

WAK.1711.3a.2019/2020

Egz. nr 3

Protokół kontroli

Zespół kontrolny w składzie: Naczelnik Wydziału Audytu Wewnętrznego i Kontroli Gustaw Szydłowski do 31 lipca 2020 r. oraz główny specjalista Marzenna Duczmańska (od 1 sierpnia 2020 r. p.o. Naczelnika powyższego Wydziału) i inspektor Katarzyna Bieńkowska - działający w oparciu o upoważnienie nr WO-KP.0052.313.2019 z dnia 20.12.2019 r. do przeprowadzenia kontroli w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym im. Marii Konopnickiej w Świnoujściu przy ul. Piastowskiej 55 przeprowadził kontrolę zgodnie z ramowym programem kontroli – kontrola zarządcza II stopnia.

W wyniku przeprowadzonego postępowania kontrolnego stwierdzono:

I. W zakresie uregulowań prawno-organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem jednostki.

1. Podstawa prawna działania jednostki (statut, regulamin) i wyposażenia jej w majątek (uchwała organu stanowiącego miasta/gminy).

Decyzją Prezydenta Miasta Świnoujścia nr WEN.6844.35.2011.KD z dnia 09.11.2011 r. postanowiono wygasić trwały zarząd Specjalnemu Ośrodkowi Szkolno-Wychowawczemu im. Marii Konopnickiej w Świnoujściu ustanowiony na nieruchomości zabudowanej stanowiącej działkę nr 388/4 o pow. 08198 ha, dla której prowadzona jest księga wieczysta SZ1W/00036696/1, obręb ewidencyjny nr 6 i ustanowić trwały zarząd tylko na części ww. nieruchomości w udziale 411099/431195.

Następnie decyzją Prezydenta Miasta Świnoujścia nr WEN.6844.22.2012.KD z dnia 10.07.2012 r. zmieniono decyzję WEN.6844.35.2011.KD z 09.11.2011 r. w zakresie udziału 411099/431195 na udział 501373/523359 w/w nieruchomości na której ustanowiono trwały zarząd na rzecz Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego.

Dokument potwierdzający przyjęcie środka trwałego w trwały zarząd przez Jednostkę sporządzono 19 grudnia 2011 r. i skorygowano wartość początkową środka trwałego (z powodu zmiany udziału) z kwoty 797 224,78 zł na kwotę 801 067,90zł.

Zgodnie z uchwałą Rady Pedagogicznej Nr 31/2018/2019 z dnia 10 czerwca 2019 r. zatwierdzono statut Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Świnoujściu. W ramach Ośrodka powołano przedszkole i szkoły na podstawie poniższych uchwał Rady Miasta Świnoujście:

- Nr XIII/95/2011 z dnia 25.08.2011 r. - Przedszkole Specjalne,
 - Nr XLVIII/362/2017 z dnia 26.10.2017 r. – Szkoła Specjalna Przysposobienia do Pracy,
 - Nr XLVIII/363/2017 z dnia 26.10.2017 r. – Szkoła Podstawowa Specjalna,
 - Nr XLVIII/364/2017 z dnia 26.10.2017 r. – Branżowa Szkoła Specjalna I Stopnia.
- Ponadto w kontrolowanej Jednostce funkcjonują Grupy Wychowawcze oraz Wczesne Wspomaganie Rozwoju Dziecka.

2. Ustalenie i funkcjonowanie procedur kontroli zarządczej zgodnie z Zarządzeniem Nr 743/2010 Prezydenta Miasta Świnoujścia z dnia 12 listopada 2010 r.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

W związku z obowiązkiem funkcjonowania kontroli zarządczej w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Świnoujściu opracowano Regulamin Kontroli Zarządczej wprowadzony jako Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Dyrektora SOSW Nr 17A/2015/2016 z dnia 30 grudnia 2015

W powyższym regulaminie w § 4 zapisano, iż wykonanie zaplanowanych celów i zadań należy monitorować co najmniej w rocznej perspektywie. Zapewnienie odpowiedniego systemu monitorowania realizacji celów i zadań powinno być stosowane przynajmniej 2 razy do roku w celu wiarygodnego zweryfikowania stopnia realizacji zaplanowanych zadań przy pomocy odpowiednich mierników i wskaźników.

