



LUBLIN 2017
700 LAT
MIASTA

Prezydent Miasta Lublin



ul. Karłowicza 4/1009, 20-027 Lublin, tel.: +48 81 466 1850, fax: +48 81 466 1851
e-mail: audyt@lublin.eu, ePUAP: /UMLublin/skrytka, www.um.lublin.eu



ISO 9001:2008
FS 583555

AK-K-I.1711.10.2017

Lublin, 31 sierpnia 2017 r.

Otrzymałam 6.09.2017

Mądra

Pani Lucyna Mądra
Dyrektor VIII Liceum Ogólnokształcącego
im. Zofii Nałkowskiej
ul. Słowicza 5, 20-336 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

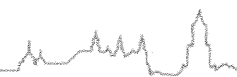
Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹, główny specjalista Mirosław Dyk i podinspektor Mateusz Turko z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”), przeprowadzili w kierowanym przez Panią VIII Liceum Ogólnokształcącym (dalej: „Liceum” lub „VIII LO”) kontrolę prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej w 2016 r. Szczegółowe ustalenia przedstawiono w protokole kontroli i 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 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 2016 r.),
- 7) inwentaryzację w 2015 r. i 2016 r.,
- 8) gospodarkę rzeczowymi składnikami majątku,
- 9) wykonanie zaleceń pokontrolnych wydanych w wyniku poprzedniej kontroli.

Wydział AK pozytywnie ocenia prowadzenie przez Panią gospodarki finansowej VIII LO, choć z uwagami dotyczącymi w szczególności ustalania przepisów wewnętrznych oraz prowadzenia ewidencji składników 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), polityki rachunkowości i udostępniania informacji publicznej;
- 3 próba: dochody zrealizowane w listopadzie 2016 r. z tytułu 7 faktur za wynajem na kwotę 1.555,00 zł (tj. ok. 11 % dochodów z najmu w 2016 r.);
- 4 zabezpieczenie środków na roboty budowlane (2 umowy na kwotę 26.950,00 zł);
- 5 próba: 100% wydatków na doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli (1.680,00 zł) oraz 30 faktur zapłaconych przelewem w grudniu i 5 faktur z § 4270 na kwotę 47.041,43 zł;
- 6 konfiguracja uprawnień do dysponowania środkami finansowymi na rachunkach bankowych Liceum oraz dysponowanie tymi środkami (próby celowe na dokumentach i analiza przelewów z 2016 r.);



Powyższą ocenę uzasadniają nw. 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 sprzeczne ze sobą i niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Rodzi to ryzyko dezorganizacji w wykonywaniu zadań i nie zapewnia pełnej realizacji celów kontroli zarządczej, o których mowa w art. 68 ust. 2 *ustawy o finansach publicznych*⁷ („ufp”) według *Standardów kontroli zarządczej* ustanowionych przez Ministra Finansów dla jednostek sektora finansów publicznych⁸ i *Minimalnych wymogów wdrożenia systemu kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych miasta Lublin*⁹ ustanowionych zarządzeniem Prezydenta Miasta Lublin. 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, które były niekompletne i nie spełniały wszystkich dyspozycji art. 10 ust. 1 uor, ponieważ:
 - nie określono metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalenia wyniku finansowego,
 - nie wskazano zbiorów danych tworzących prowadzone komputerowo księgi rachunkowe, opisu systemu informatycznego oraz zasad ich ochrony,
 - w zakładowym planie kont:
 - nie zawarto zasad klasyfikacji zdarzeń dla 4 kont¹¹, a zasady przyjęte do pozostałych kont skopiowano z rozporządzenia¹², zamiast wskazać faktyczne zasady księgowania operacji w Liceum,
 - wskazano 8 niestosowanych kont, w tym 2 konta uchylone 01.01.2016 r.¹³,
 - nie określono zasad powiązania kont ksiąg pomocniczych z kontami księgi głównej.
2. Obowiązywały trzy dokumenty ustanawiające system kontroli zarządczej¹⁴, dwie instrukcje inwentaryzacyjne¹⁵ oraz dwie procedury zabezpieczenia systemów informatycznych¹⁶ (w jednej z nich zawarto bezprzedmiotowe w tej instrukcji *Zasady wstępnej oceny celowości ponoszonych wydatków w związku z realizacją zadań*), ponadto w tych przepisach:

