



LUBLIN

1918 — 2018

Inspiruje
nas wolność

Prezydent Miasta Lublin



ISO 9001:2015
FS 583555

ul. 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.1711.56.2018

Lublin, 12 kwietnia 2019 r.

Pani Małgorzata Markowska
Dyrektor Zespołu Szkół nr 11
20-107 Lublin, ul. Farbiarska 8

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹, podinspektor Kaja Miszczuk-Żydek z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”), przeprowadziła w kierowanym przez Panią Zespole Szkół nr 11 (dalej: „ZS11”) kontrolę prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej w 2017 i 2018 r. Szczegółowe ustalenia przedstawiono w protokole kontroli. Zgodnie z przepisem § 19 ust. 5 ww. procedury przekazuję Pani 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 procedury dokonywania zmian planów finansowych⁴,
- 4) przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań⁵ oraz dokonywania wydatków⁶,
- 5) mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych⁷,
- 6) gospodarowanie środkami funduszu świadczeń socjalnych (dalej: „ZFŚS”),
- 7) sprawozdawczość budżetową (Rb-28S i Rb-34S, roczne i za IV kwartał 2017 r.),
- 8) inwentaryzację w 2017 r.,
- 9) gospodarkę rzeczowymi składnikami majątku.

W wyniku ww. kontroli Wydział AK wydaje ogólną pozytywną – chociaż z uwagami – ocenę prowadzenia przez Panią gospodarki finansowej ZS11. Uwagi dotyczą głównie sposobu ustalenia przepisów wewnętrznych i realizacji dochodów. Stwierdzono też uchybienia dotyczące realizacji planu wydatków, sprawozdawczości budżetowej i dokumentowania inwentaryzacji.

Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości:

- 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 230.509,28 zł z 10 faktur za najem wystawionych szkołom niepublicznym. 2017-2018 r.;
- 4 próba: 8 z 16 zmian w planie wydatków budżetowych i 8 z 8 zmian w planie dochodów własnych,
- 5 zabezpieczenie środków na realizację umów (6 umów na kwotę 131.202,48 zł);
- 6 próba: 157.219,53 zł za 34 faktury zapłacone przelewem w grudniu 2017 r. oraz 6 faktur z § 4270;
- 7 prawidłowość konfiguracji uprawnień do dysponowania środkami finansowymi na rachunkach bankowych oraz prawidłowość dokonywania operacji finansowych – analiza przelewów od 08.10.2017 r. do 07.10.2018 r. (celowy dobór próby);



I. W zakresie organizacji i ogólnych uregulowań:

Przepisy wewnętrzne nie były adekwatne do przyjętych rozwiązań organizacyjnych i funkcjonowania ZS11. Część wydawana była zarządzeniami dyrektora, a część bez aktów tej rangi⁸. Wielokrotnie wskazywano zasady funkcjonowania i inwentaryzacji kasy, pomimo że nie istniała ona w ZS11 od 2015 r.

1. W polityce rachunkowości⁹:

- a) nie określono wersji oprogramowania ani daty rozpoczęcia eksploatacji 8 programów komputerowych, co było wbrew art. 10 ust. 1 pkt 3b i 3c ustawy o rachunkowości¹⁰, a jeden wskazany program nie był już stosowany,
- b) przepisy polityki zaktualizowano (bez daty) do zarządzenia Prezydenta Miasta Lublin¹¹ ale były one niedostosowane do rzeczywistej organizacji ZS11 (np. obejmowały swoim zakresem nieistniejący magazyn),
- c) w Zakładowym Planie Kont:
 - w części dotyczącej „Planu Kont” i „Zasad klasyfikacji zdarzeń” ustalono funkcjonowanie kont, niestosowanych lub uchylonych z mocy prawa¹², a nie wskazano faktycznie używanych kont. Ponadto wykaz kont i odnośne opisy różniły się. Także w „Zasadach prowadzenia kont ksiąg pomocniczych...” nie określono zasad prowadzenia i powiązań wszystkich stosowanych kont,
 - nie uchylono konta 975 „Wydatki strukturalne”, pomimo że od września 2017 r. nie było obowiązku ich ewidencjonowania i sporządzania sprawozdań Rb-Wsa.

