



Prezydent Miasta Lublin



ISO 9001:2008
FS 583555

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.1711.21.2014

Lublin, dnia 14 października 2014 r.

Pan Andrzej Berbeć
Dyrektor Specjalnego Ośrodka
Szkolno- Wychowawczego Nr 1
w Lublinie
Al. Spółdzielczości Pracy 65
20-147 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 Monika Studzińska – przeprowadziła w kierowanym przez Pana Specjalnym Ośrodku Szkolno Wychowawczym Nr 1 w Lublinie (dalej: „Ośrodek”) kontrolę prowadzenia gospodarki finansowej w 2013 r. Szczegółowe ustalenia kontroli zawarto w protokole kontroli podpisanym przez Pana w dniu 21 sierpnia 2014 r.

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

W toku kontroli szczegółowym badaniem objęto:

- 1) uregulowania organizacyjne dot.: systemu kontroli zarządczej, polityki rachunkowości, przetwarzania danych osobowych, udostępniania informacji publ.,
- 2) gromadzenie dochodów z najmu obiektów Ośrodka²,
- 3) przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków na zakup usług remontowych oraz materiałów i wyposażenia³,
- 4) mechanizmy zabezpieczające środki finansowe na rachunkach bankowych Ośrodka⁴,
- 5) gospodarowanie Zakładowym Funduszem Świadczeń Socjalnych (dalej: „ZFŚS”)⁵
- 6) funkcjonowanie stołówki Ośrodka⁶,
- 7) sprawozdania budżetowe (Rb-27S, Rb-28S)⁷,
- 8) inwentaryzację za 2013 r. (spis z natury oraz potwierdzenie i weryfikacja 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 Sprawdzono 5 z 29 zawartych w 2013 r. umów najmu.

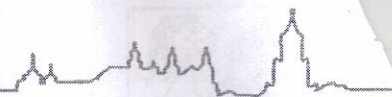
3 Sprawdzono wydatki na zakup usług remontowych § 4270 rozdział: 80134, 85403 powyżej 500 zł, materiały i wyposażenie § 4210 rozdział: 80134, 85403 powyżej 1.000 zł.

4 Ciąg operacji na próbie 100% wydatków w sierpniu 2013 r. środków budżetowych i ZFŚS.

5 Ustalenie regulaminu ZFŚS, wypłata świadczeń na cele socjalne i dla uprawnionych osób.

6 Magazyn i ewidencja artykułów żywnościowych, przygotowywanie, wydawanie i utylizacja obiadów, odpłatność za obiady.

7 Rb-27S i Rb-28S roczne i sporządzone za IV kwartał 2013 r.



- 9) gospodarowanie składnikami majątku w zakresie ich ewidencji i ochrony,
- 10) wykonanie zaleceń pokontrolnych wydanych w wyniku poprzedniej kontroli przeprowadzonej w 2009 r.

Na podstawie analizy dokumentacji Ośrodka w ww. zakresie Wydział AK **pozytywnie ocenia prowadzenie gospodarki finansowej**, mimo niżej wymienionych nieprawidłowości. Ocenę pozytywną uzasadnia: wdrożenie systemu kontroli zarządczej, przestrzeganie zasad dokonywania wydatków, rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych i prowadzenie ewidencji księgowej oraz prawidłowe przeprowadzenie inwentaryzacji. Wydział AK wnosi jednak krytyczne uwagi do gospodarowania środkami ZFŚS, a także przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Stwierdzone w toku niniejszej kontroli nieprawidłowości to:

I. W zakresie udostępniania informacji publicznej:

W Biuletynie Informacji Publicznej Ośrodka nie zostało umieszczone oświadczenie majątkowe dyrektora wbrew przepisowi art. 24i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym⁸, który stanowi, że jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w BIP. Zamieszczenie tego oświadczenia w BIP Urzędu Miasta Lublin nie zwalnia z obowiązku umieszczenia go w BIP Ośrodka, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej⁹ do udostępniania informacji publicznej zobowiązane są m.in. podmioty reprezentujące jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego.

