



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

AK-K-I.1711.15.2015

Lublin, 31 lipca 2015 r.

*Otrzymałam 1.09.2015r.
Pani Marzena Modrzewska-Michalczyk*

Pani Marzena Modrzewska-Michalczyk
Dyrektor
Zespołu Szkół Ekonomicznych
im. A. i J. Vetterów
ul. Bernardyńska 14, 20-109 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 procedury przeprowadzania kontroli¹ pracownik Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”) – podinspektor Artur Jurkowski przeprowadził w kierowanym przez Panią Zespole Szkół Ekonomicznych im. A. i J. Vetterów w Lublinie (dalej: „Szkoła”) kontrolę prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej w 2014 r. Ustalenia kontroli przedstawiono w protokole kontroli podpisanym przez Panią w dniu 6 lipca 2015 r.

Zgodnie z przepisem § 19 ust. 5 ww. procedury przekazuję Pani niniejsze wystąpienie pokontrolne zawierające opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski mające na celu ich wyeliminowanie.

W toku kontroli szczegółowym badaniem objęto:

- 1) regulacje wewnętrzne dot. systemu kontroli zarządczej, polityki rachunkowości, przetwarzania danych osobowych, udostępniania informacji publicznej,
- 2) dochody z najmu pomieszczeń Szkoły²,
- 3) przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków³,
- 4) gospodarowanie środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych („ZFŚS”)⁴,
- 5) mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych⁵,
- 6) sprawozdania budżetowe (Rb-27S, Rb-28S roczne oraz za X i XI 2014 r.),
- 7) inwentaryzację za 2014 r. (spis z natury oraz potwierdzenie i weryfikacja sald),
- 8) gospodarowanie składnikami majątku w zakresie ich ewidencji i ochrony,
- 9) wykonanie zaleceń pokontrolnych wydanych w wyniku kontroli z 2011 r.⁶

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.;

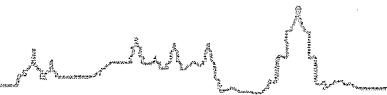
2 8 umów zawartych w 2014 r. na kwotę 34.112,38 zł, co stanowiło 100 % dochodów z najmu;

3 wydatki w kwocie 48.377,72 zł na zakup usług oraz materiałów i wyposażenia;

4 wydatki ze środków ZFŚS na kwotę 17.230,00 zł;

5 100% przelewów w lipcu 2014 r. ze środków budżetowych, w listopadzie z tzw. „dochodów własnych”, we wrześniu 2014 r. ze środków ZFŚS (łącznie 207 dyspozycji) oraz przelewy na rachunki bankowe 4 osób upoważnionych do przygotowywania ich i akceptowania (95 przelewów – 100% w 2014 r.);

6 w zakresie: prowadzenia BIP, informowania o umowach najmu, naliczania odsetek za nieterminowe płatności, parafowania umów przez główną księgową, dokumentowania inwentaryzacji i likwidacji środków trwałych, księgowania zakupów i umarzania środków trwałych, przyznawania świadczeń zgodnie z ustawą o ZFŚS, sporządzania sprawozdań Rb-27S, prowadzenia kont 980 i 998;



Wydział AK ogólnie pozytywnie ocenia prowadzenie gospodarki finansowej Szkoły, pomimo wielu uwag – o zróżnicowanej wadze, które jednakże nie miały negatywnego wpływu na całokształt sytuacji finansowej Szkoły. Negatywnej ocenie podlega jednak:

- gospodarowanie składnikami majątku – z uwagi na skalę nieprawidłowości,
- inwentaryzację zbiorów bibliotecznych – ze względu na niezachowanie ustawowej częstotliwości jej przeprowadzania i brak ewidencji zbiorów bibliotecznych na koncie wymaganym obowiązującymi przepisami.