2. Nie wdrożono od 25.05.2018 r. dokumentów dotyczących bezpieczeństwa informacji określonych w *Minimalnych wymogach dla Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w jednostkach organizacyjnych Gminy Lublin*¹³.

3. W Regulaminie ZFŚS¹⁴:

- do katalogu osób uprawnionych zaliczono pracowników zatrudnionych tylko na czas nieokreślony, co było niezgodne z art. 2 pkt 5 ustawy o ZFŚS¹⁵, a także z innymi zapisami regulaminu określającymi, że uprawnieni są pracownicy zatrudnieni na umowę o pracę, niezależnie od rodzaju umowy oraz wymiaru czasu jej wykonywania,
- dofinansowania do działalności kulturalno-oświatowej, sportowo-rekreacyjnej, wypoczynku dzieci i pomocy materialnej były zróżnicowane symbolicznie, tylko o 10-20 zł w poszczególnych progach, zatem osoby o najniższych dochodach otrzymywały dofinansowanie wyższe tylko o 20-40 zł od mających dochód kilkukrotnie wyższy i w ocenie Wydziału AK w tym zakresie fundusz nie spełniał swej funkcji socjalnej,

8 np. pisma z aneksami do polityki rachunkowości, regulaminu zamówień publicz., regulaminu ZFŚS;

9 zarządzenie dyrektora nr 11/2011 z 01.09.2011 r. w spr. wprowadzenia w życie zasad (polityki) rachunkowości, zakładowego planu kont, procedur kontroli oraz obiegu dowodów finansowo-księgow.;

10 ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U.2018.395 j.t. ze zm., obecnie Dz.U.2019.351 j.t.);

11 nr 95/12/2017 z dnia 29.12.2017 r. w sprawie określenia zasad prowadzenia rachunkowości dla jednostek budżetowych Gminy Lublin;

12 rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 02.11.2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, [...] (Dz.U.2015.1954);

13 zarządzenie z 20.04.2018 r. nr 65/4/2018 Prezydenta Miasta Lublin, tj. Polityki Bezpieczeństwa Informacji, Regulaminu Bezpieczeństwa Informacji, Regulaminu Systemu Informatycznego;

14 Regulamin gospodarowania środkami ZFŚS... wprowadzony zarządzeniem nr 2/2016 z 01.12.2016;

15 ustawa o Zakładowym Funduszu Świadczeń Socjalnych (obowiązujący od 28.11.2017 r. Dz.U.2017.2191 j.t. ze zm., obecnie Dz.U.2018.1316 j.t. ze zm.);



- formę udzielania świadczeń ustalono jako pieniężną, a jednocześnie przewidziano pomoc rzeczową bez dookreślenia jakichkolwiek jej zasad,
 - błędnie wskazano możliwość zwiększania środków Funduszu o wynagrodzenie płatnika (choć faktycznie nie był zwiększany o te wpływy).
4. Na stronie BIP ZS11 zawarto nieaktualne informacje, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o *dostępie do informacji publicznej*¹⁶: o organizacji, majątku, kontrolach.
 5. Minimalne wymogi wdrożenia kontroli zarządczej nie były w pełni realizowane:
 - nie dostosowano schematu organizacyjnego do aktualnych zadań, gdyż ujęto w nim stanowiska¹⁷, których w ZS11 nie było i odwrotnie nie uwzględniono stanowisk¹⁸ faktycznie funkcjonujących,
 - w „Regulaminie wynagradzania...”¹⁹ były kategorie zaszeregowania i wymagania kwalifikacyjne dla nieistniejących stanowisk²⁰, stanowisko pracy kierownika gospodarczego i sekretarza szkoły nieprawidłowo zaliczono do stanowisk urzędniczych, dla których błędnie określono stawki dodatku funkcyjnego,
 - dwóch pracowników posiadało nieaktualne zakresy czynności,
 - obie części *Karty zarządzania celami* były niespójne (tj. części I „Cele, zadania, mierniki” z częścią II „Rejestr ryzyk”), ale Wydział AK zwraca uwagę, że wszystkie ryzyka zidentyfikowane na 2018 r. (podobnie jak w 2016 r. i 2017 r.) dyrektor ocenił na akceptowalnym poziomie, co wskazuje na celowe działanie dla uniknięcia ustalenia i wdrożenia mechanizmów kontroli usprawniających zarządzanie ZS11.