II. W zakresie realizacji dochodów własnych:

1. Procedury dot. dochodów z najmu pomieszczeń w niewystarczający sposób regulowały kwestie odpowiedzialności za weryfikowanie czasu wynajmu, kontrolowanie terminów płatności i naliczanie odsetek od zaległości. Skutkowało to m.in. wystawieniem faktur z terminem płatności niezgodnym z określonym w 2 umowach, a także nienaliczeniem odsetek od kontrahenta z tytułu nieterminowej płatności¹⁰. Nadmienić należy, że w trakcie kontroli procedury te zostały uzupełnione¹¹, a kontrahent zapłacił naliczone odsetki.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych¹² (dalej: „ufp”) odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału.

2. Nie powiadomiono Prezydenta Miasta Lublin o zawarciu 3 (z 29 podpisanych w 2013 r.) umów najmu, przekazując tę informację dopiero w trakcie kontroli.

Stosownie do art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹³, jednostka organizacyjna ma prawo oddać nieruchomość lub jej części w najem z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu nadzorującego albo za zgodą tych organów.

8 Ustawa z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U.2013.594 ze zm.).

9 Ustawa z dnia 06.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U.2014.782).

10 Faktura z 10.04.2013 r. nr 245/D/2013, zapłacona 5 dni po terminie.

11 Aneks z dnia 09.07.2014 r. do zarządzenia nr 13/2011 z dnia 20.06.2011 r.

12 Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U.2013.885 ze zm.).

13 Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jt. Dz.U.2010.102.651 ze zm.).



III. W zakresie dokonywania wydatków ze środków ZFŚS:

1. Regulamin ZFŚS nie spełniał wymogów określonych w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych¹⁴ (dalej: „uzfs”) i nie gwarantował zachowania funkcji socjalnej funduszu, ponieważ:

- dla grup uprawnionych niezasadnie ustalono różną kwotę bazową, od której liczona była wysokość dofinansowania do wypoczynku oraz pomocy socjalnej (dla pracownika 1.000 zł i 500 zł, a dla emeryta i rencisty – 600 zł i 400 zł);
- dopuszczono wypłatę świadczeń z tyt. zwiększonych wydatków w okresach świątecznych bez potwierdzenia tego faktu, co w konsekwencji spowodowało wypłaty w wysokości 191.017,00 zł na zasadzie powszechności, tym bardziej, że różnicowanie wysokości wypłacanych świadczeń¹⁵ było symboliczne.

Tworząc regulamin tego funduszu należy mieć na uwadze, że [cyt.]: *„Fundusz świadczeń socjalnych jest instytucją prawną, która ma łagodzić różnice w poziomie życia pracowników i ich rodzin, a także emerytów i rencistów. Jest on wyrazem funkcji społecznej zakładu pracy, zaś jego adresatami są zwłaszcza rodziny o najniższych dochodach”*¹⁶.

Stosownie do art. 8 ust. 2 zfs pracodawca określa w regulaminie zasady i warunki korzystania z usług i świadczeń finansowanych z funduszu, z uwzględnieniem sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej oraz zasady przeznaczania środków Funduszu na poszczególne cele i rodzaje działalności socjalnej. Różnicowanie wysokości świadczeń uzależnione jest tylko od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z funduszu.

2. Ze środków funduszu dokonano wydatków niecelowych w wysokości 7.705,33 zł (świadczenia socjalne) i 21.000 zł (na zwrotne pożyczki mieszkaniowe). Kwoty te zostały bowiem przeznaczone na świadczenia dla osób niebędących pracownikami Ośrodka, co nastąpiło jako skutek zawarcia umowy o prowadzenie wspólnej działalności socjalnej z jednostką nienależącą do sektora finansów publicznych, która ponadto nie miała ustawowego obowiązku prowadzenia ZFŚS.