Jednostka w § 4 pkt 5 lit. c) nakłada na Siebie obowiązek przynajmniej raz w roku przeprowadzenie samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające oraz pracowników. Wyniki samooceny powinny być udokumentowane. Do kontroli nie przedstawiono samooceny oraz monitorowania wykonania założonych celów.

W § 6 regulaminie zapisano, że kontrola zarządcza realizowana jest w formie samokontroli oraz kontroli funkcjonalnej.

Duży wpływ na prawidłową realizację kontroli zarządczej mają także kontrole instytucjonalne, np. Sanepid, ZUS czy Urząd Miasta.

Ponadto Zarządzeniem Nr 20/2010/2011 z dnia 30.11.2010 r. wprowadzono:

- System kontroli zarządczej (załącznik nr 1 do zarządzenia);

Nie zaktualizowano niektórych wymienionych w nim regulaminów i instrukcji pomimo zmiany przepisów, m.in. procedury postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, dla których wartości nie przekracza równowartości kwoty 14 000 euro, obecnie dotyczy to 30 000 euro.

Do kontroli nie przedstawiono wszystkich procedur wymienionych w systemie kontroli zarządczej.

Procedury wewnętrzne powinny odzwierciedlać specyfikę Jednostki zgodnie z Jej formułą organizacyjną oraz realnymi możliwościami.

W Ośrodku opisano mechanizmy kontroli, jednakże nie wskazano konkretnych osób odpowiedzialnych za ich wprowadzenie oraz sposobu ich realizacji, np. odpowiedni dostęp do informacji.

- Wytyczne w zakresie ustalenia systemu zarządzania ryzykiem (załącznik nr 2 do

zarządzenia);

W Specjalnym Ośrodku Szkolno- Wychowawczym w opracowanych wytycznych w punkcie 3 dotyczących analizy ryzyka opisano, iż prawdopodobieństwo występowania ryzyka ocenia się punktowo, natomiast w tabeli przedstawiono procentowo.

Punktowa skala do przedstawienia istotności ryzyka wskazuje, że:

od 1 do 8 – istotność nieznaczna

od 9 do 15 – istotność umiarkowana

a od 16 do 25 – istotność wysoka

w wielkości od 6 do 25 powinno być od 16 do 25.

Do kontroli przedstawiono dokumenty związane z realizacją zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie kontroli zarządczej, tj.:

- plan działalności na rok 2019 dla Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego;
- rejestr ryzyk na rok 2019 dla Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego;
- rozliczenie wykonania celów – zadań SOSW;
- oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za 2019 rok.

W planie działalności na 2019 rok ujęto 3 cele:

- pierwszy cel w SOSW dotyczył prawidłowego przeprowadzenia inwentaryzacji. W planie istotność ryzyka określono na poziomie nieznacznym o wysokości 3, natomiast w rejestrze ryzyka na poziomie 1 (istotność ryzyka) - należy stwierdzić niezgodność już w procesie analizy planowania;
- drugi i trzeci cel – to realizacja rozporządzenia o ochronie danych osobowych oraz realizacje zadań zgodnie z przepisami prawa oświatowego. Powyższe świadczy o braku zrozumienia kontroli zarządczej, której celem jest poprawa jakości, sprawności i efektywności zarządzania w zakresie wyznaczonych zadań we wszystkich obszarach danej jednostki z wykorzystaniem jej zasobów oraz możliwości. Działanie Dyrektora oraz pracowników Jednostki w każdym przypadku musi opierać się na obowiązujących przepisach prawa, dlatego też wskazywanie tego warunku w każdym zadaniu mija się z celem.

Pierwszy i drugi cel zaplanowany w działalności Jednostki opiera się na nieznacznym poziomie istotności ryzyka co powoduje, że nie mają one bezpośredniego wpływu na bieżącą Jej działalność, ani realizację wyznaczonych celów i zadań.