II. W zakresie realizacji dochodów:

1. Zmiany planu finansowego dochodów własnych (dot. przesunięcia środków między paragrafami oraz zwiększenie planu wydatków/ dochodów) przekazywano do Wydziału Oświaty (dalej „OW”) z opóźnieniem, tj. po 13, 17, 19 dniach od daty ich sporządzenia, zamiast w terminie 5 dni²¹ od dnia otrzymania informacji z OW .
2. Nie wystąpiono o zgodę Rady Miasta na zawarcie kolejnych umów najmu z dwoma tymi samymi najemcami²², co było niezgodne z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o *gospodarce nieruchomościami*²³.
3. W umowach najmu nie zawarto zapisów o naliczaniu opłat w przypadku niepoinformowania o odwołaniu zajęć oraz o naliczaniu odsetek za nieterminowe płatności, a także nie ustalono osoby odpowiedzialnej za naliczanie odsetek. Faktycznie zajmowała się tym główna księgowa, która nie naliczyła odsetek dla 3 (z 7) nieterminowo zapłaconych faktur.

16 ustawa z 06.09.2001 r. o *dostępie do informacji publicznej* (Dz.U.2018.1330 j.t. ze zm.);

17 np. wicedyrektor, informatyk, konserwator;

18 np. starszy specjalista ds. uczniowskich, główny specjalista ds. kadr, rzemieślnik specjalista;

19 „Regulamin wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Zespole Szkół Nr 11...” - zarządzenie dyrektora nr 18/2011 z 01.09.2011, aneks nr 1 - zarządzenie nr 6/2017 z 14.12.2017 r.;

20 np. zastępca głównego księgowego, starszy informatyk, referent;

21 zgodnie z pkt 4 załącznika nr 3 do uchwały nr 1172/XLIV/2010 Rady Miasta Lublin w sprawie utworzenia wydzielonych rachunków przez samorządowe jednostki budżetowe i uchwały zmieniającej nr 1139/XLIII/2014 z 04.09.2014 r. dyrektorzy jednostek dokonują zmian w planie finansowym poprzez sporządzenie nowego planu i przekazanie go Prezydentowi za pośrednictwem OW w terminie 5 dni od dnia otrzymania informacji o zmianie kwot dochodów;

22 dotyczyło to umów najmu części korytarza oraz gabinetu lekarskiego;

23 ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami* (Dz.U.2018.2204 j.t. ze zm.);



4. Dyrektor zawarł niekorzystne dla ZS11 umowy najmu pomieszczeń szkoły, a na dodatek nie egzekwowano przestrzegania istotnych warunków tych umów. I tak:
- W umowie z Centrum Nauki i Biznesu „Żak” Sp. z o.o. za wynajem sal lekcyjnych ustalono płatność "z dołu" za ledwie 2 razy w roku, w okresach półrocznych. Główna księgową wystawiała faktury w terminach jeszcze późniejszych niż daty zapłaty wskazane w umowie. Ponadto naliczone w dniu 29.08.2018 r. odsetki za nieterminowe wpłaty w kwocie 177,17 zł do dnia zakończenia kontroli (20.11.2018 r.) nie zostały opłacone przez tego najemcę. W ocenie AK ustalone dla tego najemcy i realizowane warunki umowy generowały dla ZS11 niezasadne koszty bieżące. Nie zapewniono wpływu regularnych, comiesięcznych wpłat za wynajmowane sale – tak jak od innych najemców i w istocie z budżetu ZS11 pośrednio finansowano działalność niepublicznych szkół dla dorosłych ponosząc aż przez pół roku koszty mediów (woda, energia elektryczna i ciepła, wywóz odpadów) oraz utrzymania i dozoru.
 - Wartość faktury za najem sali gimnastycznej dla Wyższej Szkoły Nauk Społecznych główna księgową pomyłkowo zaniżyła o 4,5 godziny (tj. o 553,50 zł), niezgodnie z kontrolką czasu najmu.
5. Błędnie – wbrew przepisom rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów²⁴ – ewidencjonowano wpłaty za najem na koncie 700 „Sprzedaż produktów i koszt ich wytworzenia”, zamiast 760 „Pozostałe przychody operacyjne”.

