



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Kraków, 27 PAŹ. 2022

KE-04.1711.6.2022.AJW

Pan
Andrzej Mielczarek
Dyrektor
Zespołu Szkół Budowlanych nr 1
ul. Szablowskiego 1
30-127 Kraków

Wystąpienie pokontrolne

Podmiot kontrolowany: Zespół Szkół Budowlanych nr 1 w Krakowie

Przedmiot kontroli: funkcjonowanie kontroli zarządczej w wybranych obszarach za lata 2020-2021

Termin przeprowadzenia kontroli: 21.02.2022 r. – 18.03.2022 r.

I. Ocena działalności kontrolowanej jednostki

Referat Kontroli Finansowej Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia Urzędu Miasta Krakowa przeprowadził na podstawie upoważnienia nr 10/2022, podpisanego przez Prezydenta Miasta Krakowa w dniu 17.02.2022 r., kontrolę problemową w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w wybranych obszarach w latach 2020-2021 w kierowanej przez Pana jednostce, której wyniki zostały ujęte w dwustronnie podpisanym protokole.

Badanie przeprowadzono metodą wyrywkową, ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka polegającego na niezapewnieniu realizowania celów kontroli zarządczej, określonych w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) w niżej wymienionych obszarach:

- skuteczność i efektywność działania oraz zarządzania ryzykiem,
- wiarygodność sprawozdań,
- ochrona zasobów.

W zakresie kontroli wiarygodności sporządzanych przez jednostkę sprawozdań, analizą objęto:

- bilans za 2020 r.,
- sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania z operacji finansowych sporządzone wg stanu na 30.06.2021 r. oraz 30.09.2021 r.:
- Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych,

- Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych,
- Rb-34S z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,
- Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Jako kryterium przyjęto poprawność przenoszenia danych z ksiąg rachunkowych do poszczególnych pozycji sprawozdań.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że bilans oraz ww. sprawozdania Rb-34S i Rb-Z sporządzono poprawnie i uznaje się je za wiarygodne. Stwierdzona podczas badania wiarygodności sprawozdań Rb-28S różnica 337,08 zł, ze względu na niską istotność, pozwala ocenić je pozytywnie. Natomiast w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-N objętych badaniem, ujawniono istotne rozbieżności z ewidencją księgową, zatem nie można uznać ich za wiarygodne.

Ponadto, kontrola ujawniła niżej wymienione nieprawidłowości w obszarach: ochrony zasobów, skuteczności i efektywności działania, zarządzania ryzykiem oraz zgodności działalności z przepisami prawa, które skutkują zmaterializowaniem się ryzyk wymienionych na wstępie niniejszego wystąpienia, a w szczególności:

- 1) nieokreślenie w *Polityce rachunkowości* oraz w pozostałych procedurach wewnętrznych zasad dotyczących prawidłowego klasyfikowania wartości niematerialnych i prawnych, co skutkowało ujmowaniem na koncie 020 *Wartości niematerialne i prawne* składników bez względu na ich wartość,
- 2) prowadzenie ksiąg pomocniczych do konta 014 *Zbiory biblioteczne* z naruszeniem art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 217 z późn. zm.),
- 3) nieprzestrzeganie wytycznych wskazanych w § 8 ust. 2 *Instrukcji inwentaryzacyjnej*, dotyczących rezygnacji z ruchu składników majątkowych podczas trwania spisu z natury, co utrudniało rozliczenie inwentaryzacji,
- 4) powierzenie pracownikowi Szkoły prowadzącemu ewidencję szczegółową składników majątkowych odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji, co rodzi ryzyko nieprawidłowej ochrony zasobów majątkowych w związku z łąčeniem czynności kontrolnych oraz wykonawczych i pozostaje w sprzeczności z § 2 ust. 2 pkt a) i d) *Instrukcji inwentaryzacyjnej*, który wskazuje obowiązek doprowadzenia danych wynikających z ksiąg rachunkowych do zgodności ze stanem rzeczywistym oraz do przeciwdziałania nieprawidłowościom w gospodarce majątkiem,
- 5) dokumentowanie operacji przyjęcia pozostałych środków trwałych do użytkowania na podstawie dowodów OTSN *Przyjęcie ST niskocennego*, które:
 - a) nie zostały podpisane przez osobę wskazaną w dowodzie OTSN jako przyjmującą nabyty składnik, mimo wskazania na dowodzie z imienia i nazwiska odpowiedzialnego pracownika,
 - b) nie zawierały informacji o cechach charakterystycznych obiektu inwentarzowego, co utrudniało możliwość jednoznacznej identyfikacji składnika,
- 6) ewidencjonowanie w księgach rachunkowych dowodów LTZ - *Likwidacja składnika majątku*, które nie zawierały podpisu osób odpowiedzialnych za sprawdzenie oraz ujęcie dowodu w księgach rachunkowych, niezgodnie ze wskazaniami zawartymi w § 3 pkt 5 i 7 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych* oraz art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości,