Środki ZFŚS Ośrodka są środkami publicznymi i powinny być wydatkowane z zachowaniem zasad określonych w art. 44 upf, czyli celowo i oszczędnie z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

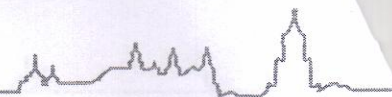
IV. W zakresie funkcjonowania stołówki:

1. W przepisach wewnętrznych nie ustalono sposobu postępowania z produktami wydаныmi z magazynu i niewykorzystanymi do przygotowania obiadów oraz sposobu utylizacji obiadów niewykorzystanych. W efekcie powyższego w 2013 r. nie ewidencjonowano liczby obiadów wydanych w danym dniu i obiadów zutylizowanych, a także nie stosowano norm żywieniowych określonych w przepisach kulinarnych. Taki brak mechanizmów kontroli operacji finansowych i gospodarczych wskazuje na słabość kontroli zarządczej w tym obszarze.

¹⁴ Ustawa z 04.03.1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjal. (j.t. Dz. z 2012 r., poz. 592 z zm.).

¹⁵ Pomiędzy świadczeniem osób, których dochód na członka rodziny jest najniższy poniżej 1.500 zł, a osób których dochód na członka rodziny wynosi powyżej 2.500 zł jest niewielka różnica 114 zł.

¹⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 07.02.2013 r. III AUa 1880/12, LEX nr 1286521.



Wśród podstawowych wymagań odnoszących się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych¹⁷ Minister Finansów zaleca wprowadzenie przez kierownika jednostki sektora finansów publ. przynajmniej mechanizmów kontroli dotyczących operacji finansowych i gospodarczych takich jak rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych.

V. W zakresie gospodarowania składnikami majątku:

1. W ocenie Wydziału AK prowadzenie wyłącznie ewidencji analitycznej ilościowej wartości niematerialnych i prawnych oraz wyposażenia o wartości poniżej 3.500 zł jest nadmiernym uproszczeniem, które ródzi ryzyko niezapewnienia jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej Ośrodka, o czym stanowi art. 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości¹⁸ (dalej: „uor”) oraz ryzyko nienależytej ochrony majątku. Ponadto obowiązek prowadzenia ewidencji wartości niematerialnych i prawnych na koncie 020 „Wartości niematerialne i prawne” wynikał z przepisów wewnętrznych¹⁹.
2. Zamortyzowany w całości na koniec 2013 r. środek trwały (aparat cyfrowy) został nieprawidłowo zakwalifikowany, a tym samym została dla niego ustalona stawka umorzeniowa w nieprawidłowej wysokości (wysokości 14% zamiast 10%).
Było to niezgodne z Klasyfikacją Środków Trwałych (KŚT)²⁰ i obowiązującymi stawkami umorzenia²¹.
3. W trakcie oględzin składników majątku ustalono, że niektóre z nich – wbrew przepisom wewnętrznym²² nie były oznaczone przez kierownika gospodarczego numerem inwentarzowym i znajdowały się w innym pomieszczeniu, niż wskazane w księgach inwentarzowych. Ponadto jeden środek trwały – aparat cyfrowy został okazany dopiero na drugi dzień po oględzinach. Wprawdzie w trakcie kontroli kierownik gospodarczy uporządkował kwestię oznaczania i miejsca użytkowania składników majątku, jednak powyższe wskazuje na nienależytą ochronę majątku.

VI. W zakresie udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na dowóz uczniów niepełnosprawnych w 2014 r. o wartości szacunkowej powyżej 40.000 euro, stwierdzono że:

1. Wartość zamówienia została ustalona 5 dni po dniu publikacji ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych, co było niezgodne z wymogami art. 35 ustawy prawo zamówień publicznych²³ (dalej Pzp).

17 Standard C14 Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z dnia 30 grudnia 2009 r. Nr 15, poz. 84)

18 Ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (jt. Dz.U.2013.330 ze zm.).

