

**LUBLIN**

1918 — 2018

Inspiruje
nas wolność

Prezydent Miasta Lublin

ISO 9001:2015
FS 583555ul. Mieczysława Karłowicza 4/1009, 20-027 Lublin, tel.: +48 81 466 1850, fax: +48 81 466 1851
ePUAP: /UMLublin/SkrytkaESP, e-mail: audyt@lublin.eu, www.um.lublin.eu

AK-K-I.1711.51.2018

Lublin, 4 marca 2019 r.

Pan Radosław Borzęcki
Dyrektor IX Liceum Ogólnokształcącego
im. Mikołaja Kopernika
20-709 Lublin, ul. A. Struga 6

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹, główny specjalista Mirosław Dyk z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”), przeprowadził w kierowanym przez Pana IX Liceum Ogólnokształcącym (dalej: „Liceum”) kontrolę prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej w 2017 r. Szczegółowe ustalenia przedstawiono w protokole kontroli podpisanym przez Pana w dniu 09.10.2018 r. Zgodnie z przepisem § 19 ust. 5 ww. procedury przekazuję Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne zawierające ocenę skontrolowanych zagadnień, opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski mające na celu ich wyeliminowanie.

Kontrolą objęto następujące zagadnienia:

- 1) regulacje wewnętrzne²,
- 2) realizację dochodów na wydzielonym rachunku (dalej: „dochody własne”)³,
- 3) przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań⁴ oraz dokonywania wydatków⁵,
- 4) mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych⁶,
- 5) gospodarowanie środkami funduszu świadczeń socjalnych (dalej: „ZFŚS”),
- 6) sprawozdawczość budżetową (Rb-28S i Rb-34S, roczne i za IV kwartał 2017 r.),
- 7) inwentaryzację w 2017 r.,
- 8) gospodarkę rzeczowymi składnikami majątku.

- 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 dot. kontroli zarządczej (w zakresie: kompetencji zawodowych, struktury organizacyjnej i zakresów czynności, delegowania uprawnień, ochrony zasobów, mechanizmów kontroli operacji finansowych i gospodarczych), w tym polityki rachunkowości i udostępniania informacji publicznej;
- 3 próba: dochody zrealizowane w marcu i w listopadzie 2017 r. z tytułu 15 faktur na kwotę 16.639,62 zł brutto, analiza zgodności wpływów z najmu w 2017 r. z fakturami, informacje o zawarciu umowy i wnioski o zgodę na wynajem (10 z 10 umów), mechanizmy nadzoru nad realizacją dochodów;
- 4 zabezpieczenie środków na realizację 5 umów remontowych (100% umów);
- 5 dokonywanie wydatków do wysokości planu finansowego - próba 10 wydatków budżetowych i 8 (z 8) zmian planu dochodów własnych oraz celowość wydatków i przestrzeganie mech. kontroli dokumentów - próba 39 faktur zapłaconych przelewem w grudniu na 53.722,37 zł;
- 6 prawidłowość konfiguracji uprawnień do dysponowania środkami finansowymi na rachunkach bankowych oraz prawidłowość operacji finansowych na próbie celowej wykonanych przelewów;



Wydział AK negatywnie ocenia prowadzenie gospodarki finansowej Liceum, stwierdzono bowiem nieprawidłowości wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie dokonywania wydatków i zaciągnięcia zobowiązania powyżej kwot ustalonych w planie finansowym oraz sporządzenia sprawozdania budżetowego niezgodnie z ewidencją księgową. Krytycznie AK odnosi się do sposobu ustalenia przepisów wewnętrznych, natomiast do pozostałych skontrolowanych zagadnień zgłasza liczne uwagi, które jednakże nie miały istotnego wpływu na całokształt gospodarki finansowej Liceum.

Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości:

I. W zakresie organizacji Liceum i ogólnych uregulowań:

Przepisy wewnętrzne nie były spójne i adekwatne do przyjętych rozwiązań organizacyjnych. Treści w nich zawarte powielano, a niejednokrotnie były one niekompletne i niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Rodzi to ryzyko nieprawidłowego wykonywania zadań i nie zapewnia pełnej realizacji celów kontroli zarządczej, określonych w art. 68 ust. 2 *ustawy o finansach publicznych*⁷ (dalej „ufp”) zgodnie ze *Standardami kontroli zarządczej* ustanowionymi przez Ministra Finansów⁸ oraz *Minimalnymi wymogami wdrożenia systemu kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych miasta Lublin* ustalonymi przez Prezydenta Miasta Lublin⁹. I tak:

