



AK-K-I.1711.26.2016

Lublin, 28 lutego 2017 r.

Pani Monika Wrona
Dyrektor XXIII Liceum Ogólnokształcącego
im. Nauczycieli Tajnego Nauczania
ul. J. Poniatowskiego 5, 20-060 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹ pracownicy Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”) – inspektor Anna Nowak oraz inspektor Emilia Zwierz – przeprowadziły w kierowanym przez Panią XXIII Liceum Ogólnokształcącym im. Nauczycieli Tajnego Nauczania (dalej „Liceum”) kontrolę prowadzenia gospodarki finansowej w 2015 r. Szczegółowe ustalenia zawarto w protokole kontroli.

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

Kontrolą objęto następujące zagadnienia:

- 1) uregulowania organizacyjne²,
- 2) realizację dochodów na wydzielonym rachunku (dalej „dochody własne”)³,
- 3) przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań oraz dokonywania wydatków⁴,
- 4) mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych⁵,
- 5) gospodarowanie środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych („ZFŚS”),
- 6) sprawozdawczość budżetową (Rb-28S – za IV kwartał 2015 r.),
- 7) inwentaryzację drogą spisu z natury w 2015 r.,
- 8) gospodarkę rzeczowymi składnikami majątku,
- 9) wykonanie zaleceń pokontrolnych wydanych w wyniku kontroli z 2012 r.

-
- 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 dotyczące kontroli zarządczej w zakresie: kompetencji zawodowych pracowników, struktury organizacyjnej i zakresów czynności, delegowania uprawnień, dokumentowania systemu kontroli zarządczej, ochrony zasobów, ustalenia mechanizmów kontroli operacji finansowych i gospodarczych oraz udostępniania informacji publicznej;
 - 3 sprawdzono dochody na kwotę 1.070,00 zł wynikające z 8 rachunków wystawionych do 4 umów za najem pomieszczeń w listopadzie i grudniu 2015 r.;
 - 4 sprawdzono zabezpieczenie środków na zaciągane zobowiązania (6 z 15 umów) oraz dokonywanie wydatków do wysokości planu (2 z 15 zmian planu wydatków budżet.), a także 100% wydatków na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli oraz wydatki na remonty w grudniu 2015 r.;
 - 5 sprawdzono po 100% przelewów w 2015 r. na rachunki osób przygotowujących je i akceptujących oraz z r-ku środków budżet. (w lipcu), z r-ku dochodów własnych (w grudniu), z r-ku ZFŚS (w okresie marzec-czerwiec);



Wyniki kontroli pozwalają na wydanie ogólnej pozytywnej oceny prowadzenia gospodarki finansowej, pomimo poniższych uwag, które nie miały istotnego wpływu na funkcjonowanie Liceum.

I. W zakresie organizacji Liceum i ogólnych uregulowań:

1. Treść części przepisów wewnętrznych była nieadekwatna do przyjętych rozwiązań organizacyjnych, nieprecyzyjna, nieaktualna lub powtarzano w niej pewne zagadnienia. Taki sposób ustalania przepisów wewnętrznych rodzi ryzyko dezorganizacji w wykonywaniu zadań i nie zapewnia pełnej realizacji celów kontroli zarządczej – o których mowa w art. 68 ust 2 ustawy o finansach publicznych⁶ („ufp”) – zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej ustanowionymi przez Ministra Finansów dla jednostek sektora finansów publicznych⁷ oraz Minimalnymi wymogami wdrożenia systemu kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych miasta Lublin⁸, obowiązującymi z mocy zarządzenia Prezydenta Miasta Lublin. I tak:

a) W polityce rachunkowości zawarto regulacje, które były niekompletne i nie spełniały wymogów art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁹ („uor”):

- nie wskazano daty rozpoczęcia eksploatacji programów komputerowych służących do prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- w zakładowym planie kont:
 - przedstawiono konta niefunkcjonujące w Liceum¹⁰,
 - dla 9 kont¹¹ zasady prowadzenia ewidencji przepisano wprost z rozporządzenia Ministra Finansów *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont...*¹² wskazując, jak ta ewidencja powinna być prowadzona, zamiast opisać zasady stosowane w Liceum,
 - niekompletnie opisano zasady ewidencji niektórych kont¹³.

