



AK-K-I.1711.19.2017

Lublin, 30 sierpnia 2017 r.

Otrzymała  
6.09.2017  
DK

Pani Grażyna Daniewska  
Dyrektor Zespołu Szkół Nr 8  
ul. Krężnicka 156, 20-518 Lublin

## Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli<sup>1</sup>, Aleksandra Belicka podinspektor w Wydziale Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”) przeprowadziła w kierowanym przez Panią Zespole Szkół Nr 8 (dalej: „Zespół”) kontrolę prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej w 2016 r. udokumentowaną w protokole kontroli podpisanym w dniu 17.08.2017 r.

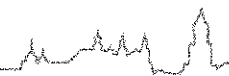
Zgodnie z § 19 ust. 5 ww. procedury przekazuję Pani niniejsze wystąpienie pokontrolne zawierające ocenę skontrolowanych zagadnień, opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski mające na celu ich wyeliminowanie.

Szczegółową kontrolą objęto:

1. Uregulowania organizacyjne (wybrane przepisy wewnętrzne, aktualność zakresów czynności, zasady udzielania świadczeń socjalnych);
2. Przestrzeganie zasad gromadzenia i wydatkowania "dochodów własnych" oraz zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków<sup>2</sup>;
3. Mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych<sup>3</sup>;
4. Sprawozdawczość budżetową<sup>4</sup>;
5. Inwentaryzacje metodą spisu z natury, weryfikacji i potwierdzenia sald;
6. Ewidencję i ochronę składników majątku<sup>5</sup>,
7. Funkcjonowanie stołówki i magazynu żywnościowego.

Na podstawie skontrolowanych zagadnień Wydział AK wydaje pozytywną ocenę prowadzenia gospodarki finansowej w 2016 r. Jednakże zwraca uwagę na słabości kontroli zarządczej, w ramach której nie uwzględniła Pani niektórych Standardów kontroli zarządczej<sup>6</sup> i w sposób ograniczony wdrożyła Minimalne wymagania wdrożenia systemu kontroli zarządczej<sup>7</sup> ("minimalne wymagania"), co w szczególności dotyczy zarządzania ryzykiem.

- 1 Zał. nr 1 do zarządzenia nr 680/2010 PM Lublin z 28.09.2010 r. w sprawie wprowadzenia procedury przeprowadzania kontroli przez Wydział Audytu i Kontroli - ze zm.
- 2 Sprawdzono 32 wydatki w łącznej kwocie 23.202,89 zł zrealizowane w grudniu 2016 r.
- 3 Próba celowa – 100% przelewów w wybranych miesiącach 2016 r. ze środków budżetowych, tzw. rachunku „dochodów własnych” i środków z fss (łącznie 277 dyspozycji) oraz prawidłowość konfiguracji uprawnień do dysponowania środkami pieniężnymi.
- 4 Rb-34S, Rb-27S, Rb-28S za październik i grudzień 2016 r.
- 5 Oględziny 15 składników majątku oraz wyposażenie sali przyrodniczej nr 1.6.
- 6 Komunikat MF Nr 23 z 16.12.2009 r. (Dz.Urz.MF. 2009.15.84).
- 7 Zał. 1 do zarz. nr 75/12/2014 Prezydenta ML z 31.12.2014 r. w spr. Zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w UM Lublin i jednostkach organizacyjnych miasta Lublin – wyd. drugie.



Wydaną ocenę uzasadniają w szczególności poniższe ustalenia (uszeregowane wg standardów kontroli zarządczej):

#### **A. Środowisko wewnętrzne**

1. Określono dwie struktury organizacyjne (w formie opisowej i diagramu), które były niespójne i odbiegające od faktycznej organizacji Zespołu<sup>8</sup>. Aktualność struktury organizacyjnej dostosowanej do celów i zadań jednostki wymagana jest *standardem A.3 Struktura organizacyjna*.
2. Po zmianie stanowiska pracy ze starszego referenta na sekretarza szkoły nie zmieniła Pani (do czasu niniejszej kontroli) jego zakresu czynności, uznając, że aktualne zadania wykonywane przez pracowników są określone w regulaminie organizacyjnym Zespołu. Tymczasem pkt A.3.2 *minimalnych wymogów* wskazuje, że zakresy czynności przedstawia się na piśmie każdemu pracownikowi.

