



Pani Sławomira Kryńska
Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 34
im. Kornela Makuszyńskiego
ul. I.Kosmowskiej 3, 20-815 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 w kierowanej przez Panią Szkołę Podstawowej nr 34 (dalej: „SP 34” lub „Szkoła”) – kontrolę prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej. Szczegółowe ustalenia zawarto w protokole kontroli podpisanym przez Panią w dniu 24.07.2019 r. Zgodnie z § 19 ust. 5 ww. procedury przekazuję Pani niniejsze wystąpienie pokontrolne zawierające ocenę skontrolowanej działalności, opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz zalecenia mające na celu ich wyeliminowanie.

Kontrolą objęto ustalenie polityki rachunkowości oraz:

- 1) realizację dochodów na wydzielonych rachunkach (tzw. „dochodów własnych”)²,
- 2) przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań oraz dokonywania wydatków³,
- 3) mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych⁴,
- 4) przeprowadzenie inwentaryzacji aktywów i pasywów w 2018 r.,
- 5) funkcjonowanie stołówki szkolnej.

Wydział AK negatywnie ocenia stwierdzone w toku kontroli nieakceptowalne zjawiska z zakresu gospodarki finansowej, tj. wypłatę wynagrodzenia za niezrealizowaną umowę zlecenie, fikcyjne przychody i rozchody artykułów żywnościowych do stołówki szkolnej, ale także sposób przeprowadzenia i dokumentowania inwentaryzacji oraz realizacji dochodów z najmu. Do pozostałych skontrolowanych zagadnień Szkoły Wydział AK wydaje pozytywną ocenę.

Uzasadnieniem powyższego są stwierdzone następujące nieprawidłowości:

- 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 Sprawdzono 51,45% dochodów z najmu z łącznej kwoty 33.537,40 zł (27 faktur wystawionych dla 5 najemców na podstawie 6 umów najmu realizowanych w 2018 r.).
- 3 Sprawdzono: 2 umowy zawarte w 2018 r. skutkujące powstaniem zobowiązań finansowych i 8 umów zlecenia; 4 zmiany planu finansowego wydatków budżetowych i 3 dochodów własnych; zapłaty przelewem w grudniu 2018 r. z r-ku budżetu i z rachunków dochodów własnych.
- 4 Prawidłowość konfiguracji uprawnień do dysponowania środkami finansowymi na 5 rachunkach bankowych SP34 oraz prawidłowość dokonywania operacji bankowych (celowy dobór próby).



I. W zakresie polityki rachunkowości stwierdzono, że w SP 34 nie było jednolitego, integralnego dokumentu opisującego tę politykę, a jej elementy zawarto w różnych procedurach, które na dodatek były niekompletne i nie spełniały wymogów art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁵ („uor”) gdyż zawierały liczne nieprawidłowości. Przykładowo, w planie kont ujęto konta niestosowane, przy tym stosowano konta nieprzewidziane w planie, nie wskazano sposobu prowadzenia ewidencji analitycznej do wszystkich kont, nie opisano sposobu księgowania wszystkich zdarzeń gospodarczych. Dopiero w trakcie kontroli, tj. 15.07.2019 r. wprowadzono politykę rachunkowości, lecz nawet jej pobieżna analiza wykazała, że jest obciążona wadami:

- a) nie zamieszczono informacji w jakich rejestrach prowadzi się ewidencję księgową (faktycznie było to 5 rejestrów),
- b) nie wskazano zbiorów danych tworzących komputerowe księgi rachunkowe,
- c) nie wskazano daty dopuszczenia do stosowania i wersji stosowanego programu Księgowość Optivum i Płace Optivum, a innych programów, za pomocą których prowadzono księgi rachunkowe w ogóle nie dopuszczono do stosowania,
- d) w planie kont nadal ujęto konto 141 „Środki pieniężne w drodze”, pomimo że w Szkole nie funkcjonowała kasa i nie wskazano jak faktycznie w SP 34 jest prowadzona ewidencja analityczna do kont, ale przepisano wprost zapisy ogólne z rozporz. Ministra Finansów i Rozwoju w *spr. rachunkowości oraz planów kont...*⁶,
- e) nie opisano systemu ochrony dowodów księgowych i ksiąg rachunkowych.