Ponadto na koncie 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych” na koniec roku wykazano saldo (po stronie Wn pozostało 7.336,21 zł), pomimo że było to niezgodne z zasadami funkcjonowania tego konta określonymi w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów.

b) Wprowadzono niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 3 uor uregulowanie w zakresie inwentaryzacji umożliwiające odstępianie od pisemnego uzgodnienia sald w przypadku drobnych należności i zobowiązań, dla których koszty uzgodnienia przekraczałyby związane z tym korzyści.

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

7 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);

8 załącznik nr 1 do zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w UM Lublin i jednostkach org. miasta Lublin (zarządzenie nr 75/12/2014 Prezydenta Miasta Lublin z 31.12.2014 r. ze zm.);

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

10 konta: 490 „Rozliczenie kosztów” i 640 „Rozliczenie międzyokresowe kosztów”;

11 konta: 011, 014, 080, 132, 135, 139, 200, 221, 234;

12 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, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. Dz.U.2013.289 ze zm.);

13 konta 229 i 080, konta zespołu „4”;



- c) Niezgodnie ze standardem kontroli zarządczej – C10 *Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej* wdrożono niespójne procedury i instrukcje, niedostosowane do faktycznych rozwiązań organizacyjnych. W kilku z nich powtórzono te same zagadnienia¹⁴ lub uregulowania zawarte w przepisach prawa powszechnie obowiązujących. I tak:
- niezasadnie ustalono wewnętrzne przepisy¹⁵ dot. udzielania zamówień publicznych powyżej 30.000 euro, chociaż udzielanie zamówień z tego progu podlegało wprost regulacjom ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁶, a ponadto zawarto w nich uregulowania nieaktualne i nieodnoszące się do działalności Liceum¹⁷,
 - w Zasadach prowadzenia gospodarki magazynowej¹⁸ pomimo określenia zasad kontroli gospodarki magazynowej, nie ustalono istotnych elementów tej kontroli, takich jak jej częstotliwość i sposób dokumentowania,
 - w cenniku najmu nie określono stawek za realizowany najem powierzchni na korytarzu oraz pod reklamę i pomieszczenia na gabinet lekarski,
 - w pomieszczeniach Liceum nie było spisu inwentarza, pomimo takiego obowiązku zapisanego w gospodarce środkami rzeczowymi¹⁹.

II. W zakresie realizacji dochodów i dokonywania wydatków:

1. Nie poinformowała Pani Prezydenta o zawarciu w 2015 r. umowy użyczenia na okres roku szkolnego, co było niezgodne z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁰.
2. Stwierdzono uchybienia w zawartych przez Panią umowach najmu w kontekście zabezpieczenia przedmiotu wynajmu, tj. brak zapisu o możliwości naliczania odsetek od nieterminowych płatności (w 6 z 7 umów z 2015 r.), brak zasad dostępu do pomieszczeń (vide: standard C13 *Ochrona zasobów*), a w umowach dot. sali nie sprecyzowano czy przedmiot najmu obejmuje także dodatkowy sprzęt lub szatnie, od czego wg ustalonego cennika zależała stawka najmu za godzinę.
3. W 2015 r. nie sporządziła Pani planu finansowego wydatków dla 6 z 15 dokonanych zmian oraz sporządziła dwa plany finansowe datowane na dni, w których nie było tych zmian. Ponadto zmianę planu finansowego dochodów własnych z dnia 30.11.2015 r. przekazała Pani 3 dni po wymaganym terminie²¹.
4. Zwrot nadpłaty w kwocie 20,00 zł na rachunek bankowy pracownika z rachunku ZFŚS za dopłatę do wycieczki został dokonany bez sporządzenia dokumentu źródłowego stanowiącego podstawę wydatku (wskazującego również wyliczenie tej kwoty).