1. Z mocy art. 10 ust. 2 *ustawy o rachunkowości*¹⁰ (dalej: „uor”) oraz pkt C14 ww. *Minimalnych wymogów...* dyrektor był zobowiązany do ustalenia przyjętych zasad (polityki) rachunkowości, tymczasem nie opracowano jednolitej polityki rachunkowości zawierając jedynie jej elementy w różnych instrukcjach składających się na *Procedury finansowo-księgowe i obiegu dokumentów*¹¹, które były niekompletne i nie spełniały wszystkich wymogów art. 10 ust. 1 uor. I tak:
 - a) Brakowało metod wyceny aktywów, pasywów i ustalania wyniku finansowego.
 - b) Ustalono, że księgi rachunkowe Liceum prowadzi się w programie „Księgowość Optivum”, ale nie określono ani wersji oprogramowania, ani daty rozpoczęcia jego eksploatacji. Ewidencję księgową prowadzono także w kilku innych programach¹², których formalnie nie dopuszczono do stosowania.
 - c) Nie sporządzono wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych...
 - d) Plan kont Liceum był niekompletny i nie był aktualizowany:
 - nie opisano zasad prowadzenia kont pomocniczych oraz ich powiązania z istotnymi kontami księgi głównej (130 i 231), a dla wszystkich pozostałych kont przepisano z rozporządzenia w *spr. szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont....*¹³ ogólny wzorzec prowadzenia ewidencji szczegółowej, zamiast wskazać jak faktycznie jest ona prowadzona w Liceum,

7 ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2017.2077 j.t. ze zm.);

8 załącznik do komunikatu Ministra Finansów Nr 23 z dnia 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urż.MF.2009.15.84);

9 załącznik nr 1 do *Zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w UM Lublin i jednostkach organizacyjnych miasta Lublin* (zarz. nr 75/12/2014 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 31.12.2014 r.);

10 ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U.2018.395 t.j. ze zm.);

11 załącznik nr 2 do zarządzenia nr 15a/2015_2016 z 01.12.2015 r.

12 np. *Inwentarz Optivum, Płace Optivum, MoI Optivum*;

13 rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 05.07.2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jst, jednostek budżetowych, [...] (obowiązujący w 2017 r. Dz.U.2017.760 j.t.);



- nie przewidziano (i w efekcie nie prowadzono) ewidencji księgowej konta 014 „Zbiory biblioteczne” pomimo, że na dzień 31.12.2017 r. Liceum posiadało ponad 24 tys. woluminów o wartości 115.528,22 zł i prowadziło ich ewidencję w programie bibliotecznym Mol Optivum.

Zgodnie z dyspozycją § 14 ust. 2 oraz § 15 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia wymienione w nim konta (w tym konto 014) stanowią standardową liczbę kont, która może być ograniczona jedynie o konta służące do księgowania operacji gospodarczych niewystępujących w jednostce,

- wykaz kont księgi głównej zawierał konta (720 i 976), których w 2017 r. nie używano, a nie było konta 760 na którym m.in. ewidencjonowano dochody z najmu pomieszczeń i dochody budżetowe,
 - w zasadach funkcjonowania konta 976 „Wzajemne rozliczenia kosztów”, zapisano, że służy ono do ewidencji wzajemnych rozliczeń między jednostkami w celu sporządzenia łącznego sprawozdania finansowego, chociaż nie sporządzano łącznych sprawozdań finansowych.
- e) po upływie roku od likwidacji kasy ustalono zasady ewidencji przychodu i rozchodu gotówki i sposób dokumentowania tych operacji¹⁴.

2. Przepisy wewnętrzne były wadliwe, ponieważ:

- powielano w nich uregulowania (np. dot. znaczenia kontroli merytorycznej czy zasad funkcjonowania kont 130, 132, 221, 222, 720, 750 opisanych w planie kont i w instrukcji *Zakres gromadzenia i odprowadzania dochodów budżet.*¹⁵),
- były niedostosowane do przyjętych rozwiązań organizacyjnych, np.:
 - ustalono obowiązek i zasady funkcjonowania oraz inwentaryzacji nieprowadzonego w IX LO magazynu środków czystości i materiałów biurowych i powierzono odpowiedzialność materialną za magazyn,
 - nieistniejącemu działowi księgowości powierzono bezprzedmiotowy obowiązek inwentaryzacji kredytów i pożyczek,
 - zapisano, że licencje na programy komputerowe o wartości początkowej do 3.500 zł są ewidencjonowane tylko ilościowo, bez ujmowania ich na koncie 020, chociaż Liceum posiadało tylko takie programy a wszystkie były ewidencjonowane i na koncie 020 i w ewidencji analitycznej,
 - ewidencję wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków prowadzono w inny sposób niż ustalono,
- nie były aktualizowane: (np. *Instrukcję kontroli finansowej* ustalono m.in. na podstawie przepisów uchylonych 6 lat wcześniej¹⁶; nie dostosowano uregulowań w zakresie prowadzenia rachunkowości do zarządzenia nr 95/12/2017 Prezydenta¹⁷; nie ustalono dokumentacji systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji w sposób określony przez Prezydenta¹⁸).

