



AK-K-I.1711.15.2021

Lublin, 25 października 2021 r.

Pani Iwona Pańpuch
Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 1
im. ks. Stanisława Konarskiego
ul. Kunickiego 116, 20-436 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹ główny specjalista Mirosław Dyk i podinspektor Cezary Mazur z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”) – przeprowadzili w kierowanej przez Panią Szkołę Podstawowej nr 1 (dalej „Szkoła” lub „SP1”) kontrolę prowadzenia gospodarki finansowej w 2020 r. Szczegółowe ustalenia zawarto w protokole kontroli, podpisanym w dniu 07.07.2021 r. 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) przepisy wewnętrzne Szkoły²,
- 2) realizację dochodów na wydzielonym rachunku (tzw. „dochodów własnych”)³,
- 3) przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań⁴ oraz dokonywania wydatków⁵,
- 4) mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych⁶,
- 5) przeprowadzanie inwentaryzacji,
- 6) gospodarkę rzeczowymi składnikami majątku.

Wydział AK pozytywnie – choć z uwagami – ocenia prowadzenie gospodarki finansowej Szkoły w 2020 r. Skontrolowane zadania realizowane były prawidłowo, a stwierdzone nieprawidłowości formalne nie wpłynęły na realizację planu finansowego Szkoły. Uwagi Wydziału AK dotyczą niekompletnych i niedostosowanych przepisów wewnętrznych w zakresie inwentaryzacji i polityki rachunkowości oraz niepełnego dokumentowania przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji drogą potwierdzenia sald.

- 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 w zakresie dokumentowania systemu kontroli zarządczej oraz ustalenia mechanizmów kontroli operacji gospod. i finansowych (w tym polityki rachunkowości) i udostępniania informacji publicznej;
- 3 mechanizmy nadzoru nad realizacją dochodów, przejrzystość gromadzenia dochodów z najmu (próba: 15 umów najmu realizowanych w 2020 r. i 100% faktur/not księgowych z II 2020 r. - 9.521,50 zł), powiadamianie/zgoda o umowach najmu - 100% realizowanych w 2020 r.;
- 4 zabezpieczenie środków na 4 umowy z 2020 r. (100%): 1 na remont i 3 zlecenia z pracownikami);
- 5 dokonywanie wydatków do wysokości planu finansowego – 100% zmian planu (12 dot. środków budżetowych i 1 dot. dochodów własnych), celowość wydatków, mechanizmy kontroli dokumentów (próba: 40 FV na kwotę 44.581,61 zł), wykazanie wydatków w sprawozdaniach Rb-28S i Rb-34S;
- 6 prawidłowość konfiguracji uprawnień do dysponowania śr. finansowymi na r-kach bankowych oraz prawidłowość dokonywania operacji finansowych na próbie celowej przelewów (2020 i 2021 r.);



Szczegółowe ustalenia kontroli wykazały następujące nieprawidłowości:

I. Ogólne uregulowania organizacyjne

Niektóre przepisy wewnętrzne były niekompletne i nie uwzględniały szczególnych zasad funkcjonowania Szkoły jako jednostki budżetowej. Nie można zatem ich uznać za skuteczny mechanizm kontroli zarządczej służący zapewnieniu realizacji celów i zadań, zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych („ufp”)⁷. I tak:

1. *Polityka rachunkowości*⁸ nie spełniała wszystkich wymogów art. 10 ust. 1 ustawy o *rachunkowości*⁹ (dalej „uor”) gdyż:

- a) w zakładowym planie kont nie opisano sposobu prowadzenia ewidencji analitycznej wielu kont¹⁰, a opis operacji na koncie 976 dotyczył łącznych sprawozdań finansowych, których Szkoła nie sporządza,
- b) w opisie systemu przetwarzania danych nie uwzględniono wszystkich programów stosowanych do prowadzenia ksiąg rachunkowych, a dla żadnego programu nie określono jego wersji i daty rozpoczęcia eksploatacji,
Ponadto dowody księgowe oznakowane były dwoma numerami identyfikacyjnymi, co nie wynikało z regulacji wewnętrznych, a tym samym nie zapewniało uzyskania jasnych i zrozumiałych informacji o treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych według wymogu art. 24 ust. 4 pkt 4 uor.