- 7) niesporządzenie zestawienia sald inwentaryzowanej grupy składników (tj. zbiorów bibliotecznych ujętych w księgach inwentarzowych) według stanu na dzień inwentaryzacji, tj. na 31.03.2021 r., czym naruszono art. 18 ust. 2 ustawy o rachunkowości,
- 8) nieopracowanie *Instrukcji inwentaryzacyjnej zbiorów bibliotecznych* opisującej m.in. przeprowadzenie spisu z natury metodą skontrum przy wykorzystaniu systemu komputerowego MOL Net+v.20.3.18 oraz zasad sporządzania dokumentów niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia i rozliczenia wyników inwentaryzacji. Obowiązek wdrożenia odrębnej instrukcji wynikał wprost z § 3 pkt 6 *Instrukcji inwentaryzacyjnej*,
- 9) przeprowadzenie inwentaryzacji aktywów i pasywów niezgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości oraz procedurami wewnętrznymi, a w szczególności:
 - a) przeprowadzenie inwentaryzacji należności ujętych na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* według stanu na dzień 31.12.2020 r. przy zastosowaniu niewłaściwej metody, tj. drogą weryfikacji danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, zamiast metodą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń sald, czym naruszono art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości,
 - b) nieobjęcie inwentaryzacją przeprowadzoną metodą skontrum według stanu na dzień 31.03.2021 r. woluminów ujętych w księdze inwentarzowej pn. CKZ (uwzględnionych w ewidencji wartościowej prowadzonej na koncie 014 księgi głównej), czym naruszono art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości w związku z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości,
- 10) niedopełnienie obowiązków wynikających z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy z 21 sierpnia 1997r. *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 roku poz. 2204 z późn. zm.), dotyczących konieczności poinformowania organu nadzorującego o zawarciu przez jednostkę pierwszej umowy najmu z danym kontrahentem,
- 11) nieunormowanie w formie pisemnej zasad dotyczących gospodarowania majątkiem jednostki, w tym ustalenia opłat za wynajem pomieszczeń szkolnych oraz garaży, co skutkowało brakiem zachowania przejrzystości i efektywności gospodarowania majątkiem jednostki oraz świadczy o niezapewnieniu przez Dyrektora jednostki funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze ochrony zasobów oraz ich właściwego wykorzystania,
- 12) wskazywanie na fakturach sprzedaży wystawionych dla najemców innych terminów płatności, niż wynikające z treści podpisanych umów, co świadczy o nieprzestrzeganiu postanowień przedmiotowych umów, w których wskazano m.in., że wszelkie zmiany ustaleń w nich zawartych wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności,
- 13) wykazanie w nw. sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniach z operacji finansowych, sporządzonych wg stanu na 30.06.2021 r. i 30.09.2021 r. danych niezgodnych z księgami rachunkowymi w zakresie:
 - a) należności - w kolumnie 9 sprawozdania Rb-27S sporządzonego wg stanu na 30.06.2021 r.: 5,73 zł,
 - b) należności wymagalnych - w kolumnie 10 sprawozdań Rb-27S: 10.438,92 zł (odpowiednio: 6.319,31 zł i 4.119,61 zł),
 - c) zobowiązań - w kolumnie 8 sprawozdania Rb-28S sporządzonego wg stanu na 30.06.2021 r.: 337,08 zł,
 - d) należności wymagalnych - w wierszu N4. sprawozdań Rb-N: 52.763,22 zł (odpowiednio wg stanu na 30.06.2021 r. i 30.09.2021 r.: 7.552,98 zł i 45.210,24 zł),