19 Aneks z dnia 15.05.2013 r. do zarządzenia 13/2011 z dnia 20.06.2011 r. dyrektora Ośrodka.

20 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30.12.1999 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz. U. Nr 112, poz. 1317 ze zm.), obecnie obowiązujące rozp. Rady Ministrów z dnia 10.12. 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz. U. Nr 242, poz. 1622).

21 Załącznik nr 1 - wykaz rocznych stawek amortyzacyjnych - do ustawy z dnia 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.).

22 Zgodnie z zarządzeniem nr 13/2011 z 20.06.2011 r. w sprawie wprowadzenia procedury kontroli zarządczej w Specjalnym Ośrodku Szkolno - Wychowawczym nr 1 Procedura kontroli zarządczej - kontrola finansowa, składniki majątkowe powinny być znakowane numerem księgi inwentarzowej/S/strona księgi inwentarzowej/pozycja, a ewidencja do konta 011 „Środki trwałe” i 013 „Pozostałe środki trwałe” powinna umożliwiać ustalenie osób lub komórek organizacyjnych, którym powierzono odpowiedzialność za składniki majątku.

23 Art. 22 ustawy z dn. 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U.2013.907 ze zm.).



2. W przygotowanej specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) kierownik gospodarczy nie określił w sposób czytelny, jakich warunków udziału w postępowaniu wymienionych w art. 22 Pzp Ośrodek wymaga od wykonawców²⁴. Wagę precyzyjnego opisu spełniania warunków udziału w postępowaniu podkreśliła Krajowa Izba Odwoławcza²⁵ uznając, że *opis ten powinien być jasny i jednoznaczny, nie powodować wątpliwości wśród wykonawców, gdyż wszelkiego rodzaju braki nie mogą działać na niekorzyść wykonawców, którzy nie mają obowiązku domyślać się, co zamawiający miał na myśli*.
3. W SIWZ Ośrodek żądał od wykonawców dokumentów niezgodnych z obowiązującymi przepisami prawa, tj.:
 - polisy ubezpieczeniowej w ramach prowadzonej działalności gospodarczej na okres dłuższy niż określony w art. 26 ust. 2a Pzp²⁶, a zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą polisa ma służyć ocenie sytuacji ekonomicznej i finansowej, a nie potwierdzać ubezpieczenie przedmiotu zamówienia²⁷,
 - zobowiązania do ubezpieczenia, *który to dokument nie mieści się w katalogu dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, określonym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów...*²⁸.
4. Zamawiający nie wypełnił obowiązku określonego w art. 26 ust. 3 Pzp, który nakazuje wezwać wykonawców²⁹, którzy w określonym terminie nie złożyli wymaganych przez zamawiającego oświadczeń lub dokumentów, albo którzy złożyli wymagane przez zamawiającego oświadczenia i dokumenty, zawierające błędy do ich złożenia w wyznaczonym terminie, chyba że mimo ich złożenia oferta wykonawcy podlega odrzuceniu albo konieczne byłoby unieważnienie postępowania.
5. Nie udokumentowano obowiązku określonego w art. 92 Pzp, tj. zawiadomienia wykonawców, którzy złożyli oferty o wyborze najkorzystniejszej oferty.

24 Stosownie do art. 22 Pzp o udzielenie zamówienia mogą obiegać się wykonawcy, którzy spełniają warunki dotyczące:

- 1) posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli przepisy prawa nakładają obowiązek ich posiadania,
- 2) posiadania wiedzy i doświadczenia,
- 3) dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamów.,
- 4) sytuacji ekonomicznej i finansowej.