III. Zaciąganie zobowiązań i dokonywanie wydatków, sprawozdawczość budżet.:

1. W dniu 28.04.2017 r. wystąpiło przekroczenie planu wydatków (o 280,00 zł), ponieważ plan zwiększono dopiero 12.06.2017 r., tj. po ok. 1,5 miesiąca. Było to niezgodne z zasadami określonymi w art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 52 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych²⁵ (dalej „ufp”).
2. Trzy (z sześciu) umowy zawarte w 2017 r. za usługi remontowe nie były parafowane przez główną księgową, co oznacza, że dokumenty nie zostały poddane wstępnej kontroli (wbrew art. 54 ust. 3 ufp). Podpis (parafa) głównej księgowej potwierdza, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.
3. Nie ustalono sposobu nadawania dowodom księgowym wewnętrznych numerów identyfikacyjnych. Faktycznie nadawano te same numery dokumentom ujmowanym w trzech różnych rejestrach księgowych (środków budżetu, dochodów własnych, ZFŚS), a przy tym na dokumentach księgowych nie odnotowywano z jakich środków zatwierdzone są zapłaty. Uniemożliwiało to jednoznaczną identyfikację dokumentu w obiegu księgowym.
4. W sprawozdaniu Rb-28S za 2017 r. wykazano w dwóch rozdziałach dane różniące się od ujętych w ewidencji analitycznej do kont zespołu „2”²⁶ (vide § 6 ust. 1 pkt 1 i § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁷).

IV. W zakresie dokumentowania procesu inwentaryzacji aktywów i pasywów:

24 Zał. nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13.09.2017 r. w spr. rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jst, jednostek budżetowych, ... (Dz.U.2017.1911);
25 ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2017.2077 j.t. ze zm.);
26 dane o wydatkach w sprawozdaniu były w § 4040 w rozdziale 80120 zawyżone, a w rozdziale 80150 zaniżone o 128,00 zł (wykazane w rozdziale 80152);
27 w 2017 r. rozporządzenie Ministra Finansów z 16.01.2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U.2016.1015 j.t. ze zm.), obecnie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 09.01.2018 r. (Dz.U.2018.109 j.t. ze zm.);



1. W zarządzeniu o przeprowadzeniu inwentaryzacji rocznej²⁸ w skład komisji inwentaryzacyjnej dyrektor powołał siebie na przewodniczącego komisji.
2. Nie ustalono – zgodnie z wymogiem art. 27 ust. 1 uor – sposobu dokumentowania porównania danych ewidencji księgowej ze stanem rzeczywistym (wynikającym ze spisu z natury). W efekcie nie wskazano kluczowego dokumentu, w którym należało porównać te dane z obu źródeł. Nie ustalono też sposobu dokumentowania inwentaryzacji drogą potwierdzenia należności i weryfikacji sald.
3. Arkusz spisu z natury druków ścisłego zarachowania zawierał rozbieżności. Nie wskazano według stanu na jaki dzień przeprowadzono spis, natomiast data spisu wg arkusza to 29.12.2017 r. (piątek), zaś wg protokołów inwentaryzacji – 31.12.2017 r. (niedziela).

V. W zakresie gospodarowania składnikami majątku:

1. Nie ustalono formy prowadzenia ewidencji środków trwałych i pozostałych środków trwałych (komputerowo czy tradycyjnie) ani sposobu ich znakowania.
2. Ewidencja inwentarzowa prowadzona była niezgodnie z przepisami wewnętrznymi²⁹, np. tablice interaktywne ujęte były w innej księdze inwentarzowej niż ustalona, ujmowano niekonsekwentnie ten sam składnik majątku, a w księgach inwentarzowych ujmowano sprzęt niepodlegający żadnej ewidencji.

Niekompletne przepisy wewnętrzne i nieegzekwowanie od pracowników ich przestrzegania są główną przyczyną nieprawidłowości stwierdzonych w toku niniejszej kontroli. Do tego dodać należy niestosowanie obowiązujących zarządzeń Prezydenta i formalne podejście do procesu zarządzania ryzykiem.

Na wykazane nieprawidłowości wpływ miało również niewykonanie zaleceń pokontrolnych po poprzedniej kontroli z 2015 r., co świadczy o nierzetelnym poinformowaniu Prezydenta Miasta Lublin o wyeliminowaniu poprzednio stwierdzonych błędów. Podkreślić jednak należy, że w trakcie kontroli dyrektor reagował na bieżąco na ustalenia kontroli i uaktualnił stronę BIP ZS11, schemat organizacyjny, zakresy czynności pracowników a w ewidencji inwentarzowej uzupełniono brakujące numery kodów kreskowych środków trwałych.