W dokumencie rozliczającym wykonanie celów-zadań przyjętych do realizacji w roku 2019 opisano podjęte działania, które zrealizowano w całości. Do kontroli jednak nie przedstawiono żadnych dokumentów potwierdzających kontrolę realizacji założonych celów, czyli mechanizmów sprawdzających, które ograniczą negatywne skutki zdarzeń do akceptowalnego poziomu.

Ostatnim dokumentem przedstawionym do kontroli jest oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok 2019. Do powyższego dokumentu nie załączono dowodów wymienionych w nim, które jednoznacznie by wskazywały, iż w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

- *zasady wewnętrzne rachunkowości* - do kontroli przedłożono:

- procedury w sprawie zasad polityki rachunkowości wprowadzone Zarządzeniem Nr 8/2018/2019 z dnia 01.11.2018 r.

Powyższe procedury opracowane są na nieaktualnych podstawach prawnych.

Przywołane jest rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., a powinno być Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto przywołano rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r., a powinno być rozporządzenie z 9 stycznia 2018 w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

W § 2 ust. 2 polityki rachunkowości widnieje zapis, iż faktury, które wpłynęły do 5 dnia następnego miesiąca za poprzedni miesiąc zalicza się do miesiąca, w którym wpłynęły. Powyższy zapis jest niezgodny z ustawą o rachunkowości, która jednoznacznie wskazuje zgodnie z zasadą współmierności, iż wszystkie faktury i rachunki winny być ujmowane w księgach rachunkowych w okresie sprawozdawczym, którego dotyczą.

- zakładowy plan kont - do kontroli przedstawiono kilka planów kont, które w zależności od potrzeb były zmieniane. Zgodnie z ustawą o rachunkowości Kierownik Jednostki powinien wprowadzać w formie pisemnej każdą procedurę dotyczącą zasad (polityki) rachunkowości, a w związku z tym także każdą zmianę, w tym zmianę zakładowego planu kont.

W procedurze dotyczącej obowiązujących metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego powołano się również na nieaktualne podstawy prawne przytoczono Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., a powinno być rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

- Zarządzenie Nr 10/2018/2019 z dnia 05.11.2018 r. w sprawie „instrukcji kasowej”,

- Zarządzenie Nr 11/2018/2019 z dnia 05.11.2018 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych.

Instrukcja jest opracowana na nieaktualnym rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. a powinno być rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

W powyższej instrukcji w § 3 ust. 1 zapisano, iż rzeczywisty stan wartości niematerialnych i prawnych ustala się w drodze spisu z natury, co jest błędem, gdyż należy w tej sytuacji zastosować inną metodę inwentaryzacji w postaci weryfikacji mającej na celu porównanie danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami.

- Zarządzenie Nr 12/2018/2019 z dnia 09.11.2019 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji „obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych”.

Instrukcja w rozdziale VII w sprawie dokumentacji dotyczącej rzeczowych składników majątkowych posiada zapis, iż do środków trwałych zaliczamy składniki majątkowe o wartości początkowej 3500zł, co jest niezgodne z obowiązującym Rozporządzeniem z 13

- ustalenie zasad i norm przydziału odzieży i obuwia roboczego dla pracowników Specjalnego Ośrodka Szkolno- Wychowawczego w Świnoujściu”,
- bezpieczeństwa (PB1) – wyjścia i wejścia do budynków SOSW,
- bezpieczeństwa (PB5) – wyjazdy, wycieczki, zawody sportowe, konkursy,
- w przedszkolu w SOSW (PP7) – dzieci przebywających w szatni przedszkolnej,
- w przedszkolu w SOSW (PP8) – przeprowadzanie i odbieranie dzieci z przedszkola,
- szkolne (PSZ3) – procedura postępowania w przypadku skreślenia z listy uczniów, ucznia nieobjętego obowiązkiem szkolnym w SOSW w Świnoujściu,
- szkolne (PSZ4) – procedura przedłużania okresu nauki uczniom szkół w SOSW w Świnoujściu,
- szkolne(PSZ5) – organizacja zebrań z rodzicami,
- szkolne(PSZ9) – regulamin rady pedagogicznej,
- szkolne (PSZ10) – procedury hospitacji w SOSW w Świnoujściu.