14 w zał. nr 4 *Zasady ewidencji fin.-księg. do Procedur finansowo-księgowych i obiegu dokumentów*;

15 załącznik nr 8 do *Procedur finansowo-księgowych...*;

16 tj. rozporz. RM z dn. 11.08.2004 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami majątku ruchomego... (Dz.U.2004.191.1957), uchylonego 01.01.2010 i nieobejmującego jednostek budżetowych prowadzonych przez jst, oraz *standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publ.* (Dz.Urz. MF nr 7, poz. 58), zastąpionych w 2009 r. standardami kontroli zarządczej;

17 § 7 zarządzenia nr 95/12/2017 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 29.12.2017 r. w sprawie określenia zasad prowadzenia rachunkowości dla jednostek budżetowych Gminy Lublin;

18 zarządzenie nr 65/4/2018 Prezydenta Miasta Lublin z 20.04.2018 r. w spr. wprowadzenia minimalnych wymogów dla Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji...;



3. Minimalne wymogi wdrożenia kontroli zarządczej nie były w pełni realizowane:
 - w „Rejestrze ryzyk” nie uwzględniono i nie przeprowadzono analizy ryzyka do 5 z 9 zadań wyznaczonych na 2016 i 2017 r., co było niezgodne z dyspozycją § 13 ust. 1 *Zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej...*¹⁹,
 - wszystkie zidentyfikowane na 2017 r. ryzyka odniesiono je wyłącznie do celów i zadań z zakresu działalności dydaktycznej i zapewnienia uczniom bezpieczeństwa i uznano za akceptowalne, ale nie zidentyfikowano żadnych zadań ani ryzyk związanych z majątkiem Liceum i prowadzeniem gospodarki finansowej, pomimo że w 2017 r. Liceum realizowało budżet o wartości ponad 6 mln zł i gospodarowało majątkiem znacznej wartości (ok. 4,5 mln zł),
 - w schemacie organizacyjnym nie uwzględniono faktycznych stanowisk pracy, były natomiast stanowiska niefunkcjonujące w Szkole, dla których na dodatek w *Regulaminie wynagradzania...*²⁰ ustalono kryteria kwalifikacyjne i wynagrodzeniowe, za to wskazano nieprawidłową kategorię zaszeregowania dla stanowiska starszy informatyk.
4. W regulaminie udzielania zamówień publicznych ustalono wysoki próg wartościowy – 10.000 zł, poniżej którego nie prowadzi się rozeznania rynku (ani innego konkurencyjnego postępowania). Ponieważ w 2017 r. w Liceum nie było żadnego wydatku o wartości jednostkowej przekraczającej tę kwotę, regulamin w praktyce nie funkcjonował, a 4 zamówień na wykonanie prac remontowych dokonano z jego pominięciem. Ponadto zapisano w nim, że umowy o wartości do 25.000 zł zawiera się bez zachowania formy pisemnej, co było niezgodne z art. 648 § 1 Kodeksu cywilnego²¹ stanowiącym, że umowa o roboty budowlane (bez względu na kwotę) powinna być sporządzona na piśmie.

II. W zakresie realizacji dochodów:

1. Jedną z czterech zmian (zwiększenia) planu finansowego dochodów własnych przekazano do Wydziału Oświaty i Wychowania (dalej „OW”) 19 dni przed zaakceptowaniem wnioskowanych zmian przez Prezydenta zamiast w terminie do 5 dni²² po tym fakcie, a w przypadku 2 innych wniosków o zmianę planu nie udokumentowano daty otrzymania informacji o ich zaakceptowaniu, co nie pozwala zapewnić, że zmienione plany zostały przekazane terminowo.
2. Dyrektor nie wystąpił o zgodę Rady Miasta na zawarcie w 2017 r. kolejnej umowy wynajmu sal lekcyjnych dla OKE w Krakowie, a o zawarciu umowy na wynajem powierzchni pod automat z napojami poinformował Prezydenta dopiero po 25 dn. – niezgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami²³.
3. Nie ustalono regulaminu wynajmu pomieszczeń ani innych wewnętrznych uregulowań, w tym mechanizmów kontroli nad realizacją dochodów z wynajmu:
 - nie ustalono osób odpowiedzialnych, np. za: przygotowanie umowy wynajmu, naliczanie opłat i wystawianie faktur, nadzór nad terminowością wpłat, naliczanie odsetek, za prowadzenie ewidencji umów wynajmu,

19 załącznik do zarządzenia nr 75/12/2014 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 31.12.2014 r.;

20 zarządzenie wewnętrzne nr 16/2017_2018 z 28.12.2017 r. w sprawie *wprowadzenia Regulaminu Wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w IX Liceum Ogólnokształcącym...*;

21 ustawa z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U.2018.1025 t.j. ze zm.);

22 wg pkt 4 załącznika nr 3 do uchwały nr 1172/XLIV/2010 Rady Miasta Lublin w sprawie *utworzenia wydzielonych rachunków przez samorządowe jednostki budżetowe*;

23 ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.2018.121 j.t. ze zm.);