7 ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (j.t. Dz.U. 2016 poz. 1870 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. Urz. MF. 2009 Nr 15, poz. 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 września 1994 r. o *rachunkowości* (j.t. Dz.U. 2016 poz. 1047 ze zm.);

11 dotyczy kont 700, 751, 761, 771;

12 rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 05.07.2010 r. w sprawie *szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla [...], jednostek budżetowych, [...]* (j.t. Dz.U. 2017 poz. 760);

13 konta: 700, 740, 751, 761, 770, 771, 810, 820, w tym 770 i 771 uchylone;

14 „*Regulamin organizacji i kontroli zarządczej w VIII LO im. Zofii Nałkowskiej w Lublinie*”, „*Regulamin kontroli zarządczej w VIII LO w Lublinie*” i „*Procedura kontroli zarządczej*”;

15 „*Zasady przeprowadzania inwentaryzacji*”, „*Instrukcja inwentaryzacyjna*”;

16 „*Instrukcja zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych*”, „*Procedura zabezpieczenia informatyki*”;



- powielono uregulowania – np. dotyczące: dokonywania czynności kontrolnych, znaczenia podpisu i praw gł. księgowego, wskazania i opisu kont do prowadzenia ewidencji dochodów budżetowych, monitorowania i oceny funkcjonowania kontroli finansowej, poprawiana błędów, okresu przechowywania dokumentów, celowości dokonywania wydatków,
 - były sprzeczne – np. w procedurze *Gospodarka Środkami rzeczowymi* (wg zapisu w jednym punkcie ewidencję środków trwałych prowadzi się w księdze inwentarzowej, a w innym, że na kartach kontowych) i w *Instrukcji inwentaryzacyjnej* (ustalono różny sposób dokumentowania przebiegu i wyników inwentaryzacji drogą spisu z natury),
 - nie aktualizowano do zmian prawa – np.: zasad zagospodarowania zbędnych składników majątku (opracowano je w 2011 r. na podstawie nieobowiązującego od 2010 r. rozporządzenia RM¹⁷), zasad zatwierdzania dowodów księgowych do realizacji (oparto je o art. 28a ufp uchylony w 2005 r.), do rejestrów ryzyka ustalono¹⁸ słowną, niezdefiniowaną skalę oceny prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka (tj. niskie, średnie, duże) niezgodnie ze skalą określoną w *Minimalnych wymogach wdrożenia systemu kontroli zarządczej...*,
 - nie dostosowano do rozwiązań przyjętych w Liceum – np. wprowadzono zapisy o dotacjach pomimo, że Liceum nie udziela i nie korzysta z dotacji, ustalono obowiązek corocznej inwentaryzacji weksli, papierów wartościowych, kredytów i pożyczek, zapasów cechujących się sezonowością zaopatrzenia, zużycia lub sprzedaży, powierzono obowiązki radcy prawnemu, którego Liceum nie zatrudnia, uregulowano obieg dokumentów magazynowych innych niż stosowane, ustalono dokumentowanie wpłat do kasy na podstawie niestosowanych „kwitariuszy przychodowych”.
3. *Minimalne wymogi wdrożenia kontroli zarządczej...* nie był w pełni realizowany, tj.:
- wykaz dokumentów organizacyjnych i procedur był niekompletny w stosunku do *Minimalnych wymogów...* (pkt C10) – uwzględniał głównie regulaminy i procedury dotyczące działalności dydaktyczno-wychowawczej,
 - struktura organizacyjna nie była dostosowana do aktualnych zadań Liceum (ujęto w niej stanowiska inne niż te, na których zatrudnieni byli pracownicy), a w regulaminie wynagradzania ustalono kategorie zaszeregowania i wymagania kwalifikacyjne dla nieistniejących w Liceum stanowisk pracy (niezgodne z pkt A3 *Minimalnych wymogów...*),
 - wszystkie ryzyka zidentyfikowane w 2016 i 2017 r., oceniono na poziomie akceptowalnym, co wskazuje, że proces zarządzania ryzykiem (opisany w grupie B *Minimalnych wymogów...*) był pozorny, bowiem został potraktowany wyłącznie formalnie (zwolniono się z wdrożenia jakichkolwiek mechanizmów zabezpieczających ryzyka).