- e) pozostałych należności - w wierszu N5. sprawozdań Rb-N: 53.087,89 zł (odpowiednio wg stanu na 30.06.2021 r. i 30.09.2021 r.: 7.877,20 zł i 45.210,69 zł),
czym naruszono, odpowiednio § 9 ust. 1-2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 poz. 1564 z późn. zm.)¹ oraz wytyczne zawarte w instrukcji sporządzania sprawozdania Rb-N, stanowiącej załącznik nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17.12.2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 2396 z późn. zm.),
- 14) niezapewnienie prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej w obszarze skuteczności i efektywności działania oraz zarządzania ryzykiem, poprzez:
- a) sformułowanie celów (zadań) do zrealizowania w 2021 r. w sposób nieprecyzyjny i niemierzalny, a ponadto wynikających z działalności statutowej jednostki,
 - b) nieokreślenie ryzyk oraz poziomu ich istotności dla wyznaczonych celów (zadań), niezgodnie z paragrafem 8 *Regulaminu kontroli zarządczej*,
 - c) nieokreślenie mierników i wskaźników pozwalających mierzyć stopień realizacji celów.
- Szczegółowe wskazówki dotyczące m.in. kryteriów formułowania celów, określania mierników służących pomiarowi poziomu ich realizacji oraz procesu zarządzania ryzykiem zawarte zostały w załączniku do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. poz. 84) oraz w załączniku do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF z 2012 r. poz. 56),
- 15) zatrudnienie na stanowisku Głównego Księgowego pracownika, który nie został wybrany w ramach przeprowadzonego naboru, co narusza zasady określone w art. 11 i 12 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 poz. 223 poz. 1458).

II. Zalecenia pokontrolne

W celu wyeliminowania wyżej opisanych nieprawidłowości oraz uniknięcia powstania ich w przyszłości należy:

- 1) ustalić w *Polityce rachunkowości* oraz w pozostałych procedurach wewnętrznych, w tym *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych*, zasady ewidencjonowania wartości niematerialnych i prawnych uwzględniając ich wartość, zgodnie z jednolitymi *Zasadami Rachunkowości w Gminie Miejskiej Kraków*, wprowadzonymi zarządzeniem nr 3834/2021 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 grudnia 2021 r.,
- 2) prowadzić ewidencję szczegółową do konta 014 *Zbiory biblioteczne* zgodnie z zasadami wskazanymi w art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości,
- 3) przestrzegać zasad wskazanych w § 8 ust. 2 *Instrukcji inwentaryzacyjnej*, dotyczących nieprzemieszczania składników majątkowych podczas trwania spisu z natury, w celu wyeliminowania problemów związanych z rozliczeniem inwentaryzacji,
- 4) rozdzielić obowiązki pracowników jednostki tak, aby uniknąć ryzyka nieprawidłowej ochrony zasobów majątkowych w związku z łączeniem czynności kontrolnych oraz wykonawczych podczas przeprowadzania inwentaryzacji,

¹ Aktualnie obowiązuje Rozporządzenie Ministra Finansów z 11 stycznia 2022 r. (Dz. U. nr 144 z 2022 r.)