- nie określono obligatoryjnych postanowień umownych zabezpieczających interesy Liceum (częściowo takie zapisy znajdowały się w umowach),
- nie ustalono obowiązku prowadzenia ewidencji czasu wynajmowanych pomieszczeń. Od września 2017 r. założono co prawda kontrolkę wydawania kluczy, w której ewidencjonowano czas pobrania i zwrotu kluczy do wynajmowanych pomieszczeń, jednak nie odzwierciedlała ona stanu faktycznego, ponieważ często nie było w niej wpisów albo zapisany czas wynajmu pomieszczeń nie był zgodny ani z okresem (dniami) i czasem najmu ustalonym w umowie, ani z liczbą godzin, za którą wystawiono fakturę,
- cennikiem opłat nie objęto wszystkich pomieszczeń wynajmowanych w 2017 r., tj. nie uwzględniono kuchni, stołówki (sklepiku), gabinetu pielęgniarstwa, stomatologicznego oraz powierzchni pod automaty do napojów i xero,
- na wszystkich fakturach wystawionych w 2017 r. za wynajem stołówki wyznaczono termin płatności niezgodny z terminem określonym w umowie,
- nie naliczono odsetek od nieterminowo zapłaconych 2 (z 15 sprawdzonych) faktur za wynajem w marcu i w listopadzie 2017 r. – opóźnienia wynosiły 3 i 8 dni i odsetki byłyby niewielkie, ale art. 40 ust. 2 pkt 3 upf i § 8 ust. 5 obowiązującego w 2017 r. rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości... obligowały do naliczania odsetek bez względu na ich kwotę.

III. W zakresie zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków

1. Stwierdzono przekroczenie planu finansowego w lutym, wrześniu i w październiku 2017 r. w rozdziale 80120 § 4300 łącznie o 22.614,04 zł:
 - od 03 do 15.02.2017 r. zapłacono 5 faktur, przekraczając plan finansowy o 4.359,15 zł (plan finansowy zwiększono 16.02.2017 r.),
 - od 15.09 do 13.10.2017 r. zapłacono 14 faktur, przekraczając plan finansowy o 18.254,89 zł (plan finansowy zwiększono 16.10.2017 r.).

Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 upf jednostki sektora finansów publicznych mogą dokonywać wydatków wyłącznie do wysokości ustalonej w planie finansowym, który według art. 52 ust. 1 pkt 2 upf stanowi nieprzekraczalny limit.

Faktury na podstawie których dokonano wydatków były zatwierdzone do zapłaty przez dyrektora po sprawdzeniu pod względem formalno-rachunkowym przez głównego księgowego. Oznacza to, że główny księgowy dokonał nierzetelnej kontroli wstępnej, bowiem zgodnie z art. 54 ust. 3 pkt 3 upf podpis głównego księgowego na dokumencie oznacza, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym.

2. Mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych, które wg standardu C14 powinny obejmować rzetelne dokumentowanie, zatwierdzanie i weryfikację tych operacji nie były w pełni skuteczne, ponieważ:
 - 2 faktury zapłacono na inny rachunek bankowy niż na nich wskazany i chociaż był to rachunek tego kontrahenta, świadczy to o nienależytym weryfikowaniu danych w toku przygotowania i akceptacji przelewów,
 - dokonywano przelewów, których zasadność nie była potwierdzona żadnym zatwierdzonym przez dyrektora dokumentem – dotyczyło to przelewu odpisów na rachunek ZFŚS i przekazywania środków między rachunkami własnymi, tj. rachunkiem środków budżetowych i dochodów własnych



- faktury za 3 umowy na wykonanie prac remontowych zapłacono ze środków § 4300 „Zakup usług pozostałych” zamiast § 4270 „Zakup usług remontowych”,
- nie poprzedzono akceptacją w *Arkuszu oceny celowości zakupu*, a tym samym nie przeprowadzono wstępnej oceny celowości wydatków na materiały zakupione w grudniu 2017 r. (4 faktury, tj. 45% z 9 sprawdzonych faktur),
- na dowodach księgowych nie zamieszczano informacji z jakich środków (budżetowych, dochodów własnych czy ZFŚS) zatwierdzano je do zapłaty,
- nie ustalono sposobu oznaczania dowodów księgowych wewnętrznym numerem identyfikacyjnym (główny księgowy stosował odrębne numeracje dla każdego rejestru i typu dokumentu) i wszystkie dowody księgowane w danym dniu miały ten sam numer identyfikacyjny. W kilku przypadkach dowody księgowane w ogóle nie były oznaczone numerem identyfikacyjnym,
- 7 faktur (tj. ok 20% sprawdzonych) nie oznaczono datą wpływu do Liceum, co było wbrew postanowieniom § 24 ust. 1 i 3 załącznika nr 1 do zarządzenia Prezydenta Miasta Lublin nr 75/4/2017²⁴,

IV. W zakresie sprawozdawczości:

W rocznym sprawozdaniu Rb-28S sporządzonym za 2017 r., wykazano dane niewynikające z ewidencji księgowej, ponieważ:

1. W kolumnie „Plan (po zmianach)” w nw. §§ wykazano kwoty niezgodne z ewidencją strony Wn konta 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych”, tj:

Rozdział	§	Plan finansowy		Różnica (kol 3-4)
		Wg sprawozdania	Wg ewidencji	
1	2	3	4	5
80120	6060	3.600,00	0,00	3,600,00
85415	3240	12.870,00	14.170,00	-1.300,00
85416	3240	2.900,00	1.600,00	1.300,00

2. Kwota 4.861,448,46 zł wykazana w kolumnie „Zaangażowanie” nie wynikała z ewidencji księgowej, ponieważ główny księgowy w ogóle nie prowadził konta 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”. Dane wykazane w tej kolumnie główny księgowy przepisał z sąsiedniej kolumny „Wydatki wykonane”.

Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niewynikających z ewidencji księgowej naruszało przepisy § 6 ust. 1 pkt 1 i § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁵ zobowiązujące kierowników jednostek do wykazania w sprawozdaniach kwot zgodnych z ewidencją księgową.

Przyczyną niezgodności było nieprowadzenie ewidencji konta 998, pomimo takiego obowiązku ustalonego w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 05.07.2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont... oraz nierzetelne, niesprawdzalne i niebieżące (wbrew przepisom art. 24 ust. 1 uor) prowadzenie ewidencji konta 980, którego zapisy nie odzwierciedlały stanu faktycznego (nie zaksięgowano wszystkich zmian planu finansowego bądź zmiany te były ujęte w innych podziałkach klasyfikacji budżetowej).

²⁴ zarządzenie nr 75/4/2017 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 19.04.2017 r. w sprawie wprowadzenia normatywów kancelaryjno-archiwalnych w jednostkach oświatowych miasta Lublin;

²⁵ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16.01.2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (obowiązujące w 2017 r. Dz.U. 2016.1015 j.t. ze zm., obecnie Dz.U.2018.109 j.t.);



Ponadto na koncie 980 wykazano na koniec roku saldo 205.137,59 zł, co było wbrew zasadom funkcjonowania tego konta (ustalonym w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia) stanowiącym, że konto 980 na koniec roku nie wykazuje salda.

V. W zakresie gospodarowania środkami funduszu świadczeń socjalnych:

1. Regulamin ZFŚS zawierał uregulowania sprzeczne i niezgodne z przepisami ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych²⁶, ponieważ:
 - a) W rozdziale I pkt 6 regulaminu ustalono, że przyznanie świadczeń oraz ich wysokość uzależniona jest od sytuacji, życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej, pomimo to przyznanie i wysokość świadczenia uzależniono od okresu i wymiaru zatrudnienia pracownika oraz statusu osoby uprawnionej zamiast wyłącznie od kryteriów socjalnych, zapisano²⁷ bowiem, że:
 - z funduszu socjalnego mogą korzystać pracownicy zatrudnieni w IX LO w niepełnym wymiarze czasu pracy pod warunkiem, że jest to ich jedyne źródło utrzymania, a gdy są zatrudnieni na stałe w innym zakładzie pracy – w wysokości proporcjonalnej do wymiaru zatrudnienia,
 - uprawnionym członkiem rodziny (pracownika, emeryta) jest współmałżonek ale tylko ten, który nie posiada własnych źródeł dochodu i pozostaje na wyłącznym utrzymaniu osoby uprawnionej,
 - współmałżonek posiadający własne dochody, może korzystać wyłącznie z dofinansowania do świadczeń kulturalno-oświatowych oraz rekreacyjno-sportowych ale tylko w przypadku wolnych miejsc i w wysokości do 50% dofinansowania przyznanego uprawnionemu współmałżonkowi,
 - do otrzymania dofinansowania do indywidualnych „wczasów pod gruszą” uprawnieni są pracownicy, zatrudnieni na czas określony minimum rok,
 - ze środków funduszu mieszkaniowego można korzystać począwszy od drugiego roku pracy.
 - b) Przyjęto, że wysokość świadczenia dla osoby, która nie przedstawi informacji o dochodach będzie ustalona z najwyższego progu dochodów, a tym samym uzależniono wysokość świadczenia od chęci podania przez pracownika informacji o wysokości dochodów zamiast od kryteriów socjalnych.
 - c) Sprzecznie uregulowano wiek dzieci uprawnionych do korzystania z funduszu, ponieważ w rozdziale I pkt 4 ustalono, że są to dzieci do ukończenia 18 lat, a jeżeli kształcą się w szkole – do ukończenia 25 lat, lub bez względu na wiek, jeżeli są inwalidami I lub II grupy. Natomiast w rozdziale III pkt 3c zapisano, że do dofinansowania do wypoczynku dzieci pracowników uprawnione są dzieci uczęszczające do szkół do ukończenia 19 roku życia.
 - d) Nie określono w jakiej formie udzielana jest pomoc rzeczowa ani zasad i warunków oraz wymogu udokumentowania zasadności ubiegania się o nie,
 - e) Ustalono 6 progów dochodowych (najwyższy powyżej 2.000 zł), które tylko pozornie różnicowały dofinansowanie do świadczeń, gdyż w praktyce było ono jednakowe dla większości osób uprawnionych (aż 85% pracowników Liceum otrzymało dofinansowanie do wypoczynku w tej samej kwocie). Ta sytuacja wskazuje, że progi te nie są właściwie ustalone, gdyż trudno przyjąć, że prawie wszyscy pracownicy mają taką samą sytuację materialną.