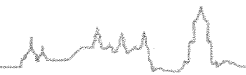
II. W zakresie realizacji dochodów:

1. Niezgodne z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁹ nie poinformowano Prezydenta Miasta Lublin o zawarciu w 2016 r. 2 z 4 umów najmu.

¹⁷ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11.08.2004 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami majątku ruchomego powierzonego jednostkom budżetowym, zakładom budżetowym i gospodarstwom pomocniczym (Dz.U. Nr 191, poz. 1957) – uchylone z dniem 01.01.2010 r.;

¹⁸ w pkt 3 załącznika nr 8 do zarządzenia nr 3/2010/2011 z 09.10.2010 r.;

¹⁹ ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. 2016 poz. 2147 ze zm.);



2. Mechanizmy kontroli (vide grupa C *Standardów kontroli zarządczej*) nad realizacją dochodów z najmu pomieszczeń Liceum były niewystarczające, ponieważ:
 - najem powierzchni pod automat do napojów i xero nie został uwzględniony w ani regulaminie najmu ani w cenniku,
 - nie ustalono osób odpowiedzialnych za realizację dochodów z najmu tj. za: wystawienie rachunku za najem pomieszczeń, nadzór nad terminowością wpłat za najem oraz naliczanie odsetek od nieterminowej płatności czynszu.

III. W zakresie zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków:

1. Mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych (określone standardem C14) nie były w pełni skuteczne, ponieważ:
 - nie sporządzano planów finansowych na dzień zatwierdzenia zmian przez Prezydenta Miasta Lublin, ale nawet po kilkudziesięciu dniach od wprowadzenia zmian (przez ten okres Liceum działało na podstawie nieaktualnych planów),
 - główna księgową nie potwierdzała podpisem na umowach, że Liceum posiada środki na ich realizację, co było wymogiem z art. 54 ust. 3 ufp,
 - udzielenie dwóch zamówień na hydrauliczne prace remontowe nie zostało udokumentowane²⁰ w sposób ustalony w *Regulaminie udzielania zamówień publicznych do równowartości 30.000 euro*,
 - w przepisach wewnętrznych nie określono jednoznacznego sposobu nadawania dowodom księgowym wewnętrznych numerów identyfikacyjnych (dla wyciągów bankowych był taki sam we wszystkich rejestrach, podobnie jak sposób oznaczania faktur w rejestrze budżetu i ZFŚS), co powodowało, że w każdym z 3 odrębnych rejestrów (budżetu, dochodów i ZFŚS) były dokumenty oznaczane tym samym numerem identyfikacyjnym.

IV. W zakresie gospodarowania środkami funduszu świadczeń socjalnych:

1. W regulaminie ZFŚS:
 - ograniczono krąg osób uprawnionych do korzystania z pomocy na cele mieszkaniowe do pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony, co było niezgodne z art. 2 pkt 5 ustawy o *zakładowym funduszu świadczeń socjalnych*²¹ (dalej: „ustawa o ZFŚS”) i sprzeczne z ogólnymi postanowieniami tego regulaminu (ustalonymi w § 7 ust. 1a),
 - nie określono w jakiej formie udzielana jest pomoc rzeczowa ani zasad i warunków oraz obowiązku udokumentowania zasadności jej przyznania,
 - wbrew art. 8 ust. 2 *ustawy o ZFŚS* – wysokości dofinansowania do zajęć kulturalno-oświatowych i rekreacyjno-sportowych oraz do wypoczynku dzieci określono procentowo bez wskazania podstawy naliczania dopłat.
2. Stwierdzono pojedyncze przypadki błędnego naliczenia świadczenia²² lub jego przyznania bez oświadczenia o dochodach osiągniętych w poprzednim roku kalendarzowym – wymaganego § 8 ust. 3 tego regulaminu.