2. W *Instrukcji inwentaryzacyjnej*¹¹:

- a) zawarto zapisy o inwentaryzacji aktywów, które w Szkole nie występowały¹²,
- b) wskazano niewłaściwą metodę inwentaryzacji, tj. drogą potwierdzenia sald:
 - własnych aktywów powierzonych kontrahentom (zamiast spisem z natury)
 - składników majątku, których przeprowadzenie spisu z natury lub uzgodnienie jest niemożliwe (zamiast drogą weryfikacji sald),
 - nieprawidłowy termin inwentaryzacji drogą weryfikacji sald (w IV kwartale roku do 15 dnia roku następnego) przewidziany wyłącznie dla inwentaryzacji drogą spisu z natury i potwierdzenia sald należności,
- c) nie ustalono sposobu dokumentowania porównania wyników spisu z natury z danymi ksiąg rachunkowych oraz sposobu dokumentowania przeprowadzenia inwentaryzacji drogą weryfikacji sald. Ponadto dopuszczono możliwość przeprowadzenia inwentaryzacji drogą potwierdzenia sald w formie rozmowy telefonicznej dokumentowanej jedynie jednostronną notatką. W toku kontroli ustalono, że nie sporządzono nawet takiej notatki po telefonicznym uzgodnieniu salda należności z inną szkołą.
- d) w treści instrukcji przywołano dokumenty, których nie było wśród załączników (lub miały inną numerację) zaś niektórych załączników nie ujęto w treści¹³.

7 Dz.U.2021.305 t.j. z dnia 2021.02.18;

8 wprowadzona zarządzeniem nr 17/2019/2020 z 17.01.2020 r.;

9 ustawa z dnia 29.09.1994 r. o *rachunkowości* (t.j. Dz.U.2021.217 ze zm.);

10 tj. kont 013, 014, 020, 080, 132, 135, 231, 240 oraz kont Zespołu 4 z wyjątkiem konta 400;

11 załącznik nr 6 do polityki rachunkowości wprowadzonej zarz. nr 17/2019/2020 z 17.01.2020 r.;

12 szkoła nie ma terenów niestrzeżonych, nie udziela pożyczek kontrahentom, od 10 lat nie ma kasy;

13 np. opisano funkcjonowanie Zestawienia różnic inwentaryzacyjnych i Protokołu weryfikacji różnic inwentaryzacyjnych, których nie ma wśród załączników, a załącznikami (nr 9 i 10) są wzory: Zestawienie niedoborów i nadwyżek z inwentaryzacji i Protokół rozliczenia inwentaryzacji, którego instrukcja nie uwzględnia w swojej treści;



- e) te same obowiązki w zakresie inwentaryzacji powielono i przypisano różnym osobom np. dyrektorowi i głównej księgowej nadzór nad całością inwentaryzacji, a odpowiedzialność za szkolenie przewodniczącemu komisji i głównej księgowej. Głównej księgowej powierzono ponadto odpowiedzialność zarówno za nadzorowanie jak i przeprowadzenie inwentaryzacji (we współpracy ze służbami technicznymi, których nie ma w strukturze organizacyjnej Szkoły).
4. W *Instrukcji w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami majątku ruchomego w Szkole...*¹⁴ opisano m.in. zasady zbywania zbędnych składników majątku ruchomego przez gospodarstwo pomocnicze, zlikwidowane z końcem roku 2010¹⁵, a ponadto sprzecznie wskazano osoby prowadzące księgi inwentarzowe (raz zapisując, że prowadzą je użytkownicy składników majątku, a innym razem, że kierownik gospodarczy).
5. W *Regulaminie wynagradzania pracowników...*¹⁶ ustalono dodatki funkcyjne dla stanowisk niewystępujących w Szkole (np. kierownik obiektów sportowych, kierownik warsztatów szkolnych, sekretarz szkoły).
6. W zakresach czynności osób, które prowadziły ewidencję analityczną wartości niematerialnych i prawnych oraz księgozbioru nie wpisano tych zadań. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej¹⁷ aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.
7. Na stronie BIP Szkoły brakowało informacji o przebiegu i efektach 2 kontroli (z 5 przeprowadzonych w 2020 r.) oraz informacji o sposobie i zasadach udostępnienia danych zawartych w prowadzonych rejestrach i ewidencjach. Było to niezgodne z art. 6 ust. 1 pkt. 3f i 4a ustawy o *dostępnie do informacji publicznej*¹⁸.