#### **B. Cele i zarządzanie ryzykiem**

1. Zarządzanie ryzykiem nie było adekwatne do działalności Zespołu. Ten istotny element systemu zarządzania jednostką potraktowano wyłącznie jako obowiązek formalny, sprowadzający się do wypełnienia wymaganych trzech dokumentów pn. *Cele, zadania, mierniki, ryzyka*<sup>9</sup>, *Rejestr ryzyka* oraz *Sprawozdania z realizacji celów i zadań*, bowiem Dyrektor a priori założył, że w 2016 r. nie wystąpią sytuacje mogące wpłynąć negatywnie na realizację celów i zadań Zespołu, ponieważ:
  - nie do wszystkich zadań ustalonych do realizacji na 2016 r. w *Celach, zadaniach...* zidentyfikowano ryzyko w *Rejestrze ryzyka*.
  - do ponad połowy (16 z 25) zadań z *Rejestru ryzyka* wskazano „brak ryzyka”,
  - planowane mechanizmy kontrolne, bezwzględnie wymagane do istotnych i nieakceptowalnych ryzyk przewidziano do ryzyka akceptowalnego,
  - *Sprawozdanie z realizacji celów i zadań* nie odzwierciedlało realizacji założeń, gdyż nie odniesiono się do 13 zadań ustalonych na 2016 r., w tym dla 2 zadań nie było ustalonych żadnych mierników stopnia ich realizacji.

Wyjaśniła Pani, że Wydział Oświaty i Wychowania zaakceptował zarówno rejestr ryzyk w 2016 r. i sprawozdania z realizacji celów i zadań za 2016 r, w związku z czym uznała Pani, że dokumenty te zostały sporządzone zgodnie z zasadami funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Lublin.

Wydział AK podnosi, że powołane *Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej*, oraz *minimalne wymogi i standardy kontroli zarządczej* wyraźnie wskazują, że:

- ✓ identyfikacja ryzyka polega na określeniu występującego lub możliwego do wystąpienia ryzyka... (*pkt część B pkt 7 minimalnych wymogów*),
- ✓ identyfikacji ryzyka dokonuje się w odniesieniu do celów i zadań (*standard B.7., część B pkt 7 minimalnych wymogów, § 13 pkt 1 zasad...*),
- ✓ zdefiniowane ryzyka poddaje się analizie określającej prawdopodobieństwo i możliwe skutki wystąpienia ryzyka (*standard B.8*) oraz wskazuje się jego

8 W obu dokumentach wykazano niefunkcjonujące w Zespole stanowisko pracy specjalisty ds. bhp. W diagramie nie ujęto biblioteki. W opisie nie wskazano stanowisk pracowników obsługi, nie określono stanowisk pracy w stołówce szkolnej, bibliotece.

9 Zał. nr 4 do zarządzenia nr 75/12/2014 Prezydenta Miasta Lublin z 31.12.2014 r. (vide przypis 7)



przyczyny, ocenia prawdopodobieństwo i skutki wystąpienia wg kryteriów finansowych, reputacji i realizacji zadań (§ 13 pkt 2 zasad...),

- ✓ mechanizmy kontrolne obniżające wartość ryzyka, wskazuje się dla ryzyka które znajduje się w poziomie nieakceptowalnym (*minimalne wymogi część B pkt 9*),
- ✓ wyniki zarządzania zarządzania ryzykiem przedstawiane jest w "Rejestrze ryzyk" (§ 13 pkt 3 zasad... oraz część B pkt 9 *minimalnych wymogów*).