II. Realizacja dochodów z najmu:

1. Wbrew przepisom art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁷:

- a) nie informowano na bieżąco Prezydenta Miasta Lublin o zawarciu w 2018 r. umów najmu, lecz dopiero po kilku miesiącach (opóźnienia nawet do 8 miesięcy),
- b) wszystkie umowy kontynuowane w 2018 r. zostały zawarte na okres dłuższy (od 3 do 12 miesięcy) niż zgoda udzielona uchwałą Rady Miasta na podstawie wniosków złożonych przez dyrektora Szkoły.

2. Mechanizmy kontroli nad realizacją dochodów z najmu były niewystarczające, gdyż:

- a) kierownikowi gospodarczemu i głównej księgowej nie powierzono formalnie wykonywanych faktycznie czynności związanych z wynajmem (nadzór nad terminowością płatności, dochodzenie niezapłaconych należności);
- b) nie prowadzono ewidencji (rejestru) umów najmu;
- c) umowy najmu nie zawierały istotnych zapisów dot. rozliczeń z najemcami, tj.:
 - dni i godzin najmu (ani harmonogramu) – kierownik gospodarczy wystawiał faktury na podstawie uzyskanych od najemców informacji o zrealizowanej liczbie godzin najmu, nikt nie prowadził ewidencji faktycznego czasu korzystania z pomieszczeń i nie ustalono żadnych innych mechanizmów kontroli nad tym czasem, co nie pozwala zapewnić, że faktury wystawione były za rzeczywisty czas najmu;
 - zapisów dot. skutków w razie nieterminowych płatności i nieodwołanych zajęć,
- d) w umowie ze szkołą językową bezzasadnie zawarto zapis dający prawo najemcy do wykonania dodatkowych zabezpieczeń i instalacji alarmowych w budynku SP 34, pomimo, że budynek jest chroniony i monitorowany a trwały zarząd nad nieruchomością (i odpowiedzialność z tego tytułu) powierzono dyrektorowi SP 34;

⁵ Ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U.2019.351).

⁶ ..Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13.09.2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jst, jednostek budżetowych [...] (Dz.U. 2017,1911 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U.2018.2204 ze zm.).



- e) SP 34 bezpłatnie udostępniała jednemu najemcy część ogrodzenia pod reklamę, tłumacząc to wieloletnią współpracą i zachęcaniem uczniów do uprawiania sportu oraz udziałem uczniów SP 34 w zawodach przez niego organizowanych;
- f) w umowie z najemcą ustalono stawkę za wynajem pomieszczeń w kwocie brutto, a w praktyce traktowano ją jako kwotę netto doliczając podatek VAT, co narażało niepotrzebnie Szkołę na roszczenia ze strony najemców;
- g) stwierdzono przypadki naruszeń przepisów art. 40 ust. 2 pkt. 3 ufp oraz § 11 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont... poprzez nienaliczanie odsetek od nieterminowo dokonanych wpłat, naliczanie odsetek w nieprawidłowej wysokości lub też z opóźnieniem (w następnym kwartale).