II. Ewidencja księgowa, w tym przede wszystkim:

- Zgodność ewidencji z obowiązującymi przepisami.

Zespół kontrolny stwierdził nieprawidłowości w zakresie ujmowania dokumentów księgowych w księgach rachunkowych.

Dokumenty księgowe ujmowane są w momencie zapłaty za określone towary i usługi, pomimo iż dotyczą poprzedniego okresu.

Powyższe narusza zasadę współmierności, która polega na ujmowaniu w księgach rachunkowych oraz sprawozdaniach wszystkich operacji jakie dotyczą danego okresu.

Ponadto zgodnie z zasadą memoriału określoną w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości w księgach rachunkowych należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami niezależnie od terminu ich zapłaty.

Zgodnie z oświadczeniem złożonym przez główną księgową z dniem 1 stycznia 2020 roku dokumenty księgowane są pod datą wpływu jako koszt, a zapłaty księgowane zgodnie z datą wyciągu bankowego (oświadczenie głównej księgowej stanowi zał. nr 1 do niniejszego protokołu).

- W Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym sprawozdania finansowe są sporządzane na podstawie ksiąg rachunkowych.

III. Inne zagadnienia wynikające ze specyfiki Jednostki ważne do ustaleń kontroli.

Zgodnie z obecnie obowiązującym rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r. w sprawie 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 Rzeczypospolitej Polskiej inwentaryzacja nieruchomości powinna zapewnić porównanie danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją odpowiedniego gminnego zasobu nieruchomości.

Do kontroli przedstawiono potwierdzenie danych wynikających z ewidencji księgowej jednostki z ewidencją gminnego zasobu nieruchomości w zakresie gruntów. Brak potwierdzenia w zakresie przekazanych budynków w trwały zarząd.

Celem inwentaryzacji jest doprowadzenie danych wynikających z ksiąg rachunkowych do zgodności ze stanem faktycznym.

Zadaniem inwentaryzacji w ujęciu ustawy o rachunkowości jest ustalenie rzeczywistego stanu aktywów i pasywów jednostki w celu zaktualizowania danych ujętych w jej ewidencji księgowej, co ma wpływ na wycenę i wynik finansowy jednostki oraz rzetelności sporządzanych sprawozdań finansowych i innych.

Powyższy majątek ustala się trzema metodami inwentaryzacji poprzez:

- spis z natury,
- potwierdzenie sald,
- weryfikację, czyli porównanie ewidencji księgowej z odpowiednimi dokumentami.

Rzetelnie przeprowadzona inwentaryzacja pozwala na racjonalną politykę zarządzania oraz ochronę posiadanego mienia.

W jednostce sektora finansów publicznych inwentaryzacja jest jednym z elementów kontroli zarządczej, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Z dokumentów przedstawionych do kontroli wynika, iż ewidencję majątku prowadzi się ręcznie i komputerowo. W związku z posiadaniem przez Jednostkę programu komputerowego do ewidencji majątku, należy całkowicie przejść na ewidencję przy użyciu komputera, która umożliwi w przypadku zastosowania czytnika oraz obklejenia wszystkich składników majątkowych bardzo sprawne przeprowadzenie inwentaryzacji oraz prawidłowe jej rozliczenie. W kontrolowanym Ośrodku sporządzono spis z natury niespełniający wymogów ustawy o rachunkowości. Nie dokonano spisu z natury, lecz spisano z ewidencji księgowej składniki majątkowe. Na arkuszach spisu z natury nie wskazano numerów inwentarzowych, które są podstawą do identyfikacji poszczególnych pozycji spisu z ewidencją księgową w celu ich odpowiedniej wyceny. Poszczególne pozycje z arkusza ze spisu z natury nie zostały wycenione. Grunty zinwentaryzowano metodą spisu z natury, co jest błędem, ponieważ powyższe składniki majątkowe inwentaryzuje się metodą weryfikacji, czyli porównania stanu wynikającego z ewidencji księgowej z odpowiednimi dokumentami.