- 5) prawidłowo dokumentować operacje przyjęcia na stan ewidencyjny składników majątkowych podlegających ujęciu na koncie 013 *Pozostałe środki trwałe* oraz zapewnić ich należyłą ochronę, poprzez:
 - a) zamieszczanie w dowodach OTNS adnotacji potwierdzających przyjęcie obiektu inwentarzowego do używania przez pracownika odpowiedzialnego za dany składnik majątku (wskazanego na dowodzie z imienia i nazwiska),
 - b) zamieszczanie na dowodach przyjęcia poszczególnych składników majątkowych informacji o cechach charakterystycznych obiektu inwentarzowego, w celu jego jednoznacznej identyfikacji,
- 6) prawidłowo dokumentować operacje likwidacji składników majątkowych podlegających ujęciu na koncie 013 *Pozostałe środki trwałe*, tj. zgodnie z postanowieniami wskazanymi w § 3 pkt 5 i 7 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych* oraz art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości,
- 7) sporządzać na dzień inwentaryzacji zestawienia sald inwentaryzowanej grupy składników aktywów, zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o rachunkowości,
- 8) opracować *Instrukcję inwentaryzacyjną zbiorów bibliotecznych* zapewniającą prawidłowe przeprowadzenie spisu z natury księgozbioru oraz sporządzenie dokumentów niezbędnych do wykonania rozliczenia inwentaryzacji zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości,
- 9) przeprowadzać i dokumentować inwentaryzację aktywów i pasywów zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości oraz procedurach wewnętrznych, a w szczególności:
 - a) przeprowadzać inwentaryzację stanu należności ujętych na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości,
 - b) obejmować inwentaryzacją zbiorów bibliotecznych wszystkie woluminy - zbiory zgromadzone w bibliotece, niezależnie od sposobu prowadzenia ich ewidencji, stosownie do wewnętrznych unormowań oraz art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości,
- 10) realizować obowiązki wynikające z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. zawiadamiać Wydział Skarbu Miasta Krakowa, jeśli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo uzyskać zgodę Prezydenta Miasta Krakowa, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata (również w przypadku gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość),
- 11) opracować w formie pisemnej zasady dotyczące gospodarowania majątkiem jednostki, w tym ustalenia opłat za wynajem pomieszczeń szkolnych oraz garaży, w celu zapewnienia skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze ochrony zasobów oraz ich właściwego wykorzystania, o której mowa w art. 68 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych,
- 12) wskazywać na fakturach sprzedaży wystawianych dla kontrahentów terminy płatności należności zgodne z warunkami podpisanych umów w celu przestrzegania zawartych w nich postanowień,
- 13) wykazywać w sprawozdaniach budżetowych dane zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, spełniając wymogi § 9 ust. 1-2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz sporządzać sprawozdania z operacji finansowych zgodnie z instrukcją sporządzania sprawozdań, stanowiącą załącznik nr 8 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych,

- 14) zapewnić prawidłowe funkcjonowanie kontroli zarządczej w obszarze skuteczności i efektywności działania oraz zarządzania ryzykiem. W szczególności określić w sposób prawidłowy: cele wyznaczone do realizacji w perspektywie rocznej, ryzyka związane z ich realizacją oraz mierniki i wskaźniki mierzące stopień realizacji celów, zgodnie z obowiązującym w jednostce *Regulaminem kontroli zarządczej* i wytycznymi zawartymi w załącznikach do Komunikatów Ministra Finansów: nr 6 w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem i 23 w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych,
- 15) zatrudniać na stanowisku Głównego Księgowego osobę wybraną zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

Ponadto proszę wyeliminować uchybienia opisane szczegółowo w protokole kontroli, w stosunku do których nie sformułowano zaleceń pokontrolnych ze względu na ich charakter formalny lub niemający istotnego wpływu na prawidłowe funkcjonowanie jednostki, w tym gospodarowanie finansami i prezentowanie danych w sprawozdaniach.

III. Osoba odpowiedzialna za realizację zaleceń pokontrolnych:

Pan Andrzej Mielczarek – Dyrektor Zespołu Szkół Budowlanych nr 1 w Krakowie.

IV. Termin realizacji zaleceń pokontrolnych:

zalecenia nr 1, nr 11 i nr 14: **do 15.12.2022 r.**

pozostałe zalecenia: **od zaraz**

V. Termin złożenia sprawozdania z realizacji zalecenia pokontrolnego:

Sprawozdanie zawierające odniesienie do sformułowanych zaleceń pokontrolnych wraz z podaniem terminu i sposobu ich realizacji proszę przestać do dnia **19.12.2022 r.** do Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia Urzędu Miasta Krakowa, ul. Sarego 4.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

Otrzymują:

1. Adresat
2. aa

Do wiadomości:

1. Pani Anna Korfel-Jasińska - Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa ds. Edukacji, Sportu i Turystyki,
2. Pani Anna Domańska - Dyrektor Wydziału Edukacji,
3. Pani Małgorzata Okarmus - Skarbnik Miasta Krakowa.