III. W zakresie zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków:

1. Dyrektor dokonał w maju 2018 r. niecelowego wydatku w kwocie 657,60 zł brutto, ponieważ zapłacił głównej księgowej za niezrealizowaną umowę zlecenie zawartą 01.04.2018 r. na zaktualizowanie dokumentacji finansowej szkoły (w tym, wg wyjaśnienia Dyrektora, opracowanie polityki rachunkowości, którą opracowano dopiero w toku kontroli, tj. ponad rok później).
2. W celu uniknięcia przekroczenia planu finansowego środków budżetowych zapłacono z dochodów własnych 280,00 zł za 1 z 3 rachunków do umowy na prowadzenie zajęć integracji sensorycznej z rozdz. 80101 zamiast 80150, w którym nie zaplanowano wydatków, chociaż w umowie przewidziano finansowanie tych zajęć z obu źródeł. Ponadto nie można zapewnić, że w dniu zawarcia umowy Szkoła posiadała środki na jej realizację, bo w umowie nie było daty jej podpisania.
3. Nieskuteczne i niezgodne ze standardami kontroli zarządczej⁸ były mechanizmy kontroli wewnętrznej dotyczące dokumentowania, zatwierdzania i weryfikacji operacji finansowych i gospodarczych, ponieważ:
 - a) stwierdzono niedopuszczalne przypadki dokonywania przelewów bez dowodu źródłowego (do UML z tyt. odprowadzonych dochodów, odpisu na zfs), jak też na podstawie dowodów niesprawdzonych pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, a nawet niezatwierdzonych do zapłaty;
 - b) dyrektor nie dokumentował daty zatwierdzenia faktur do zapłaty, co nie pozwala zapewnić, że zostały rzeczywiście zatwierdzone przed dokonaniem wydatku,
 - c) na fakturach nie zamieszczano informacji z jakich środków zatwierdzono je do zapłaty (Szkoła prowadziła 5 rachunków i dokonywała z nich częściowych zapłat za jedną fakturę), a nawet stwierdzono przypadki niewskazania na fakturze klasyfikacji budżetowej środków, z których zatwierdzono zapłatę,
 - d) nie ustalono sposobu oznaczania dowodów księgowych wewnętrznym numerem identyfikacyjnym, a główna księgowa stosowała odrębną numerację tylko dla rejestru budżetu, zaś dowody z pozostałych 4 rejestrów oznaczone były w ten sam sposób, co uniemożliwiało identyfikację jakiego rejestru dotyczy dany dowód,
 - e) nie przedłożono głównej księgowej do podpisu 5 z 8 umów zlecenia zawartych w 2018 r. i 4 (z 4) zawartych w 2019 r. celem potwierdzenia, że Szkoła posiada środki na ich realizację, do czego zobowiązywał art. 54 ust. 3 pkt 3 ufp. Podkreślić należy, że brak parafy głównej księgowej na wszystkich umowach skutkujących powstaniem zobowiązań pieniężnych stwierdzono także podczas poprzedniej kontroli, co świadczy o niewykonaniu zalecenia pokontrolnego,

8 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) – standard C14.



- f) nie oznaczano faktur datą wpływu (liczne przypadki), mimo obowiązku ustalonego w § 24 *Instrukcji kancelaryjnej jednostek oświatowych miasta Lublin*⁹,
- g) dokonywano przelewów na podstawie faktur *pro forma*, niedopuszczonych w przepisach wewnętrznych.

4. Stwierdzono, że główna księgowa:

- a) ewidencjonowała faktury w księgach rachunkowych w innych podziałkach klasyfikacyjnych od wskazanych na dowodzie i zatwierdzonych przez dyrektora,
- b) nie sprawdziła pod względem formalno-rachunkowym części faktur na podstawie których dokonano wydatków w grudniu 2018 r., a jeszcze inne zaksięgowwała przed ich sprawdzeniem (merytorycznym i formalno-rachunkowym),
- c) wbrew § 5 ust. 1 i 2 zarządzenia nr 95/12/2017 Prezydenta Miasta Lublin¹⁰ nie zaksięgowwała do listopada 2018 r. faktur dotyczących tego miesiąca, które wpłynęły do SP 34 przed 05.12.2018 r.,

5. W *Procedurze wstępnej oceny celowości zaciąganych zobowiązań i dokonywanych wydatków* ustalono wysoki próg 2.000 zł, od którego miała ona zastosowanie. Zdecydowana większość wydatków była poniżej tej kwoty, co oznacza, że praktycznie procedura ta nie spełniała swej roli.

IV. Inwentaryzacje przeprowadzono niegodnie z przepisami art. 26 ust. 1 i art. 27 ust. 1 uor oraz „Instrukcją inwentaryzacyjną”, ponieważ:

- a) nie udokumentowano przeprowadzenia inwentaryzacji magazynu żywnościowego wg stanu na 31.12.2017 r. – do kontroli okazano jedynie niewypełniony i niepodpisany arkusz spisu z natury (z wartością 0,00 zł), w którym nie wskazano nawet podstawowych danych np. składu komisji inwentaryzacyjnej, dat i godzin rozpoczęcia i zakończenia inwentaryzacji,
- b) w 2018 r. nie dokonano spisu z natury paliwa, ani środków pieniężnych w kasie (funkcjonującej do marca),
- c) nie wyceniono spisanych 31.12.2018 r. rzeczowych składników aktywów obrotowych¹¹,
- d) nie sporządzono sprawozdania i protokołu z inwentaryzacji oraz nie pobrano wymaganych oświadczeń od osób odpowiedzialnych materialnie,
- e) nie udokumentowano daty wysłania wezwania do potwierdzenia salda należności (a tym samym daty przeprowadzenia inwentaryzacji tą metodą),
- f) główna księgowa nie ujęła w „Protokole inwentaryzacji przeprowadzonej drogą weryfikacji” kont: 101, 141, 310, 820 i 870, które miały na 31.12.2018 r. salda zerowe, jednak na których w 2018 r. wystąpiły obroty,
- g) konta 201 i 225 zostały w 2018 r. (i wcześniej w 2017 r.) zinwentaryzowane drogą weryfikacji łącznie dla wszystkich 5 rejestrów, bez uzgodnienia sald tych kont w każdym z nich, co spowodowało pozorną zgodność, ponieważ salda w oddzielnych rejestrach były nierealne. Np. w rejestrze żywienia wykazano należności od kontrahentów, a w rejestrze wynajmy te same kwoty jako zobowiązania, w sumie rozrachunki z nimi były zerowe, jednak w różnych rejestrach figurowały kwoty bądź należności bądź zobowiązań.

9 Wprowadzonej zarządzeniem Prezydenta Miasta Lublin nr 75/4/2017 z 19.04.2017 r. w sprawie wprowadzenia normatywów kancelaryjno-archiwalnych w jednostkach oświatowych miasta Lublin.

10 Z dn. 29.12.2017 r. w spr. określenia zasad prowadzenia rachunkowości dla jedn.budżet.Gm. Lublin.

11 Bilety MPK, znaczki pocztowe, świadectwa, legitymacje.

**V. W zakresie funkcjonowania stołówki szkolnej:**

1. Specjalista ds. żywienia prowadziła nierzetelnie dokumentację związaną z funkcjonowaniem stołówki i magazynu artykułów żywnościowych:
 - a) przyjmowała i wydawała z magazynu fikcyjne ilości i produkty, których Szkoła faktycznie nie posiadała lub wydawała do przygotowania posiłków inne produkty niż wynikały z jadłospisu, poświadczając tym samym nieprawdę w dokumentach¹²;
 - b) koszt całkowity poszczególnych posiłków wykazywała z inną wartością (w tym zerową) niż wartość produktów wydanych z magazynu¹³;
 - c) również ilości wydanych produktów były różne od liczby osób w danym dniu¹⁴;
 - d) wykazywała inną liczbę obiadów przygotowanych w ewidencji a inną w raporcie żywieniowym z danego dnia;
 - e) żaden z dokumentów dotyczących magazynu i stołówki nie był podpisany ani zatwierdzany, mimo że wynikało to z treści rubryk obowiązującego dokumentu,
 - f) ewidencja odpłatności za obiady (prowadzona w arkuszu kalkulacyjnym) nie zawierała danych wymaganych z mocy art. 13 ust. 4 i art. 23 ust. 2 pkt 1 uor i nie spełniała wymogów ewidencji analitycznej do konta 201 – była niekompletna i nie zawierała daty sporządzenia ani takich danych jak: nazwa danego rodzaju księgi rachunkowej, kwota należności do zapłaty (przypisu na dany miesiąc), kwota odpisów, saldo należności i zobowiązań, daty wpłat (co utrudniało weryfikację terminowości ich wnoszenia).

Przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości wynikały z nieznajomości przepisów prawa, błędów, pomyłek i przeoczeń oraz nieprecyzyjnego przydzielenia zadań podległym pracownikom, a także ze słabości w funkcjonowaniu systemu kontroli zarządczej, zwłaszcza w niewystarczającym nadzorze nad wykonywaniem obowiązków służbowych przez pracowników.