14 powielono np. zapisy dot. kontroli merytorycznej czy ochrony danych księgowych;

15 „Procedura kontroli finansowej w XXIII Liceum Ogólnokształc. ...” (zał. do zarządzenia nr 22/2014);

16 ustawa z dnia 29.01.2014 r. (j.t. Dz.U.2015.2164 ze zm.);

17 m.in. usługi finansowe związane z emisją, obrotem, lub transferem papierów wartościowych czy nieaktualne od 25.05.2006 r.: uzbrojenie w rozumieniu ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa... (zał. nr 3 do zarządzenia nr 22/2014, rozdz. IV „Udzielanie zamówień publicznych”);

18 rozdz. VI polityki rachunkowości;

19 rozdz. IV polityki rachunkowości;

20 ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (obowiązująca do listopada 2015 r. - j.t. Dz.U.2014.518 ze zm., obecnie - j.t. Dz.U.2015.1774 ze zm.);

21 ust. 2 załącznika nr 3 do uchwały nr 1172/XLIV/2010 Rady Miasta Lublin z 16.09.2010 r. ze zm.;



III. Przy inwentaryzacji i gospodarowaniu majątkiem nie zapewniono właściwej realizacji jednego z istotnych celów kontroli zarządczej (określonego w art. 68 ust. 2 ufp), tj. ochrony zasobów:

1. Drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z dokumentami źródłowym nie zinwentaryzowano konta 245 „Wpływy do wyjaśnienia”, na którym w 2015 r. występowały obroty – zobowiązywał do tego art. 26 ust. 1 pkt 3 uor.
2. Ewidencje środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych były prowadzone przez kierownika gospodarczego nieprawidłowo i nierzetelnie, ponieważ:
 - a) W ewidencji analitycznej środków trwałych jako oddzielne składniki majątku zostały ujęte 3 przyłącza (CO i CW; wodno-kanalizacyjne; elektryczne), pomimo że stanowią one nieodłączny element budynku Liceum.
Stosownie do Klasyfikacji Środków Trwałych²², zgodnie z opisem szczegółowym do Grupy 1 (dotyczącej budynków), cyt. „Do wyposażenia budynku zalicza się wszystkie instalacje wbudowane w konstrukcje budynku na stałe, np. instalacje sanitarne, elektryczne, sygnalizacyjne, komputerowe, telekomunikacje, przeciwpożarowe oraz normalne wyposażenie budynku np. wbudowane meble”. Stąd też powinna być zastosowana 2,5% stawka amortyzacji (zamiast 4,5%). Tym samym roczna wartość umorzenia tych części budynku wynosiłaby 15.414,17 zł (zamiast 27.745,50 zł) czyli o 12.331,30 zł mniej.
 - b) W ewidencji pozostałych środków trwałych ujęto wyposażenie o wartości przekraczającej 3.500 zł (trzy kamery, w tym jedna o wartości początkowej 94.428,00 zł oraz dwie po 12.139,00 zł).
Zgodnie z art. 16a ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych²³, środkami trwałymi podlegającymi amortyzacji są kompletne i zdatne do użytku w dniu przyjęcia przedmioty o przewidywanym okresie używania dłuższym niż rok, zaś w art. 16f ust. 3 tej ustawy wskazano, że odpisów amortyzacyjnych dokonuje się gdy wartość początkowa środka trwałego przekracza 3.500 zł.
3. W trakcie oględzin wybranych składników majątku stwierdzono, że nie wszystkie znajdowały się w pomieszczeniach wskazanych w ewidencji analitycznej²⁴, a stan ilościowy składników majątku w pomieszczeniu nr 29 był niezgodny ze stanem ewidencyjnym. Tym samym ewidencja analityczna nie odzwierciedlała stanu faktycznego, co rodzi ryzyko niewłaściwego rozliczenia inwentaryzacji, tj. wypełnienia dyspozycji wskazanej w art. 27 ust. 1 uor.

Ponadto Wydział AK zwraca uwagę na nieprawidłowe przeprowadzenie inwentaryzacji w 2012 r. według ewidencji księgowej, zamiast według spisu z natury. Arkusze spisu z natury były bowiem wypełnione komputerowo na podstawie spisów inwentarza (wygenerowanych z programu stosowanego do prowadzenia ewidencji analitycznej), zaś zespół spisowy uzupełnił jedynie ilość danego składnika.

²² rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10.12.2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz.U.2010.242.1622);

²³ ustawa z dnia 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (j.t. Dz.U.2014.851 ze zm.);

²⁴ np. kosiarka wg ewidencji powinna być w pomieszczeniu nr 038, w trakcie oględzin była w „wentylatorni”, a wg wyjaśnień powinna znajdować się w pomieszczeniu nr 034;



Wykazane powyżej nieprawidłowości spowodowane były przede wszystkim wadami w przepisach wewnętrznych (powielenia, sprzeczności w zapisach, niedostosowania do przepisów ogólnych i do warunków funkcjonowania Liceum), przeoczeniami, błędami i pomyłkami pracowników – ogólnie ze słabości w realizowaniu niektórych standardów kontroli zarządczej.

Podkreślić należy, że niektóre ze stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości dyrektor wyeliminowała już w trakcie trwania kontroli, w tym:

- do ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych dołączono wygenerowany z programu Arkusz Optivum wykaz pracowników i nadanych im identyfikatorów w przypadku przetwarzania danych z wykorzystaniem systemów informatycznych,
- poinformowano pracowników oraz SKOK im. Z. Chmielewskiego w Lublinie o zaniechaniu potrącania i przekazywania składek wynikających z zawartych przez pracowników umów ze SKOK,
- opracowano aneks do Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, w którym ujęto pełen krąg osób uprawnionych do świadczeń z funduszu, w tym współmałżonków,
- prawidłowo oznakowano numerem inwentarzowym szafę w pomieszczeniu nr 29 oraz oznakowano wykładzinę w sali gimnastycznej.

W związku z wyżej przedstawionymi nieprawidłowościami polecam:

1. Przeanalizować przepisy wewnętrzne, zaktualizować je i odpowiednio poprawić oraz uzupełnić, uwzględniając wskazane nieprawidłowości, w szczególności:
 - a) w polityce rachunkowości dostosować zakładowy plan kont i opis kont do zasad funkcjonujących w Liceum oraz zapewnić jego zgodności z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont..., a także wykreślić zapisy dot. inwentaryzacji sprzeczne z uor,
 - b) wskazać datę rozpoczęcia eksploatacji programów komputerowych służących do prowadzenia ksiąg rachunkowych,
 - c) objąć cennikiem najmu wszystkie wynajmowane pomieszczenia, powierzchnie i obiekty szkolne.
2. Niezwłocznie informować Prezydenta Miasta Lublin o zawieranych umowach najmu (lub ubiegać się o stosowną zgodę Rady Miasta Lublin na zawarcie kolejnej umowy z tym samym najemcą lub na okres dłuższy niż 3 lata), zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*.
3. Po każdej zmianie planu finansowego środków budżetowych zatwierdzać zmiany z prawidłową datą. Zmiany w planie dochodów własnych przekazywać Prezydentowi Miasta Lublin w terminie 5 dni od dnia sporządzenia nowego planu.
4. We wszystkich umowach najmu zamieszczać wymaganym regulaminem zapisy z dokładnym określeniem przedmiotu najmu oraz zabezpieczające interesy Liceum, w tym dotyczące naliczania odsetek od nieterminowych zapłat.
5. Zapewnić prawidłowe przeprowadzanie, dokumentowanie i rozliczenie inwentaryzacji.



6. Nadzorować i egzekwować przestrzeganie przepisów (w tym wewnętrznych) oraz należyte wykonywanie obowiązków służbowych, w szczególności:
- a) od głównej księgowej prawidłowego prowadzenia ewidencji konta 980,
 - b) od kierownika gospodarczego:
 - prawidłowego ewidencjonowania środków trwałych i pozostałych środków trwałych (z uwzględnieniem ich wartości) oraz kwalifikować elementy zwiększające wartość budynku zgodnie z Klasyfikacją Środków Trwałych,
 - kompletnego i zgodnego ze wzorem znakowania składników majątku,
 - dokumentowania tymczasowej zmiany miejsca przechowywania składników majątku.

Ponadto rekomenduję:

- zapewnić kompletne, dwustronne dokumentowanie kontroli czasu najmu pomieszczeń Liceum (np. faktyczne godziny najmu potwierdzać każdorazowo podpisem najemcy i osoby wydającej klucze),
- przechowywać w Liceum egzemplarze umów parafowanych przez główną księgową, tj. z potwierdzeniem wynikającym z art. 54 ust. 3 ufp, że zobowiązania mieszczą się w planie finansowym Liceum.

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 kontroli²⁵.

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

Anna Morow

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

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