Powyższą ocenę uzasadniają nw. nieprawidłowości:

I. W zakresie organizacji Szkoły i ogólnych uregulowań:

Wbrew ustanowionym przez Ministra Finansów standardom kontroli zarządczej⁷ (standard C10 „Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej”), niektóre regulacje wewnętrzne były nieaktualne, niedoprecyzowane lub nieprzestrzegane, co oznacza, że dyrektor nie przywiązywał należytej wagi do realizacji obowiązujących standardów zarządzania jednostką sektora finansów publicznych. I tak:

1. Polityka rachunkowości była niekompletna i nie spełniała wszystkich wymogów *art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości*⁸ („uor”), gdyż nie określono w niej:
 - a) okresów sprawozdawczych (*art. 10 ust. 1 pkt 1 uor*),
 - b) przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń na koncie 141 „Środki pieniężne w drodze” oraz sposobu prowadzenia ewidencji analitycznej do kont: 221, 700 i 720 (*art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a) uor*),
 - c) wykazu ksiąg rachunkowych (*art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b) uor*).
2. Wbrew ustalonym wewnętrznie zapisom w „Zasadach prowadzenia ewidencji analitycznej i jej powiązania z kontami syntetycznymi”⁹, ewidencja analityczna konta 013 „pozostałe środki trwałe” prowadzona była ręcznie w księgach inwentarzowych, zamiast ilościowo-wartościowo przy pomocy programu komputerowego – według rodzajów inwentarza i w porządku terminów ich nabycia.
3. Nie wskazano osób odpowiedzialnych za naliczanie odsetek od nieterminowych płatności należności Szkoły oraz za kontrolę czasu wynajmowanych pomieszczeń, a jeden pracownik nie posiadał aktualnego zakresu obowiązków, co obrazuje słabość kontroli zarządczej w obszarze struktury organizacyjnej¹⁰ i nie pozwala na skuteczne egzekwowanie odpowiedzialności za wykonywane czynności (dopiero w toku kontroli wyznaczono osoby do ww. zadań i uaktualniono zakresy czynności).
4. W rejestrze ryzyka nie ustalono planowanego terminu wdrożenia mechanizmów kontrolnych, wymaganego w obowiązujących od 1 marca 2013 r. „Minimalnych wymogach wdrożenia systemu kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych miasta Lublin”¹¹.

⁷ komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF z 2009.15.84);

⁸ ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U.2013.330 ze zm.);

⁹ załącznik (bez numeru) do „Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo-księgowych oraz zakładowego planu kont w Zespole Szkół Ekonomicznych im. A. i J. Vetterów w Lublinie” wprowadzonej zarządzeniem nr 8/2003 dyrektora z dnia 28.05.2003 r. (ze zmianami);

¹⁰ standard A.3.Struktura organizacyjna (vide przypis 7).;

¹¹ załącznik nr 1 do zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w UM Lublin i jednostkach organizacyjnych miasta Lublin – zał. do zarządzenia nr 1/3/2013 Prezydenta z dnia 01.03.2013 r.;



II. W zakresie realizacji dochodów:

W ocenie Wydziału AK mechanizmy kontroli dotyczących najmu pomieszczeń Szkoły były niewystarczające, ponieważ:

- a) nie poinformowała Pani Prezydenta o zawarciu umowy najmu powierzchni pod automaty sprzedażowe, co było niezgodne z art. 43 ust. 2 pkt 3 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*¹²,
- b) dwie umowy najmu zawarte w 2014 r. zawierały błędnie ustaloną kwotę czynszu, (w tym nawet z terminem płatności w roku poprzednim) oraz odwoływały się do zarządzenia Prezydenta niezawierającego przywoływanych zapisów,
- c) w regulacjach wewnętrznych nie zawarto obowiązku monitorowania czasu wynajmowanych pomieszczeń w zakresie zgodności z postanowieniami umów,
- d) w listopadzie 2014 r. wystawiono rachunek za cały rok wynajmu, chociaż umowa wyznaczała termin płatności czynszu na czerwiec i na listopad,
- e) nie naliczano odsetek za nieterminowe płatności czynszu i mimo że łączna kwota odsetek była niewielka (7,25 zł), to przepisy art. 40 ust. 2 pkt 3 *ustawy o finansach publicznych*¹³ (dalej: „ufp”) i § 8 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości*¹⁴ obligują jednostkę sektora finansów publicznych do naliczania odsetek bez względu na ich kwotę.