W związku z wyżej przedstawionymi nieprawidłowościami polecam:

1. Zweryfikować i uzupełnić nową politykę rachunkowości pod kątem zgodności z uor.
2. Informować na bieżąco Prezydenta o zawieranych umowach wynajmu, a w przypadku kolejnych umów z tym samym kontrahentem zawierać je na okres wskazany we wniosku do uchwały Rady Miasta Lublin.
3. W umowach najmu ujmować wszystkie istotne jej elementy, zmian postanowień dokonywać w drodze aneksów. Zaprzestać bezpłatnego udostępniania najemcy ogrodu pod reklamę.

¹² Przykładowo: 21.12.2018 r. udokumentowała wydanie z magazynu na deser pół tony owoców (dla 315 osób), które wg wyjaśnień faktycznie dostarczono do Szkoły w następnym roku (w styczniu 2019 r.), a na podwieczorek składający się z bułki z masłem i pasty jajecznej ze szczypiorkiem nie wydała ani bułki ani szczypiorku. Innego dnia wydano z magazynu 30 dkg szynki, podczas gdy wg jadłospisu na śniadanie był chleb z masłem i paszтетem oraz bułka z masłem i serem żółtym.

¹³ Przykładowo: jednakowy koszt przygotowania posiłków 0,00 zł wykazała w przypadku:

- płatków owsianych na mleku dla 18 osób (z magazynu wydano mleko i płatki łącznie za 12,14 zł),
- podwieczorku (babeczki piaskowej) dla 21 osób (z magazynu wydano babeczki za 13,82 zł),
- podwieczorku (babeczki i mandarynki) dla 17 osób (magazyn wydał babeczki za 13,77 zł, a mandarynek nie wydał w ogóle),

Innego dnia koszt podwieczorka dla 18 osób (strucle z makiem) wyniósł jakoby 24,80 zł, a magazyn wydał strucle za 9,22 zł.

¹⁴ Np.: 03.12.2018 r. dla 315 osób wydano na deser 320 jogurtów,
20.12.2018 r. dla 19 osób wydano na podwieczorek 22 serki homogenizowane.



4. Przypisać kierownikowi gospodarczemu obowiązek prowadzenia rejestru umów najmu oraz ewidencjonowania faktycznego czasu korzystania z wynajmowanych pomieszczeń, a od najemców egzekwować płatności za rzeczywisty i zweryfikowany przez Szkołę czas najmu.
5. Procedurę wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków dostosować do realiów SP 34 i zapewnić jej stosowanie.
6. Przedkładać głównej księgowej wszystkie zawierane przez SP 34 umowy skutkujące zaciągnięciem zobowiązania celem potwierdzenia, że mieści się ono w planie finansowym.
7. Oznaczać wszystkie faktury datą wpływu, a dowody księgowe numerem identyfikacyjnym specyficznym dla każdego z 5 rejestrów księgowych.
8. Wszelkich płatności dokonywać wyłącznie na podstawie sprawdzonych i zatwierdzonych dowodów (przewidzianych w przepisach wewn.), dokumentując datę ich zatwierdzenia oraz wskazywać z jakich środków zatwierdzono zapłatę.
9. Wynagrodzenie za umowy zlecenia wypłacać wyłącznie po faktycznym wykonaniu przedmiotu umowy.
10. Inwentaryzację przeprowadzać ściśle według przepisów uor i Instrukcji inwentaryzacyjnej, obejmując nią wszystkie aktywa i pasywa.
11. Od głównej księgowej egzekwować obowiązek:
 - a) sprawdzania pod względem formalno-rachunkowym (i dokumentowania tego faktu) wszystkich dowodów i ujmowania ich do właściwych okresów sprawozdawczych oraz zgodnie z dekreacją,
 - b) naliczania odsetek w prawidłowych wysokościach i terminach,
12. Egzekwować rzetelne prowadzenie dokumentacji związanej z funkcjonowaniem i rozliczaniem stołówki i magazynu art. żywnościowych oraz odpłatności za obiady.
13. Powierzyć pracownikom na piśmie faktycznie wykonywane przez nich czynności.

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 kontroli¹⁵.

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

Anna Morow

Do wiadomości: Wydział Oświaty i Wychowania,
Wydział Budżetu i Księgowości

¹⁵<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>