II. Realizacja dochodów z najmu

1. Wbrew art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o *gospodarce nieruchomościami*¹⁹ dyrektor nie wystąpił do Wydziału Gospodarowania Mieniem o uzyskanie zgody Rady Miasta Lublin na zawarcie z tymi samymi kontrahentami 3 kolejnych umów najmu²⁰.
2. Do żadnej z 20 faktur (z 23 wystawionych) zapłaconych po terminie przez najemcę sklepiku, kuchni i stołówki w 2020 r. główna księgowa nie naliczyła odsetek, chociaż opóźnienia w płatnościach wynosiły od ponad miesiąc do nawet 8 m-cy (szacowana kwota odsetek to łącznie ok. 123 zł), a obowiązek ich naliczania wynikał z przepisów art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp i § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w *sprawie rachunkowości oraz planów kont...*²¹.
3. Faktury dla 2 kontrahentów wystawiano z innym terminem płatności niż wynikający z umów, a dla jednego z nich w umowie ustalono niejednoznaczny termin płatności (od dnia otrzymania faktury), przez co Szkoła pozbawiła się możliwości prawidłowego naliczenia odsetek w przypadku jego niedotrzymania.

14 załącznik nr 7 do polityki rachunkowości;

15 zgodnie z art. 87 ustawy z 27.08.2009 r. *przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* (Dz.U.2009.157.1241 t.j. ze zm.);

16 zarządzeniem nr 53/2019 z 02.07.2019 r.;

17 załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. (poz. 84), standard A.3

18 ustawa z dnia 06.09.2001 o *dostępnie do informacji publicznej* (t.j. Dz.U.2020.2176);

19 ustawa z dnia 21.08.1997 r. o *gospodarce nieruchomościami* (t.j. Dz.U.2020.1990 ze zm.);

20 na wynajem sklepiku oraz dwóch na dzierżawę kuchni i stołówki;

21 Rozporz. Ministra Rozwoju i Finansów z 13.09.2017 r. w *spr. rachunkowości oraz planów kont...* (t.j. Dz.U.2020.342);



- Umowy najmu nie zabezpieczały w pełni interesów Szkoły, ponieważ w żadnej z nich nie zawarto zapisu o poniesieniu kosztów niezrealizowanych zajęć w razie ich nieodwołania przez najemcę, a w trzech umowach²² nie było zapisów o naliczeniu odsetek za nieterminowe płatności.
- Wynajmowano pomieszczenia²³, których nie uwzględniono w *Regulaminie najmu...*²⁴ i za które w cenniku nie ustalono stawek odpłatności.

III. Zaciąganie zobowiązań i dokonywanie wydatków

- Główna księgową nie prowadziła na bieżąco ewidencji kont 980 i 998 (strony Ma i Wn tych kont zostały zaksięgowane jednorazowo na koniec roku). Ponadto wartość umów cywilnoprawnych nie była ewidencjonowana na koncie 998 w miesiącu ich zawarcia, zamiast tego w § 4170 księgowano plan finansowy. Było to wbrew art. 20 ust. 1 uor oraz zasadom funkcjonowania tych kont określonym w załączniku nr 3 do *rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont...*
- Wbrew art. 20 ust. 2 uor dokonywano przelewów²⁵ bez sporządzenia sprawdzonych i zatwierdzonych do zapłaty dowodów księgowych. Ponadto część dowodów PK nie była sprawdzona ani pod względem formalno-rachunkowym, ani pod względem merytorycznym, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor. Z kolei listy płac świadczeń z ZFŚS były sprawdzane merytorycznie przez specjalistę ds. kadr, choć zgodnie z przepisami wewnętrznymi do tej kontroli upoważniony był dyrektor.
- Do żadnego z 3 podprogowych zamówień publicznych udzielonych w 2020 r. nie sporządzono wniosku w sprawie podjęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wymaganego § 3 Regulaminu udzielania zamówień.
- W *Regulaminie udzielania zamówień publicznych...* obowiązującym od marca 2021 r. ustalono kwotę 15.000 zł zwalniającą z jego stosowania, przy czym Szkoła nie realizowała tak dużych wydatków rzeczowych, co oznacza, że regulamin ma charakter czysto formalny i nie zapewni stosowania zasad wym. w art. 44 ust. 3 upf.