III. W regulaminie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych

Ustalając ww. regulamin nie zapewniła Pani pełnej zgodności jego postanowień z przepisami art. 8 ust. 1 *ustawy o ZFŚS*¹⁵ i w efekcie dysponowała funduszem niezgodnie z celami określonymi w ustawie, ponieważ:

- a) ograniczono możliwości dofinansowania wypoczynku współmałżonków pracowników, emerytów i rencistów, zawężając tym samym w sposób nieuprawniony ustawowy krąg osób do korzystania z tej formy dofinansowania,
- b) wypłacano zapomogi z powodu zgonu osoby bliskiej udokumentowane tylko kserokopią aktu zgonu, bez obowiązku jednoczesnego potwierdzenia pogorszenia sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej wnioskującego – warunku udzielenia pomocy socjalnej,
- c) ustalając dofinansowanie do wypoczynku dzieci o 50% niższe niż dla pracowników, emerytów i rencistów, faktycznie stosowano kryterium pokrewieństwa, nieprzewidziane ww. przepisami *ustawy o ZFŚS*,
- d) zaledwie o 10 zł różnicowano dofinansowanie do wycieczki, co oznacza zastosowanie pozornych kryteriów, które tylko formalnie wypełniały dyspozycję ww. przepisu (przy jednostkowym koszcie wyjazdu w kwocie 670 zł osoby o najniższych dochodach /do 2.500 zł/ płaciły 20 zł /dofinansowano im 650 zł/, osoby z drugiej grupy dochodowej (do 4.000 zł) płaciły 30 zł /dofinansowanie 640 zł/, zaś osoby o najwyższych dochodach /powyżej 4.001 zł/ – odpowiednio 40 zł i 630 zł).

¹² ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.2014.518 j.t. ze zm.);

¹³ ustawa z dnia 27.08.2009 r o finansach publicznych (Dz.U.2013.885 ze zm.);

¹⁴ rozporządzenie Ministra Finansów z 05.07.2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP (Dz.U.2013.289 j.t.);

¹⁵ ustawa z 04.03.1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U.1996.70.335 j.t. ze zm.);



IV. W zakresie inwentaryzacji aktywów i pasywów:

1. Nie zachowała Pani ustawowej (z art. 26 ust. 3 pkt 3 uor) częstotliwości przeprowadzania inwentaryzacji zbiorów bibliotecznych, gdyż według przepisów wewnętrznych¹⁶ należało ją przeprowadzać raz na 10 lat. Ostatnią inwentaryzację tych zbiorów (metodą skontrum) przeprowadzono aż w styczniu 2005 r., a na dodatek w oparciu o niewłaściwe przepisy¹⁷. Ponadto w ewidencji księgowej nie prowadzono konta 014 „Zbiory biblioteczne” pomimo, że w np. 2014 r. występowały operacje podlegające ewidencji na tym koncie (nabywano i likwidowano książki) zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości a także opisanymi w przepisach wewnętrznych Szkoły¹⁸.
2. Nieprawidłowo (wbrew art. 26 ust. 1 pkt 3 uor) przeprowadzono inwentaryzację drogą weryfikacji sald na ostatni dzień 2014 r., ponieważ w protokole dokumentującym te czynności (pominiętym w regulacjach wewnętrznych) nie ujęto sześciu kont, na których występowały obroty w ciągu roku¹⁹.

V. W zakresie gospodarowania składnikami majątku:

Mechanizmy kontrolne w formie procedury wewnętrznej służącej ochronie majątku były niewystarczające i nie zapewniały należytej ochrony majątku (w tym wcześniej omówionych zbiorów bibliotecznych), ponieważ:

a) wartość składników majątku ujętych w 78 księgach inwentarzowych pozostałych środków trwałych i w księdze środków trwałych nie była podsumowana w poszczególnych latach (a zapisy w księgach były dokonywane nawet od 1993 r.) i nie była uzgadniana z ewidencją syntetyczną wbrew wymogom z art. 16 uor., co w istocie świadczy o niekontrolowaniu wartości majątku i nierzetelnym przeprowadzaniu inwentaryzacji,

b) w pokoju kierownika gospodarczego znajdowało się aż 11 składników majątku, nieoznakowanych numerem inwentarzowym, pomimo że taki obowiązek wynikał z przepisów wewnętrznych²⁰ – były to zarówno składniki majątku ujęte w księgach inwentarzowych (rejestrator cyfrowy, monitor, zegar elektroniczny sterujący dzwonekami w Szkole, 2 fotele, 1 fotel obrotowy i szafka na klucze) oraz w ogóle niezaewidencjonowane (kosz na śmieci, zegar ścienny i 2 fotele obrotowe),