26 ustawa z 04.03.1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U.2017.2191 j.t.);

27 w rozdziale 1 pkt 3-5, w rozdziale III pkt 7 i w rozdziale IV pkt 3 regulaminu ZFŚS;



2. Dofinansowanie do imprez kulturalno-oświatowych w 2017 r.²⁸ dyrektor przyznał według progów dochodów niezgodnych z ustalonymi w regulaminie ZFŚS – zamiast 4 zróżnicowanych progów²⁹ zastosowano jeden „do 1.600 zł” i aż 81 osób (z 95 uczestników obu imprez) otrzymało takie same dofinansowanie z najwyższego progu dochodów (powyżej 2.000 zł).

VI. W zakresie inwentaryzacji aktywów i pasywów:

1. W instrukcji inwentaryzacyjnej³⁰:

- nie wskazano podstawy przeprowadzania inwentaryzacji okresowej (faktycznie było to zarządzenie dyrektora ale takie ustalenia przyjęto tylko dla inwentaryzacji doraźnej),
- nie określono sposobu dokumentowania porównania wartości składników majątku ustalonych w toku spisu z natury z ich wartością z ksiąg rachunkowych, a obowiązek ten powierzono działowi księgowości, którego w Liceum nie było – w efekcie, wbrew przepisom art. 27 ust. 1 uor, nie było takiego porównania,
- nieistniejącemu działowi księgowości powierzono również odpowiedzialność za przeprowadzenie inwentaryzacji drogą uzgodnienia sald oraz obowiązek wyceny arkuszy spisu z natury.

2. Nieprawidłowo przeprowadzono w 2017 r. okresową inwentaryzację drogą spisu z natury, ponieważ:

- a) Inwentaryzację przeprowadzono z ewidencji, a nie z natury. Spis z natury składników majątku ograniczono jedynie do weryfikacji zgodności ich stanu z pozycjami na wydrukowanych przed spisem z programu Inwentarz Optimum:
- arkuszach spisu z natury pozostałych środków trwałych, na których wykazano ich ilości w poszczególnych pomieszczeniach Liceum,
 - „Zestawieniu środków trwałych stan na dzień 28.12.2017”, odznaczając środki trwałe na wydruku komputerowym, bez wiarygodnego udokumentowania przeprowadzenia spisu na arkuszach spisu z natury.
- b) Nie zinwentaryzowano znaczków pocztowych, biletów MPK i paliwa.
- c) Inwentaryzację udokumentowano niezgodnie z zapisami instrukcji inwentaryzacyjnej, ponieważ:
- główny księgowy nie sporządził ani planu inwentaryzacji okresowej, ani harmonogramu spisu z natury, nie było też jego wniosku o powołanie komisji inwentaryzacyjnej,
 - zespół spisowy nie pobrał od osób materialnie odpowiedzialnych stosownych oświadczeń przed rozpoczęciem spisu i po jego zakończeniu,
 - arkusze spisu pozostałych środków trwałych nie zawierały wszystkich danych określonych w instrukcji inwentaryzacyjnej³¹,
 - wyceny arkuszy spisu dokonał kierownik gospodarczy³² odpowiedzialny za inwentaryzowane składniki majątku,

28 wycieczka do Warszawy i koncert jubileuszowy z okazji 45-lecia IX LO;

29 I próg – do 800 zł, II od 801 zł do 1.000 zł, III – od 1.001 zł do 1.400 zł i IV od 1.401 zł do 1.600 zł;

30 załącznik nr 11 do *Procedur finansowo-księgowych...*;

31 np. nie było daty zakończenia spisu ani stosownej adnotacji zespołu spisowego o treści „Spis zakończono na pozycji:..... słownie:...”;

32 poprzez zaciągnięcie tych danych z prowadzonego przez niego programu Inwentarz Optimum;



- na dokumentach inwentaryzacyjnych zamieszczono różne i sprzeczne daty inwentaryzacji (a na niektórych brakowało daty), co uniemożliwia jednoznaczne ustalenie na jaki dzień przeprowadzono inwentaryzację,
- przewodniczący komisji inwentaryzacyjnej nie sporządził sprawozdania z przebiegu inwentaryzacji.

Jedną z przyczyn ww. nieprawidłowości było niedostosowanie zapisów instrukcji inwentaryzacyjnej do faktycznych warunków organizacyjnych Liceum (w instrukcji inwentaryzacyjnej opisano sposób dokumentowania inwentaryzacji przeprowadzanej metodą tradycyjną).

