania trudnej sytuacji życiowej, rodzinnej czy materialnej świadczeniobiorców – co było niezgodne z art. 8 ust. 1 ustawy o ZFŚS¹⁷ oraz pkt 24 roz. VI Regulaminu ZFŚS¹⁸.
2. Główna księgowa przekroczyła plan finansowy środków budżetowych z 31.10.2016 r. o 200,11 zł, dokonując w dniu 07.11.2016 r. zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne (stosowne zwiększenie planu nastąpiło dopiero 30.11.2016 r.). Było to niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp, (wydatki publiczne mogą być ponoszone do wysokości ustalonej w planie finansowym) oraz art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp (wydatki ujęte w planach finansowych to nieprzekraczalny limit).

11 rozporządzenie Ministra Finansów z 05.07.2010 r. w spr. szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jst, jednostek budżetowych, [...], (j.t. Dz.U.2013.289).

12 ustawa z dnia 06.09.2001 r. o *dostępnie do informacji publicznej* (Dz.U.2016.1764);

13 zarządzenie nr 06/2009 z 26.06.2009 r. w sprawie *regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Szkole Podstawowej nr 43*;

14 rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 18.03.2009 r. w sprawie *wynagradzania pracowników samorządowych* (Dz.U.2014.1786 j.t.);

15 ustawa o *finansach publicznych* z 27.08.2009 r. (Dz.U.2016.1870 j.t.);

16 zgodnie z zarządzeniem dyrektora nr 9/2015 z 22.12.2015 r. w sprawie *przeprowadzenia aktualizacji spisu inwentarza poszczególnych pomieszczeń Szkoły*;

17 ustawa o *zakładowym funduszu świadczeń socjalnych* z 04.03.1994 r. (Dz.U.2016.800 j.t.);

18 wprowadzony zarządzeniem dyrektora z 01.09.2016 r.;



2. Przeprowadzając rozeznanie rynku w celu udzielenia zamówień na artykuły żywnościowe do stołówki skierowano odrębne zapytania ofertowe na dostawę drobiu oraz mięsa i wędlin, choć zgodnie z naturalnym podziałem na rynku artykułów spożywczych, produkty te są dostępne u jednego dostawcy. Potwierdza to fakt, że zapytania wysłano mailem do tych samych dostawców i obie umowy podpisała Pani z jedną firmą – PUBLIMAR sp.j. Dodać należy, że taki sposób postępowania rodzi ryzyko niedopuszczalnego podziału zamówienia . Nadmienić należy, że pracownicy odpowiedzialni merytorycznie nie zastosowali wymogów określonych w art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych*¹⁹ i nierzetelnie oszacowali wartości zamówień, zawyżając je łącznie o 74% w stosunku do faktycznej wartości zamówień na drób oraz mięso i wędliny w 2015 r. i aż o 103% w stosunku do poprzednich 12 miesięcy.

3. Wbrew art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, główna księgowa dokonała nieterminowej zapłaty 2 faktur, a środki pieniężne z tytułu 3 innych przekazała na nieaktualne rachunki bankowe (inne niż wskazane przez wystawców, choć do nich należące). Generuje to ryzyko utraty kontroli nad przepływem środków finansowych Szkoły.

III Prowadząc ewidencję analityczną składników majątku, główna księgowa (w odniesieniu do środków trwałych) i kierownik gospodarczy (do wyposażenia) nie wskazywali numerów fabrycznych, ani w wielu przypadkach, innych cech pozwalających na identyfikację składników majątkowych²⁰. Nie zagwarantowano tym samym powiązania wyników inwentaryzacji z zapisami ksiąg rachunkowych – w myśl art. 27 ust. 1 our.

Wydział AK zwraca także uwagę na wyłączenie z ewidencji ilościowo-wartościowej oraz brak oznakowania składników majątku o wartości do 500 zł, bez względu na rodzaj. Mając na uwadze ilość oraz różnorodność przedmiotów wyłączonych z ewidencji ilościowo-wartościowej²¹, stosowanie powyższej zasady skutkuje niepełną wiedzą o majątku jakim w rzeczywistości dysponuje Szkoła oraz wpływa na zaniżenie wartości majątku Szkoły.

IV Starszy intendent, odpowiedzialny za organizację pracy stołówki oraz ewidencję wpłat za obiady prowadził co prawda taką ewidencję, jednak w toku kontroli stwierdzono, że przez 6 z 10 dni objętych próbą kontrolną, wykazywał do przygotowania inną liczbę obiadów niż opłaconą²².

W ocenie Wydziału AK wykazane nieprawidłowości spowodowane były nierozumieniem i nieprzestrzeganiem przepisów prawa wskazanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, skupieniem obowiązków na głównej księgowej, błędami i przeoczeniami pracowników oraz niewystarczającym nadzorem nad należyтым wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych. To typowe słabości kontroli zarządczej wynikające z niestosowania standardów tej kontroli, przy czym szczególny niepokój budzi zagrożenie realizacji jednego z jej celów jakim jest ochrona zasobów.