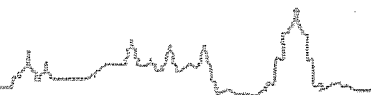
16 „Instrukcja wewnętrzna w sprawie inwentaryzacji aktywów i pasywów” – załącznik nr 5 do zarządzenia nr 8/2003 Dyrektora z dnia 28.05.2003 r. (ze zmianami) w sprawie wprowadzenia „Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo-księgowych oraz zakładowego planu kont w Zespole Szkół Ekonomicznych im. A. i J. Vetterów w Lublinie”;

17 Tj. rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 05.11.1999 r. w sprawie zasad ewidencji materiałów bibliotecznych (Dz.U.1999.93.1077), które dotyczy bibliotek tworzących ogólnokrajową sieć biblioteczną, zaś biblioteki szkolne, tworzone są na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty nie należą do tej sieci;

18 Plan kont dla jednostek budżetowych – zał. nr 2 do „Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo-księgowych oraz zakładowego planu kont w Zespole Szkół Ekonomicznych im. A. i J. Vetterów w Lublinie” wprowadzonej zarządzeniem nr 8/2003 dyrektora z 28.05.2003 r. (ze zmianami);

19 Tj. kont: 141 „Środki pieniężne w drodze”, 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych”, 240 „Pozostałe rozrachunki”, 310 „Materiały”, 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych”, na którym dodatkowo było saldo na koniec roku;

20 Instrukcja gospodarowania majątkiem Zespołu Szkół Ekonomicznych im. A. i J. Vetterów w Lublinie – załącznik nr 1 do zarządzenia Dyrektora nr 66 z 30.04.2013 r.;



c) nie prowadzono ewidencji przedmiotów małoceńnych odpisywanych w koszty w momencie zakupu, pomimo że były używane dłużej niż rok (np. krzesła obrotowe, narzędzia do prac remontowych), co przy braku ich oznakowania powoduje, że ich identyfikacja jest niemożliwa.

Przyczynami ww. nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość wskazanych w niniejszym wystąpieniu przepisów ustaw: o finansach publicznych (w szczególności w zakresie kontroli zarządczej), o rachunkowości – wraz z odnośnymi przepisami wykonawczymi, o gospodarce nieruchomościami, o ZFŚS. Przyczyniły się do nich również braki w przepisach wewnętrznych oraz powielanie od wielu lat błędnych praktyk i niereagowanie na nieprawidłowości wprowadzaniem skutecznych mechanizmów kontrolnych będących istotą kontroli zarządczej.

W związku z wyżej przedstawionymi nieprawidłowościami polecam:

1. Przeanalizować, poprawić, uzupełnić i zaktualizować przepisy wewnętrzne o elementy wskazane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.
2. Zaktualizować zakresy czynności pracowników.
3. W przypadku zawierania umów najmu informować Prezydenta Miasta Lublin lub w szczególnych przypadkach, określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, wnioskować o uzyskanie zgody Rady Miasta.
4. Prawidłowo sporządzać umowy najmu, przestrzegać zapisów umów przy realizacji dochodów, dokumentować faktyczny czas korzystania z wynajmowanych pomieszczeń oraz naliczać odsetki za nieterminowe płatności czynszu.
5. Dostosować zapisy regulaminu ZFŚS do wymogów ustawy o ZFŚS i zapewnić jego przestrzeganie.
6. Dostosować wewnętrzne regulacje dotyczące inwentaryzacji do wymogów ustawy o rachunkowości i zapewnić ich stosowanie.
7. Metodą weryfikacji sald obejmować wszystkie składniki majątku, które nie zostały zinwentaryzowane spisem z natury lub potwierdzeniem sald.
8. Rzetelnie, kompletnie i na bieżąco prowadzić ewidencję środków trwałych i pozostałych środków trwałych z zachowaniem pełnej zgodności tych ewidencji z kontami syntetycznymi.
9. Na bieżąco księgować wszystkie zwiększenia i zmniejszenia składników majątku szkoły, oznaczać numerem inwentarzowym oraz zapewnić ich pełną ochronę.
10. Rejestr ryzyk sporządzać zgodnie z aktualnym wzorem, a w procesie zarządzania ryzykiem uwzględnić wyniki niniejszej kontroli.

Proszę w ciągu 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 kontroli²¹.

Z up. Prezydenta Miasta Lublin


mgr inż. Anna Morow
Dyrektor
Wydziału Audytu i Kontroli

²¹ <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=135056>.