### **C. Mechanizmy kontroli**

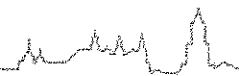
1. W niżej wymienionych przypadkach nie zachowano jednego z podstawowych mechanizmów kontroli – zapewnienia spójności dokumentacji systemu kontroli zarządczej (*standard C.10 Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej*):
  - w regulacjach wewnętrznych nie zamieszczono informacji o sposobie nadawania numerów identyfikacyjnych dokumentom księgowym oraz wskazano nieaktualny sposób prowadzenia ewidencji analitycznej środków trwałych,
  - w przepisach wewnętrznych prowadzono różne zasady przeprowadzania inwentaryzacji oraz zamiennie używano pojęć nie odróżniając komisji inwentaryzacyjnej od zespołu spisowego, a ponadto nie wskazano sposobu dokumentowania inwentaryzacji metodą potwierdzenia sald ani ich weryfikacji i stosowano inne nazwy protokołów spisu z natury niż te określone w instrukcji,
  - nie zaktualizowano niektórych przepisów wewnętrznych w związku z likwidacją kasy lub rozliczaniem zaliczek gotówkowych,
  - nie stosowano zapisów dotyczących właściwości do kontroli dokumentów księgowych pod względem merytorycznym, natomiast stosowano dwa, sprzeczne rodzaje dokumentów magazynowych (RW, PZ, oraz "magazyn wyda" i "magazyn przyjmie"),
  - w regulaminie wynagradzania wprowadzono niespójne zapisy przyznawania dodatków funkcyjnych<sup>10</sup> oraz stanowiska niewystępujące w Zespole<sup>11</sup>,
  - w regulaminie zfs nie było szczegółowych zasad przyznawania pomocy rzeczowej, zaś zapisu umożliwiający przy ubieganiu się o świadczenie nieskładanie oświadczeń o dochodach, skutkowało przyznaniem świadczeń dla 33 pracowników bez rozeznania ich sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej (kryteriów wymaganych z mocy art. 8 ust. 1 ustawy o zfs<sup>12</sup>).
2. Nadzór (*Standard nr C.11*) nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji oraz mechanizmy kontroli *ochrony zasobów* (*Standard nr C.13*) były stosowane w ograniczonym zakresie. I tak:
  - nie uaktualniono 3 upoważnień do obsługi danych osobowych po zmianie stanowisk pracy<sup>13</sup>. Według Pani zmiany stanowisk nie miały wpływu na zmianę

10 Zapisano, że dodatek funkcyjny przysługuje tylko głównej księgowej, a w zał. nr 2 do regulaminu określono stawki tego dodatku przysługujące także dla 5 innych stanowisk pracy: gł. specjalistów (programisty, ds. bhp), kierowników (obiektów sportowych, gospodarczego) i sekretarza szkoły

11 Np.: laborant, technolog, kasjer, starszy specjalista ds bhp, pokojowa, łazienny, rzemieślnik, archiwista, magazynier, kierownik obiektów sportowych i inne.

12 ustawa z dnia 04.03.1994 r. o funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. 2016.800 j.t. ze zm.).

13 Dla: konserwatora ds. sieci i sprzętu komputerowego (obecnie główny specjalista ds. sieci), sekretarki (jako sekretarza szkoły) i starszego referenta (obecnie kierownik gospod.).



dostępu osób do zbiorów danych, jednak pamiętać należy, że upoważnienia te, wynikające z aktualnych umów o pracę, są jednym z mechanizmów zabezpieczeń stosowanych w celu zminimalizowania zagrożeń i ryzyk związanych z nieuprawnionym przetwarzaniem danych osobowych,

- podobnie, po zmianach stanowisk pracy, nie zostały zaktualizowane 3 umowy o wspólnej odpowiedzialności materialnej (pomimo, że zobowiązywał do tego § 4 pkt 1 tych umów), ponadto zawarto w nich niejasne i nieprecyzyjne zapisy dotyczące rozwiązania umów i terminów nieobecności pracownika. Podkreślić ponownie należy, że aktualne umowy o odpowiedzialności materialnej są podstawowym mechanizmem zabezpieczającym gospodarowanie majątkiem i obniżającym poziom ryzyka w tym zakresie.
  - z rachunku środków budżetowych Zespołu dokonywano zapłaty prywatnych zobowiązań 6 pracowników (rat pożyczek) potrącanych z wynagrodzeń. Realizowanie takich płatności wymagało zaangażowania pracy głównej księgowej i generowało dodatkowe koszty prowizji bankowych i było realizacją operacji niezgodnych ze statutem szkoły. Regulacja *art. 44 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych*<sup>14</sup> (dalej „ufp”) oraz *art. 86 § 3 Kodeksu Pracy*<sup>15</sup> nie przewiduje możliwości regulowania prywatnych zobowiązań pracownika.
  - w regulaminie zamówień publicznych zawarto zapis, wg którego nie ma obowiązku zawierania umów, chyba że jest to uzasadnione korzyścią dla jednostki (np. umowy remontowe, umowy o charakterze ciągłym) – w opinii Wydziału AK bezumowna realizacja zamówień nie zabezpiecza właściwie interesów Zespołu m.in. w razie sporu z wykonawcą;
  - kierownik gospodarczy nieprawidłowo ujmował środki trwale w ewidencji analitycznej jako sprzęt, efektem czego:
    - nie wskazał minimum informacji<sup>16</sup> wymaganych rozporządzeniem Ministra Finansów w *spr. szczególnych zasad rachunkowości ...*<sup>17</sup>,
    - dwie pozycje, które zwiększały wartość hangaru na kajaki i budynku szkoły<sup>18</sup> niewłaściwie ujął jako oddzielne środki trwale.
3. Również *szczegółowe mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych (Standard nr C.14)*, w szczególności ich rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie nie były wystarczające, ponieważ główna księgowa:
- dokonując zmian w planach finansowych dochodów i wydatków budżetowych, nie sporządzała nowych planów na dzień zmiany, ale dopiero na koniec miesiąca – co oznacza, że gospodarowano środkami finansowymi na podstawie nieaktualnych planów finansowych i wbrew § 12 ust. 2 rozporządzenia MF