VII. W zakresie gospodarowania składnikami majątku:

1. Ewidencja środków trwałych i pozostałych środków trwałych była prowadzona inaczej niż ustalono w przepisach wewnętrznych³³, gdyż kierownik gospodarczy:
 - nie prowadził ksiąg inwentarzowych dla środków trwałych i wyposażenia ani też kart kontowych środków trwałych, ale ewidencjonował te składniki majątku w programie Inwentarz Optivum).
 - pozostałe środki trwałe o dłuższym okresie użytkowania (np. aparat cyfrowy czy meble) ewidencjonował ilościowo-wartościowo bez względu na wartość pomimo ustalenia dolnego progu do tej ewidencji od kwoty 500 zł.
2. Nie wprowadzono do ewidencji środków trwałych, a w większości też pozostałych środków trwałych³⁴, numerów fabrycznych składników majątku ani ich cech charakterystycznych (np. typ, model, producent), co utrudniało ich identyfikację i nie zapewniało rzetelnego przeprowadzenia i powiązania wyników inwentaryzacji z zapisami w księgach rachunkowych, tj. wykonania dyspozycji art. 27 ust. 1 uor.
3. Główny księgowy i kierownik gospodarczy ewidencjonowali zakupione i zlikwidowane pozostałe środki trwałe w różnych miesiącach, przez co ich wartość w księgach inwentarzowych – wbrew art. 16 ust. 1 uor – była w trakcie roku niezgodna z ewidencją konta 013 (ewidencje uzgadniano dopiero na koniec roku).
4. Nie ustalono sposobu znakowania składników majątku numerem inwentarzowym.

Przyczyną wykazanych nieprawidłowości były wadliwe przepisy wewnętrzne, nieprecyzyjne powierzenie odpowiedzialności za wykonywane zadania, nieznanostwo i nieprzestrzeganie przepisów prawa przez pracowników oraz niewystarczający nadzór dyrektora nad wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych. Na dużą liczbę nieprawidłowości wpływ miał również brak zarządzania ryzykiem w sferze gospodarki finansowej, co z kolei przekładało się na nieskuteczność lub brak mechanizmów kontroli w tym zakresie.

Nadmienić należy, że w trakcie kontroli:

1. Uaktualniono strukturę organizacyjną Liceum.
2. Opracowano Politykę Bezpieczeństwa Informacji, Regulamin Systemu Informatycznego i Regulamin Bezpieczeństwa Informacji.
3. Wprowadzono do stosowania konto 014 „Zbiory biblioteczne”.
4. Dostosowano regulamin wynagradzania do faktycznie funkcjonujących stanowisk.
5. Wdrożono jednoznaczny system identyfikacji wpływających dowodów księgowych.

³³ w zał. nr 3 *Gospodarka śr. rzeczowymi i zasady gosp. składnikami majątku do Procedur fin.-księg...*;

³⁴ np. z indeksem EW050 zaewidencjonowano 49 pozycji z taką samą nazwą „komputer”, z których aż do 31 (tj. 63%) nie wpisano ani numerów fabrycznych ani jakichkolwiek cech charakterystycznych;



6. Wprowadzono regulamin wynajmu pomieszczeń, w którym ustalono wzór umowy zawierający zapisy zabezpieczające interesy Liceum i określono obowiązki pracowników w zakresie realizacji dochodów z wynajmu.
7. Uzupełniono i zaktualizowano stawki opłat za wszystkie wynajmowane pomieszczenia Liceum.

W związku z powyższym polecam:

1. Przeanalizować i zaktualizować przepisy wewnętrzne, wyeliminować niezgodne z przepisami prawa, powielane i niedostosowane zapisy, odpowiednio je poprawić oraz uzupełnić, w szczególności uwzględniając wskazane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości:
 - a) Opracować kompletną politykę rachunkowości, dostosowaną do zarządzenia nr 95/12/2017 Prezydenta Miasta Lublin z 29.12.2017 r. w tym:
 - określić przyjęte metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego,
 - wskazać wersję oprogramowania i datę rozpoczęcia eksploatacji wszystkich programów stosowanych do prowadzenia ksiąg rachunkowych,
 - sporządzić wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury i wzajemnych powiązań oraz funkcji w organizacji ksiąg rachunkowych.
 - b) W planie kont uwzględnić wyłącznie konta i operacje występujące w Liceum i uzupełnić go o faktyczne zasady prowadzenia wszystkich kont pomocniczych i ich powiązania z kontami księgi głównej oraz usunąć zapis o nieujmowaniu na koncie 020 programów komputerowych o wartości do 3.500 zł.
 - c) W regulaminie udzielania zamówień publicznych (tzw. „podprogowych”) obniżyć próg kwotowy i wykreślić zapis o niezawieraniu umów na zamówienia o wartości do 25.000 zł (umowy zawierać na wszystkie roboty budowlane).
 - d) Na dowodach księgowych zamieszczać informację z jakich środków zatwierdzone są do zapłaty.
 - e) Wyeliminować zapisy dotyczące obrotu gotówkowego, zasad funkcjonowania nieistniejącego magazynu oraz powierzające obowiązki nieistniejącemu działowi księgowości (przypisać je właściwym pracownikom).
 - f) Wskazać zarządzenie dyrektora jako podstawę do przeprowadzenia inwentaryzacji oraz ustalić sposób (i odpowiednio przypisać obowiązek):
 - dokumentowania porównania wyników inwentaryzacji drogą spisu z natury z zapisami ksiąg rachunkowych,
 - nadawania dowodom księgowym indywidualnych numerów identyfikacyjnych,
 - znakowania środków trwałych i wyposażenia.
2. Zaciągać zobowiązania i dokonywać wydatków wyłącznie do wysokości środków w planie finansowym, a w sprawozdaniach budżetowych wykazywać dane w pełni zgodne z ewidencją księgową.
3. W analizie ryzyka uwzględniać zadania i ryzyka związane z prowadzeniem gospodarki finansowej Liceum.
4. Dokumentować datę otrzymania informacji o zaakceptowaniu przez Prezydenta wniosku o zmianę planu finansowego dochodów własnych i przekazywać zmieniony plan do OW w terminie do 5 dni od daty tej informacji.