19 ustawa z 29.01.2004 r. (j.t. Dz.U.2015.2164, ze zm.);

20 np. w ewidencji wyposażenia znajdował się „komputer uczniowski”, „wideoprojektor” czy „zestaw komputerowy”, bez wskazania producenta, modelu czy innych cech charakterystycznych;

21 np.: telefonu, drukarki, niszczarki czy czajnika elektrycznego – znajdujących się w tylko jednym pomieszczeniu, użytkowanym przez starszego specjalistę ds. kadr;

22 np. 08.02.2016 r. przygotowano 37 obiadów więcej niż opłacono, a 19.12.2016 r. odwrotnie - przygotowano 40 obiadów mniej niż opłacono;



Należy podkreślić, że już podczas kontroli wyeliminowała Pani niektóre nieprawidłowości:

- uporządkowano nw. przepisy wewnętrzne:
 - zaktualizowano plan kont, ujednociono zapisy dot. systemu przetwarzania i ochrony danych, wskazano zbiory danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych oraz usunięto zapisy dot. prowadzenia gospodarki pieniężnej (od 2016 r. w Szkole nie prowadzi się kasy)²³,
 - ujednociono i dostosowano Instrukcję Inwentaryzacyjną²⁴ do rzeczywistych warunków funkcjonowania,
 - w regulaminie ZFŚS²⁵ wskazano obowiązek składania wniosków lub podań przez ubiegających się o przyznanie świadczeń oraz określono zasady dofinansowania do imprez kulturalno-oświatowych i basenu,
 - w „Zasadach prowadzenia stołówki”²⁶ powierzono starszemu intendentowi prowadzenie ewidencji wpłat za obiady i wskazano sposób utylizacji obiadów.
- uzupełniono „Ewidencję osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych oraz upoważnionych do pracy w systemie informatycznym” o identyfikatory użytkowników,
- zaktualizowano zakresy obowiązków dwóch pracowników,
- zaprzestano przekazywania składek członkowskich i rat pożyczek pracowników do SKOK-u,
- uzupełniono księgę środków trwałych o miejsce ich użytkowania,
- powierzono starszemu intendentowi i kucharzowi prowadzenie ewidencji obiadów wydanych oraz niewykorzystanych.

W związku z przedstawionymi nieprawidłowościami polecam:

1. Bezwzględnie zapewnić mechanizmy kontroli nad bezpieczeństwem danych przetwarzanych w systemach komputerowych (z uwzględnieniem trwałości zapisów) oraz nad aktualizowaniem programów, w których dane te są przetwarzane. Zapewnić pracownikom odpowiedni poziom wiedzy na temat zasad ochrony danych.
2. Weryfikować plan finansowy przed dokonaniem wydatków w celu zachowania limitu wysokości ustalonych w planie oraz dokonywać wydatków wyłącznie w terminach i na rachunki bankowe wskazane przez kontrahentów.
3. Wartości zamówień szacować rzetelnie i zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych*.
4. Zawierając umowy zlecenia bezwzględnie stosować „Szczegółowe mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych” określone w standardzie kontroli zarządczej ozn. C14 w celu zachowania zasady celowego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych.
5. Prowadzić ewidencję składników majątku na koncie 020 „Wartości niematerialne i prawne” i ujmować w niej wszystkie posiadane przez Szkołę programy komputerowe, a z przepisów wewnętrznych usunąć zapis o wyłączeniu z ewidencji programów komputerowych o wartości do 3.500 zł.

²³ zmiany wprowadzono zarządzeniem dyrektora nr 1/2017 z 08.02.2017 r.;

²⁴ zarządzenie z 24.02.2017 r. - „Instrukcja inwentaryzacyjną Szkoły Podstawowej nr 43 w Lublinie”;

²⁵ zarządzeniem dyrektora z 24.04.2017 r. zaktualizowano regulamin ZFŚS;

²⁶ zarządzenie dyrektora nr 2/2017 z 12.02.2017 r.;



6. W ewidencji analitycznej składników majątku wskazywać cechy pozwalające na ich jednoznaczną identyfikację.
7. Wykazywać liczbę obiadów do przygotowania na dany dzień zgodnie z liczbą obiadów opłaconych.
8. Udzielać zapomóg z ZFŚS po analizie dokumentów potwierdzających trudną sytuację życiową, rodzinną czy materialną osób uprawnionych (wnioskodawców).
9. Przyznawać kategorie zaszerogowania zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych oraz przepisami wewnętrznymi.
10. Uzupełnić stronę BIP Szkoły zgodnie z wymogami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wydział AK rekomenduje ponadto:

1. Ustalić wewnętrzne procedury udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 30 tys. euro adekwatnie do rzeczywistych warunków funkcjonowania Szkoły.
2. Przeanalizować zasady prowadzenia ewidencji analitycznej konta 013 „Pozostałe środki trwałe” pod kątem nie tylko wartości ewidencjonowanych składników majątku (powyżej 500,00 zł), ale także ich rodzaju i okresu przydatności.

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 kontroli²⁷.

**z up. Prezydenta Miasta Lublin
Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli**

Anna Morow

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

²⁷ <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=135056>.