14 Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (j.t. 2016.1870 ze zm.).

15 Ustawa z dnia 26.06.1974 r. (j.t. Dz.U.2016.1666 ze zm.).

16 Informacje o osobach lub komórkach organizacyjnych którym powierzono środki trwale (trzy środki trwale) oraz obliczenie umorzenia i amortyzacji dla wszystkich środków trwałych.

17 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 05.07.2010 r. w sprawie *szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...) jednostek budżetowych (...)*, (Dz.U.2013.289).

18 Program funkcjonalny dotyczący opracowania programu na budowę hangaru na kajaki (o wartości 6.998,70 zł) oraz zwiększenie nakładów inwestycyjnych na budynek szkoły (35.536,80 zł).



w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej<sup>19</sup> w związku z art. 11 ust. 3 ufp.

- dane w sprawozdaniu Rb-28S (kolumna "Zaangażowanie") wykazała w sposób niezgodny z *Instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych*<sup>20</sup> (§ 9 ust. 2 pkt 2), ponieważ dane te nie wynikały z ewidencji konta 998 strony Ma. Powodem było prowadzenie konta 998 w sposób niezgodny z zasadami opisanymi w rozporządzeniu MF w *spr. szczególnych zasad rachunkowości*, polegający na:
  - braku zapisów księgowych po stronie Ma,
  - ustaleniu salda strony Wn,
  - ujęciu po stronie Wn wartości planu finansowego, a nie wydatków faktycznie sfinansowanych w danym roku budżetowym oraz zaangażowanych, które będą obciążały wydatki roku następnego.

Ponadto brak zapisów na koncie 998 po stronie Ma wskazuje na niezastosowanie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości<sup>21</sup> (dalej „uor”), który zobowiązuje do wprowadzania do ksiąg rachunkowych każdego zdarzenia następującego w danym okresie sprawozdawczym.

- Główna księgową nie naliczała odsetek za nieterminowe płatności za wyżywienie i nie ewidencjonowała ich w księgach rachunkowych, co było wbrew § 8 pkt 5 rozporz. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, w związku z art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp – odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału. Zapis w polityce rachunkowości o możliwości niepobierania odsetek, których ściągnięcie jest ekonomicznie nieuzasadnione nie jest podstawą do ich nienaliczania odsetek.
  - Kierownik gospodarczy wykonując czynności związane z udzieleniem zamówienia na dostawę mrożonek do stołówki<sup>22</sup> nie przesłał do 3 wykonawców zaproszenia do składania ofert i formularza cenowego, do czego zobowiązywał § 3 pkt 4 i 5 regulaminu udzielania zamówień publicznych, w tym do firmy, którą z kolei wskazał w protokole jako wykonawcę realizującego zamówienie.
  - W Zespole zrealizowano 3 Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wg innych założeń, niż te wskazane we wnioskach oraz w zasadach i warunkach realizacji zadań.  
Przystępując do powyższych programów, w dokumencie „Zasady i warunki (...)”, zobowiązała się Pani do realizacji zadań wg zasad przedstawionych we wnioskach. W wyjaśnieniu złożonym w trakcie kontroli poinformowała Pani, że po zrealizowaniu programów składane jest sprawozdanie, które zatwierdził Wydział Zdrowia, a wszelkie zmiany są uzgadniane telefonicznie. Stoi to w sprzeczności z "Zasadami i warunkami (...)”, wg których zmiany dotyczące realizatorów programu pisemnie akceptuje Wydział Zdrowia.
3. Mechanizmy kontroli systemów informatycznych określone w *minimalnych wymogach* nie były wypełnione prawidłowo, ponieważ w polityce bezpieczeństwa

19 rozporządzenie MF z dnia 07.12.2010 r. (Dz.U.2015.1542 ze zm.),

20 Zał. nr 39 do rozporz. MF z 16.01.2014 r. w *spr. sprawozdawczości budżetowej* (Dz.U.2014.119).

21 Ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U.2016.1047 ze zm.).