²⁰ brak notatki z rozeznania rynku i udokumentowania zasadności wyboru wykonawcy;

²¹ ustawa z 04.03.1994 r. o *zakładowym f-szu świadczeń socjalnych* (j.t. Dz. U. 2016 poz. 800 ze zm.);

²² różnice w stosunku do regulaminu ZFŚS o kilkadziesiąt złotych: zapomoga – poniżej dolnego limitu, dofinansowanie do zajęć sportowych – więcej niż wynikała z obliczonego dochodu;



V. W zakresie inwentaryzacji i gospodarowania majątkiem:

1. Nie dokumentowano daty wysłania wezwań do potwierdzenia sald należności, co nie daje zapewnienia, że inwentaryzację tych należności przeprowadzono terminowo, tj. do 15.01.2017 r.
2. Dyrektor nie ustalił osoby odpowiedzialnej za gospodarkę środkami trwałymi i wyposażeniem, pomimo że sam się do tego zobowiązał²³. Nie ustalono również osoby odpowiedzialnej za prowadzenie ewidencji druków ścisłego zarachowania (czeków), a kierownikowi gospodarczemu, który prowadził magazyn środków czystości nie powierzono odpowiedzialności materialnej za te składniki majątku.
3. Składniki majątkowe były znakowane w sposób formalnie nieustalony.
4. Ewidencję środków trwałych i wyposażenia prowadzono nieprawidłowo, ponieważ:
 - ewidencję środków trwałych prowadziła główna księgowa, a nie kierownik gospodarczy, któremu powierzono ten obowiązek w zakresie czynności,
 - kierownik gospodarczy prowadził ewidencję pozostałych środków trwałych w „papierowych” księgach inwentarzowych zamiast w programie Inwentarz Optimum i według innego podziału niż ustalono w przepisach wewnętrznych,
 - w księgach inwentarzowych nie zamieszczano numerów inwentarzowych środków trwałych i wyposażenia oraz nie wskazywano aktualnych danych o miejscu ich użytkowania, brakowało również numerów fabrycznych i cech charakterystycznych ewidencjonowanego wyposażenia co utrudniało identyfikację składników majątku²⁴ i nie zapewniało powiązania wyników inwentaryzacji z zapisami ksiąg rachunkowych.

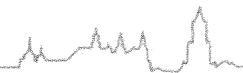
Wykazane nieprawidłowości spowodowane był przede wszystkim wadami przepisów wewnętrznych (powielane, sprzeczne, niedostosowane do warunków funkcjonowania Liceum) oraz nieprzestrzeganiem przez pracowników przepisów prawa (ogólnie i wewnętrznie obowiązujących). Na liczbę nieprawidłowości wpływ miało również nieprecyzyjnie powierzenie odpowiedzialności za wykonywanie zadań.

W trakcie kontroli dyrektor dokonał licznych zmian w uregulowaniach wewnętrznych:

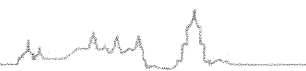
1. Uzupełnił wykaz rejestrów, procedur, instrukcji i regulaminów.
2. Wprowadził nową *Instrukcję gospodarki magazynowej środków czystości* z faktycznie stosowanymi dowodami „PZ” i „RW”.
3. Uaktualnił strukturę organizacyjną.
4. Dostosował wewnętrzny regulamin wynagradzania do aktualnych przepisów oraz zawarł z pracownikami porozumienia zmieniając nieprawidłową kategorię zaszerogowania oraz nazwę stanowiska pracy.
5. Wprowadził nowy regulamin udzielania zamówień publicznych, w którym uszczegółowił proces udzielania zamówień do kwoty 30.000,00 euro.
6. Powierzył głównej księgowej obowiązek ewidencjonowania czeków i środków trwałych, a kierownikowi gospodarczemu odpowiedzialność materialną za magazyn środków czystości.