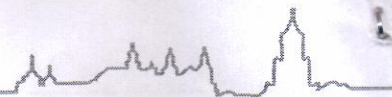
25 Wyrok z 20 lutego 2013 r. (Sygn. akt. KIO 274/13)

26 Wykonawca na żądanie zamawiającego i w zakresie przez niego wskazanym jest zobowiązany wykazać odpowiednio, nie później niż na dzień składania ofert, spełnianie warunków, o których mowa w art. 22 ust. 1, i brak podstaw do wykluczenia z powodu niespełniania warunków, o których mowa w art. 24 ust. 1

27 Wyrok z dnia 12.05.2009 r. sygn. akt KIO/UZP 560/09, podobnie wyrok z dnia 24.02.2009 r. sygn. akt KIO/UZP 161/09 oraz wyrok z dnia 15.07.2010 r. sygn. akt KIO 1395/10.

28 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. z 2013 r., poz. 231).

29 Dwóch wykonawców nie złożyło z ofertą wymaganej przez zamawiającego polisy ubezpieczeniowej, jeden wykonawca złożył polisę ubezpieczeniową nie na cały okres obowiązywania umowy i jeden jeden wykonawca nie zaakceptował wzoru umowy.



Przyczynami ww. nieprawidłowości w większości przypadków były błędy i pomyłki, w tym spowodowane rutyną, a także niewystarczająca znajomość przepisów prawa oraz braki w przepisach wewnętrznych lub ich nieprzestrzeganie. Wpływ na nieprawidłowości miał także niewystarczający nadzór dyrektora nad wykonywaniem obowiązków przez pracowników.

W związku z wyżej przedstawionymi nieprawidłowościami polecam:

1. Egzekwować od głównej księgowej należyte wykonywanie obowiązków, w tym:
 - a) wprowadzić do funkcjonowania Ośrodka konto 020 „Wartości niematerialne i prawne”,
 - b) wprowadzić do przepisów wewnętrznych obowiązków prowadzenia ewidencji do konta 013 „Pozostałe środki trwałe” i 020 „Wartości niematerialne i prawne” mając na uwadze, że przyjęte przez jednostkę uproszczenia w zasadach rachunkowości nie mogą wywierać istotnego wpływu na realizację obowiązku przedstawiania w sposób rzetelny i jasny sytuacji majątkowej, finansowej i wyniku finansowego.
2. Dostosować regulamin ZFŚS do wymogów ustawy o zfśś, uwzględniając w szczególności:
 - ustawowy katalog świadczeń socjalnych,
 - dokumentowanie sytuacji wnioskodawcy przy konkretnych rodzajach świadczenia,
 - wysokości wszystkich przyznawanych świadczeń.
3. Środki ZFŚS wydatkować wyłącznie na działalność socjalną (określoną w art. 1 pkt 1 z uwzględnieniem art. 8 ust. 1 ustawy o ZFŚS, tj. na pomoc osobom z trudną sytuacją życiową, rodzinną i materialną).
4. Rozwiązać umowę o wspólne prowadzenie działalności socjalnej ze Środowiskowym Domem Samopomocy „Absolwent”. Zwrócić na konto ZFŚS kwotę 7.705,33 zł.
5. Wprowadzić mechanizmy kontroli w zakresie ilości wydawanych i zutilizowanych posiłków.
6. Wartość zamówienia ustalać przed dniem wszczęcia postępowania, w terminach ustalonych w Pzp, stosownie dokumentując te czynności.
7. Ustalać warunki udziału w postępowaniu w sposób precyzyjny i czytelny, a w celu potwierdzenia spełniania tych warunków wymagać tylko dokumentów określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane.
8. Przestrzegać zasady pisemności określonej w Pzp.
9. Przestrzegać obowiązku wezwania wykonawców, którzy w określonym terminie nie złożyli wymaganych przez zamawiającego oświadczeń lub dokumentów, albo którzy złożyli wymagane przez zamawiającego oświadczenia i dokumenty, zawierające błędy do ich złożenia w wyznaczonym terminie.

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.

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

Z up. Prezydenta Miasta Lublin


mgr inż. Anna Morow
Dyrektor
Wydziału Audytu i Kontroli