22 Zamówienie o wartości szacunkowej powyżej 5.000 euro.



nie określono wszystkich informacji<sup>23</sup> wymaganych § 4 *rozporządzenia w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych (...)*<sup>24</sup>.

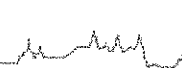
W ocenie Wydziału AK, przyczynami ww. nieprawidłowości było niewystarczające wdrożenie mechanizmów kontroli, w szczególności nadzoru i rzetelnego dokumentowania operacji finansowych i gospodarczych. Co prawda, wdrożono mechanizmy nadzoru, jednak nie objęto nimi wszystkich obszarów działalności Zespołu. Podkreślić należy, że wyłącznie formalne traktowanie całego procesu zarządzania ryzykiem (identyfikacji, analizy i reakcji na ryzyko oraz dokumentowania tych elementów – vide grupa B *standardów kontroli zarządczej*) w istocie nie spełniało jednego z najistotniejszych celów kontroli zarządczej. Zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, w tym realizacji jej celów określonych w *art. 68 ust. 2 ufp* należy do obowiązku Dyrektora z mocy *art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp*.

**W związku ze stwierdzonymi powyższej nieprawidłowościami, polecam:**

1. Zaktualizować, ujednoczyć i uzupełnić struktury organizacyjne oraz przepisy wewnętrzne (w szczególności braki wskazane w niniejszym wystąpieniu), mając na uwadze aktualną sytuację Zespołu oraz planowane przekształcenie w związku z reformą systemu oświaty, a ponadto:
  - a) świadczenia socjalne przyznawać na podstawie kompletnych wniosków zawierających oświadczenia o dochodach,
  - b) pracownikom powierzać pisemnie aktualne zakresy obowiązków,
  - c) zaktualizować upoważnienia do obsługi danych osobowych oraz umowy o wspólnej odpowiedzialności materialnej,
  - d) wycofać zapis w regulaminie zamówień publicznych dot. niezawierania umów.
2. Zarządzać ryzykiem kierując się wytycznymi MF i Prezydenta Miasta Lublin. W rejestrach ryzyk wskazywać realne, możliwe do wystąpienia ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, ustalając odpowiednie mierniki oraz dokonywać rzetelnej analizy i oceny (szacowania wartości) ryzyka.
3. Zaprzestać dokonywania spłat prywatnych zobowiązań pracowników.
4. Odsetki od nieterminowych płatności naliczać w księgach rachunkowych.
5. W zakresie gospodarki majątkiem:
  - a) środki trwałe ujmować w ewidencji środków trwałych,
  - b) program funkcjonalny budowy hangaru i zwiększenie nakładów inwestycyjnych budynku ująć jako zwiększenia wartości początkowej odp. środków trwałych,
  - c) uzupełnić ewidencję środków trwałych o informacje wymagane rozporządzeniem w *sprawie szczególnych zasad rachunkowości*.
6. Plany finansowe środków budżetowych sporządzać w dniu każdej zmiany.
7. Zapewnić nadzór nad udzielaniem zamówień publicznych i dokumentowaniem postępowań w sposób zgodny z przepisami wewnętrznymi.
8. Realizować GPPiRPA według założeń wskazanych we wnioskach w "Zasadach i warunkach", a w razie potrzeby aktualizować wnioski w określonym trybie.

<sup>23</sup> Tj. opisu struktury zbiorów danych i sposobu przepływu danych pomiędzy systemami.

<sup>24</sup> Rozporz. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29.04.2004 r. (Dz. U.2004.100.1024).



9. Sporządzać sprawozdania budżetowe zgodnie z rozporz. MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej, wykazując dane z prawidłowo prowadzonej ewidencji księgowej.

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 kontroli<sup>25</sup>.

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

*Anna Morow*  
**Anna Morow**

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

Do wiadomości:

Wydział OW, BK

---

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