IV. Inwentaryzacja i gospodarowanie majątkiem

- Nie inwentaryzowano drogą spisu z natury biletów, paliwa, ani żadnych innych materiałów odpisanych w koszty w dniu zakupu, chociaż w pkt 11b *Instrukcji inwentaryzacyjnej* zapisano, że rzeczowe składniki aktywów obrotowych (tj. nabyte na własne potrzeby) są corocznie inwentaryzowane w drodze spisu z natury.
- Ewidencja ilościowo-wartościowa składników majątku prowadzona w systemie KSAT200i Moduł MAJ nie zawierała wszystkich danych wymaganych przepisami wewnętrznymi (rozd. I pkt 4 i rozdz. III pkt 2.3 polityki rachunkowości), ponieważ:
 - zapisywano ogólną nazwę składnika majątku (np. drukarka, radiomagnetofon, zestaw komputerowy) bez żadnych cech identyfikacyjnych (np. nr fabryczny, producent, model, typ itp.),
 - nie wskazywano w ogóle miejsca użytkowania środków trwałych i ok 50% pozostałych środków trwałych ewidencjonowanych ilościowo-wartościowo ani daty ich oddania do użytkowania, co było także niezgodne z zasadami funkcjonowania kont 011 i 013²⁶,

22 jednej na wynajem pomieszczenia na centrale telefoniczną oraz 2 na dzierżawę kuchni i stołówki;

23 tj. pomieszczenie kuchenne i stołówka, sklepik szkolny, centrala Netii oraz szatnie z natryskami;

24 zarządzenie nr 2/2020/2021 z 01.09.2020 r.;

25 np. dotyczących odprowadzania podatku VAT oraz zwrotu nadpłaconych kwot za wyżywienie;

26 Vide zał. nr 3 do *rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont...*;



Taki sposób prowadzenia ewidencji składników majątku utrudniał jednoznaczną identyfikację składników majątku i nie zapewniał rzetelnego przeprowadzenia i powiązania wyników inwentaryzacji z zapisami w księgach rachunkowych, tj. wykonania dyspozycji art. 27 ust. 1 uor.

3. Szkoła prowadzi odrębną ewidencję ilościową składników majątku, jednak – wbrew art. 17 ust. 2 uor – nie określono formalnie sposobu jej prowadzenia i nie wskazano jakie wyposażenie podlega tej ewidencji, a jakie ewidencji ilościowo-wartościowej.

Przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości było głównie niestosowanie przepisów wewnętrznych i ich wady, jak również pomyłki i błędy pracowników oraz niewystarczający nadzór dyrektora nad zadaniami wykonywanymi przez pracowników zwłaszcza w czasie pracy zdalnej.

Podkreślić należy, że dyrektor Szkoły na bieżąco reagowała na stwierdzone nieprawidłowości i część z nich wyeliminowała już w trakcie kontroli. I tak:

1. Z regulaminu wynagradzania usunięto dodatki funkcyjne dla stanowisk niewystępujących w SP1.
2. Zamieszczono brakujące dane w BIP (dot. prowadzonych rejestrów i ewidencji oraz informacji o przebiegu i efektach kontroli).
3. Uzupełniono zakres czynności głównej księgowej o nadzór nad terminami płatności należności Szkoły.
4. Zaktualizowano regulamin najmu oraz cennik o wszystkie pomieszczenia wynajmowane przez Szkołę zaś w regulaminie najmu wprowadzono obowiązek zamieszczania w umowach najmu zapisu o ponoszeniu przez najemcę kosztów niezrealizowanego najmu w razie niepoinformowania Szkoły o odwołaniu zajęć.
5. Zaktualizowano *Instrukcję obiegu i kontroli dokumentów* przypisując specjaliście ds. kadr odpowiedzialność za kontrolę merytoryczną wszystkich list płac.