²³ pkt 2 załącznika nr 4 „Gospodarka środkami rzeczowymi” do zarządzenia Dyrektora nr 3/2010/2011 z 09.10.2010 r.;

²⁴ w toku oględzin stwierdzono np., że 5 radiomagnetofonów Philips oznakowano tym samym numerem inwentarzowym;

**W związku z wyżej przedstawionymi nieprawidłowościami polecam:**

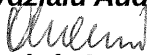
1. Przeanalizować przepisy wewnętrzne, zaktualizować je i odpowiednio poprawić oraz uzupełnić, uwzględniając wskazane nieprawidłowości, w szczególności:
 - opracować kompletną politykę rachunkowości w jednym dokumencie, w tym ponownie polecam zaktualizować zakładowy plan kont o konta i operacje faktycznie występujące w Liceum oraz uzupełnić go o stosowane zasady prowadzenia kont pomocniczych i powiązania ich z kontami księgi głównej,
 - uchylić powielane instrukcje oraz wyeliminować z pozostałych przepisów wewnętrznych powtarzające się, sprzeczne i niedostosowane zapisy,
 - ustalić osoby odpowiedzialne za wystawianie rachunków za najem, nadzór nad terminowością wpłat i naliczanie odsetek oraz uzupełnić regulamin najmu i cennik o powierzchnie pod automaty,
 - ustalić dla każdego rejestru księgowego odrębny sposób nadawania numerów identyfikacyjnych dowodom księgowym, a także jednoznaczny sposób znakowania środków trwałych i wyposażenia,
 - opisać faktyczny sposób prowadzenia ewidencji środków trwałych i pozostałych środków trwałych.
2. Informować Prezydenta o wszystkich zawieranych umowach najmu.
3. Sporządzać plan finansowy na dzień zaakceptowania zmian przez Prezydenta Miasta Lublin.
4. Dokumentować wybór wykonawcy zamówień ściśle według zasad ustalonych w regulaminie udzielania zamówień publicznych (podprogowych).
5. W regulaminie ZFŚS: wykreślić zapis ograniczający krąg osób upoważnionych do korzystania z pomocy mieszkaniowej, określić jednoznacznie wysokość wszystkich świadczeń, ustalić zasady przyznawania pomocy rzeczowej uwzględniając obowiązek udokumentowania zasadności jej przyznania. Świadczeń udzielać na podstawie oświadczeń o dochodach za poprzedni rok i w wysokości ustalonej w regulaminie.
6. Dokumentować datę wysłania wezwań do potwierdzenia sald należności.
7. Ustalić osobę odpowiedzialną za gospodarkę środkami trwałymi i wyposażeniem.
8. Uzupełnić ewidencję analityczną środków trwałych i pozostałych środków trwałych o numery inwentarzowe oraz o numery fabryczne i cechy charakterystyczne składników majątku wraz z aktualną informacją o osobach lub komórkach organizacyjnych, którym powierzono je do użytkowania.
9. Zobowiązać główną księgową do potwierdzania podpisem na zawieranych umowach, że zaciągane zobowiązania mieszczą się w planie finansowym, a od kierownika gospodarczego wyegzekwować prowadzenie ewidencji składników majątku w programie Inwentarz Optivum i ich znakowanie indywidualnymi numerami inwentarzowymi.



Ponadto rekomenduję Pani Dyrektor przeanalizowanie całego procesu zarządzania ryzykiem i jego dokumentowania. Należałoby zwrócić uwagę na identyfikację przede wszystkim tych ryzyk, które mogłyby mieć negatywny wpływ na realizację celów i zadań, następnie przeprowadzić pełną ich analizę czyli rzetelnie oszacować prawdopodobieństwo wystąpienia i skutki zidentyfikowanych ryzyk w celu ustalenia mechanizmów kontroli dla ryzyk nieakceptowalnych. Istotą zarządzania ryzykiem nie jest bowiem formalne traktowanie tego procesu i niewykazywanie słabości zarządzania, ale doskonalenie sposobu zarządzania poprzez skupienie działań na istotnych elementach działalności Liceum obarczonych ryzykiem w celu jego zminimalizowania.

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 kontroli²⁵.

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

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