Pomimo pozytywnej oceny istnieje potrzeba usunięcia wymienionych powyżej uchybień i nieprawidłowości, dlatego polecam:

1. Przeanalizować przepisy wewnętrzne, ujednoczyć sposób ich wydawania i odpowiednio je uzupełnić, w tym w szczególności:
 - a) wyeliminować zapisy dotyczące funkcjonowania kasy (i stanowiska kasjera),
 - b) w polityce rachunkowości:
 - dostosować zapisy do zarządzenia nr 95/12/2017 Prezydenta Miasta Lublin,
 - określić wersję oprogramowania i datę rozpoczęcia eksploatacji stosowanych programów komputerowych,
 - dostosować *Zakładowy Plan Kont* do rzeczywiście używanych kont, ujednoczyć ich opis i zasady prowadzenia oraz powiązań, a także uchylić zapisy dot. konta 975 „Wydatki strukturalne” i sporządzania sprawozdań Rb-Wsa,
 - c) w Regulaminie ZFŚS:
 - ustalić katalog osób uprawnionych zgodnie z ustawą o ZFŚS,
 - ustalić adekwatne różnice w progach dofinansowań świadczeń,

²⁸ zarządzenie nr 1 z 02.01.2015 r.;

²⁹ załącznik nr 4 do polityki rachunkowości „Gospodarka środkami rzeczowymi”;



- wyeliminować zapisy umożliwiające zwiększanie wartości ZFŚS o wynagrodzenie płatnika,
 - d) dostosować Regulamin wynagradzania... i aneks do faktycznie obowiązujących stanowisk w ZS11, ustalić prawidłowy katalog stanowisk urzędniczych oraz prawidłowe stawki dodatku funkcyjnego.
2. Wdrożyć dokumenty dotyczące bezpieczeństwa informacji według *Minimalnych wymogów dla Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji...*
 3. Konsekwentnie prowadzić *Kartę zarządzania celami*, zapewnić spójność obu części tego dokumentu, a identyfikując ryzyka rzetelnie analizować ich poziom akceptowalności.
 4. Bezwzględnie, każdorazowo występować o zgodę Rady Miasta na zawarcie kolejnych umów najmu z tym samym kontrahentem.
 5. Zawierać korzystne dla ZS11 umowy najmu pomieszczeń szkolnych oraz ustalić osobę odpowiedzialną za naliczanie odsetek od nieterminowych wpłat za najem, a z kontrahentem Centrum Nauki i Biznesu „Żak”:
 - renegotjować umowę najmu co do terminu płatności, a faktury wystawiać w terminach wskazanych w umowie,
 - rozliczyć należne odsetki od nieterminowych płatności (177,17 zł),
 6. Wygekwotać od Wyższej Szkoły Nauk Społecz. 553,50 zł za 4,5 godz. najmu.
 7. Ewidencję wpłat za najem prowadzić na koncie 760.
 8. Terminowo przekazywać do OW zmiany planów finansowych a wydatki realizować wyłącznie do wysokości środków w planie finansowym.
 9. Umowy skutkujące zaciągnięciem zobowiązania zawierać wyłącznie po uprzednim ich parafowaniu przez główną księgową.
 10. Ustalić i stosować jasny sposób oznaczania numerem wewnętrznym dowodów księgowych i wskazywać na nich z jakich środków zatwierdzone są do zapłaty.
 11. Zapewnić zgodność danych wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych z danymi ujętymi z ewidencją księgową.
 12. Wyeliminować słabości w dokumentowaniu inwentaryzacji co do:
 - daty przeprowadzenia inwentaryzacji (wg stanu na ostatni dzień r. obrotowego),
 - porównania danych ewidencji księgowej ze stanem rzeczywistym.
 13. Ustalić sposób prowadzenia ewidencji środków trwałych i pozostałych środków trwałych oraz sposób znakowania składników majątku i ściśle je stosować.
- 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 kontroli³⁰.

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

mgr inż. Anna Morow

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

Do wiadomości:

30 <https://bip.lublin.eu/prawo/zarzadzania-prezydenta/2010/aktualne/zarzadzanie-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>



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