Powyższą metodą weryfikuje się także wartości niematerialne i prawne.

Przeprowadzona przez Jednostkę inwentaryzacja nie spełnia wymogów wynikających z przepisów ustawy o rachunkowości, co może stanowić naruszenie dyscypliny finansów zgodnie z art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W toku przeprowadzonej kontroli stwierdzono nieprawidłowe naliczenie i wypłacenie diet w poniższych delegacjach służbowych o następujących numerach:

- 1/2019: według rachunku kosztów podróży wyjazd rozpoczęto od godz. 8⁰⁰ i zakończono 15³⁰ i naliczono dietę w wysokości 15zł, czyli 50% pełnej stawki diety przy podróży trwającej od 8 godzin, natomiast z powyższego rachunku wynika iż podróż trwała poniżej 8 godzin (7g, 30 min). Polecenie wyjazdu służbowego wraz z oświadczeniem pracownika stanowi zał. nr 2 do niniejszego protokołu;

- 2/2019: według rachunku kosztów podróży wyjazd rozpoczęto od godz. 8⁰⁰ i zakończono 15³⁰ i naliczono dietę w wysokości 15zł, czyli 50% pełnej stawki diety przy podróży trwającej od 8 godzin, natomiast z powyższego rachunku wynika iż podróż trwała poniżej 8 godzin (7g, 30 min) Polecenie wyjazdu służbowego wraz z oświadczeniem pracownika stanowi zał. nr 3 do niniejszego protokołu.

W myśl § 7 ust. 2 pkt 1a rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej jeżeli podróż trwa nie dłużej niż dobę i wynosi mniej niż 8 godzin to dieta nie przysługuje.

- 9/2019 została wystawiona na czas od 15.03.2019 do 17.03.2019: według rachunku kosztów podróży 15.03.2019 r wyjazd rozpoczęto o godz. 8¹⁰ a zakończono 16⁴⁵ 17.03.2019 r. i

naliczono oraz wypłacono dietę w wysokości 60zł. Do rozliczenia przyjęto oświadczenie pracownika o korzystaniu z posiłków podczas podróży służbowej w ilości: 1 śniadanie, 1 obiad i 2 kolacje. W przypadku zapewnienia pracownikowi częściowego wyżywienia dieta ulega obniżeniu, przyjmując, że każdy posiłek stanowi odpowiednio: śniadanie - 25% diety, obiad - 50% diety i kolacja - 25% diety. Łączny koszt diety przysługującej za cały czas pobytu wynosi 90zł, po potrąceniu kosztów posiłków z których korzystał pracownik w ilości 1 i 25% diety, czyli 37,50zł, a zatem należność do wypłaty powinna wynosić 52,50zł. Polecenie wyjazdu służbowego wraz z oświadczeniem pracownika stanowi zał. nr 4 do niniejszego protokołu.

Do powyższych rozliczeń zastosowano § 7 ww. rozporządzenia.

Na części umów, zamówień i zleceń brak kontrasygnaty głównej księgowej, co jest naruszeniem art. 54 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie oznacza, że nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem, nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji oraz, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

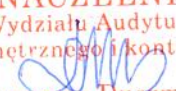
Na tym protokół zakończono.

Kierownik jednostki kontrolowanej może złożyć w ciągu 7 dni od podpisania protokołu kontroli, pisemne wyjaśnienie co do ustaleń zawartych w tym protokole.

Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy
im. Marii Konopnickiej
ul. Piastowska 55,
72-600 Świnoujście
tel./fax 91 321 54 26, tel. 91 321 37 18
NIP 855-10-58-465, Regon 000190390

DYREKTOR OŚRODKA

mgr Bernarda Kotulicki

Zespół Kontrolny
p.o. NACZELNIKA
Wydziału Audytu
Wewnętrznego i kontrolii

mgr Marzena Duczmańska

INSPEKTOR

mgr Katarzyna Bienkowska

Zał. 4 egz.


26.08.2020r.

Wykonano w 3 egz.

Egz. nr 1 – Dyrektor SOSW (bez załączników)

Egz. nr 2 – Prezydent Miasta

Egz. nr 3 – a/a.