W celu wyeliminowania pozostałych nieprawidłowości polecam:

1. Poprawić, zaktualizować i uzupełnić przepisy wewnętrzne, uwzględniając nieprawidłowości wskazane w niniejszym wystąpieniu, a w szczególności:
 - a) zaktualizować zakładowy plan kont o sposób prowadzenia wszystkich kont pomocniczych i ich powiązania z kontami księgi głównej oraz wykreślić zapis o sporządzaniu łącznych sprawozdań finansowych,
 - b) wskazując wersje oraz datę wprowadzenia do użytkowania wszystkich programów komputerowych służących do prowadzenia ksiąg rachunkowych,
 - c) w polityce rachunkowości ustalić sposób nadawania numerów identyfikacyjnych dowodom księgowym,
 - d) opracować kompletną, zgodną z przepisami prawa i dostosowaną do specyfiki Szkoły instrukcję inwentaryzacyjną, a w szczególności:
 - ustalić sposób dokumentowania porównania wyników spisu z natury z danymi ksiąg rachunkowych i przeprowadzania inwentaryzacji drogą weryfikacji sald,
 - wykreślić zapisy powielone, zobowiązujące do inwentaryzacji składników majątku niewystępujących w Szkole, dopuszczające przeprowadzanie inwentaryzacji drogą potwierdzenia sald w formie rozmowy telefonicznej oraz powierzające obowiązki komórkom organizacyjnym nieistniejącym w Szkole,
 - f) wykreślić z instrukcji gospodarowania składnikami majątku zapis o prowadzeniu ksiąg inwentaryzacyjnych przez użytkowników składników majątku i o zasadach zbywania majątku przez gospodarstwo pomocnicze.



2. Dokumentować przeprowadzanie inwentaryzacji drogą potwierdzenia sald należności poprzez pisemne ich potwierdzenie z kontrahentem i sporządzanie dokumentu wskazującego ostateczny wynik tej inwentaryzacji.
3. Na koniec każdego roku obrotowego inwentaryzować drogą spisu z natury rzeczowe składniki aktywów obrotowych.
4. Nadzorować należyte wykonywanie obowiązków przez główną księgową, w tym:
 - naliczanie odsetek od nieterminowych płatności,
 - rzetelne i bieżące prowadzenie ewidencji księgowej zaangażowania i planu wydatków.
5. Kolejne umowy najmu zawierane z tymi samymi kontrahentami podpisywać po uzyskaniu zgody Rady Miasta Lublin.
6. We wszystkich umowach najmu uwzględnić zapis o naliczeniu odsetek w przypadku nieterminowej płatności, natomiast wyeliminować z tych umów terminy płatności oparte o datę otrzymania faktury przez kontrahenta.
7. Faktury za najem wystawiać w terminach wynikających z zawartych umów najmu.
8. Postępowania w sprawie udzielania zamówień tzw. „podprogowych” prowadzić ściśle wg procedury ustalonej w regulaminie. Obniżyć próg kwotowy (15.000 zł) zwalniający ze stosowania regulaminu udzielania zamówień publicznych.
9. Wydatków dokonywać tylko na podstawie dowodów księgowych uprzednio sprawdzonych pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym a następnie zatwierdzonych przez dyrektora.
10. Ustalić zasady prowadzenia ewidencji ilościowej składników majątku, a w szczególności wskazać jakie składniki majątku podlegają tej ewidencji, a jakie ewidencji ilościowo-wartościowej.
11. Uzupełnić ewidencje składników majątku o ich cechy charakterystyczne i miejsca użytkowania.
12. Zaktualizować zakresy obowiązków osób prowadzących ewidencje analityczne wartości niematerialnych i prawnych oraz księgozbiorów.

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 kontroli²⁷.

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

mgr inż. Anna Morow

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

Do wiadomości: Wydział Oświaty i Wychowania.

27 <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>