5. Informować na bieżąco Prezydenta o wszystkich umowach najmu zawieranych po raz pierwszy niezwłocznie po ich podpisaniu, a umowy kontynuowane z tym samym najemcą zawierać po uzyskaniu zgody Rady Miasta Lublin.
6. Ewidencjonować i weryfikować czas faktycznego korzystania przez najemców z obiektów Liceum.
7. Naliczać odsetki od nieterminowych płatności faktur za wynajem.
8. Wszystkie otrzymane faktury oznaczać datą wpływu do Liceum.
9. W regulaminie ZFŚS wyeliminować zapisy:
 - ograniczające korzystanie i wysokość świadczeń ze względu na zatrudnienie w innym zakładzie pracy, wymiar czasu pracy, okres zatrudnienia w Liceum bądź status osoby uprawnionej,
 - umożliwiające nieprzedstawianie informacji o dochodach osoby uprawnionej (zwłaszcza gdy jest to jedyne kryterium przyznania świadczenia),
 - regulujące sprzecznie wiek dzieci uprawnionych do otrzymania świadczeń.

Ponadto:

- a) Ulgowe świadczenia przyznawać w oparciu o kryteria socjalne uwzględniające nie tylko sytuację materialną ale również życiową i rodzinną osób uprawnionych.
 - b) Ustalić warunki przyznawania pomocy rzeczowej.
 - c) Dostosować w regulaminie ZFŚS progi dochodowe do rzeczywistości, wyeliminować pozorne różnicowanie wysokości przyznawanych świadczeń i konsekwentnie je stosować.
10. Dostosować instrukcję inwentaryzacyjną do warunków funkcjonowania Liceum i według niej dokumentować przeprowadzenie inwentaryzacji, w szczególności w sposób pełny i rzetelny przeprowadzać spis z natury.
Zaprzestać wyceny arkuszy spisowych przez osobę odpowiedzialną za inwentaryzowane składniki majątku. Dokumentować jednoznacznie datę przeprowadzenia inwentaryzacji (rozpoczęcia i zakończenia wg stanu na ostatni dzień roku obrotowego).
11. Nadzorować i egzekwować od pracowników przestrzeganie przepisów oraz należyte wykonywanie obowiązków służbowych, w tym w szczególności:
- a) od głównego księgowego:
 - rzetelne i sprawdzalne prowadzenie ewidencji księgowej z uwzględnieniem kont 980, 998,
 - przeprowadzanie rzetelnej kontroli wstępnej umów i faktur,
 - klasyfikowanie wydatków na zakup usług remontowych do § 4270,
 - przygotowywanie przelewów wyłącznie na podstawie dowodów źródłowych zatwierdzonych przez dyrektora i na rachunki wskazane na fakturach,
 - opracowanie planu inwentaryzacji, harmonogramu spisu z natury i sporządzanie wniosku o powołanie komisji inwentaryzacyjnej.
 - b) od kierownika gospodarczego postępowanie zgodne z ustalonym w przepisach wewnętrznych, tj.:
 - dokumentowanie wstępnej oceny celowości zakupu,
 - wystawianie faktur z terminami płatności określonymi w umowach,
 - prowadzenia ewidencji składników majątku,
 - bieżące uzgadnianie z głównym księgowym zmian stanu składników majątku (zapewnienie jego zgodności w każdym okresie sprawozdawczym)



- uzupełnienie i bieżące wprowadzanie do ewidencji środków trwałych i pozostałych środków trwałych numerów fabrycznych i cech charakterystycznych składników majątku.
- c) Komisji inwentaryzacyjnej i jej przewodniczącego:
- pobieranie oświadczeń od osób odpowiedzialnych za inwentaryzowane składniki majątku,
 - rzetelne i kompletne wypełnianie arkuszy spisu z natury,
 - sporządzanie sprawozdania z przebiegu inwentaryzacji.

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 kontroli³⁵.

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

mgr inż. Anna Morow

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

Do wiadomości:

- 1) Wydział Oświaty i Wychowania
- 2) Wydział Budżetu i Księgowości

³⁵ <https://bip.lublin.eu/prawo/zarzadzenia-prezydenta/2010/aktualne/zarzadzenie-nr-6802010-prezydenta-miasta-lublin-z-dnia-28-wrzesnia-2010-r-w-sprawie-wprowadzenia-procedury-przeprowadzania-kontroli-przez-wydzial-audytu-i-kontroli,59,23053,2.html>