

Or. 14.11.5.2014

Białystok, 2014.05.30

RIO.I.6002-10/14

WPLYNĘŁO
Urząd Miasta Wysokie Mazowieckie
KANCELARIA OGÓLNA
02.06.2014
ilość załączników 5065
podpis

Pani

Elżbieta Grabińska

Dyrektor

Przedszkola Miejskiego Nr 1
w Wysokiem Mazowieckiem

BURMISTRZ

mgr inż. Jarosław Stękić

W wyniku problemowej kontroli gospodarki finansowej Przedszkola Miejskiego Nr 1 w Wysokiem Mazowieckiem za 2013 rok i inne wybrane okresy, przeprowadzonej na podstawie art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.) przez inspektora Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Zakresem kontroli objęto zagadnienia organizacyjne dotyczące funkcjonowania Przedszkola, funkcjonowanie kontroli zarządczej, księgowość i sprawozdawczość, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, plan finansowy i jego zmiany, realizację dochodów i wydatków budżetowych, w tym zagadnienie osiągania przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191), zamówienia publiczne, gospodarkę składnikami majątku, inwentaryzację, rozliczenia z budżetem gminy.

Analiza dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości oraz prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych, przeprowadzona pod kątem zgodności z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 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 Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289), wykazała następujące uchybienia:

- a) stosowanie do ujmowania przychodów z tytułu dochodów budżetowych konta 700 „Sprzedaż produktów i koszt ich wytworzenia”, zamiast konta 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” – str. 6 protokołu kontroli,
- b) bezpodstawne sporządzanie dowodów „polecenie księgowania” w przypadku, gdy jednostka posiadała dowody źródłowe dokumentujące dane operacje gospodarcze. W świetle przepisów art. 20 ust. 2 ustawy dowód PK jest dowodem wewnętrznym sporządzanym jako udokumentowanie operacji wewnątrz jednostki – str. 7 protokołu kontroli,
- c) nieprawidłowe ujęcie w księgach operacji związanych z naliczeniem i przekazaniem równowartości odpisu na rachunek ZFŚS, a także z dokonaną w końcu 2013 r. korektą odpisu (poprzez zastosowanie błędnej korespondencji kont). Zostały one uwidocznione zapisami Wn 240 „Pozostałe rozrachunki” – Ma 851 „Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych” (naliczenie odpisu), Wn 135 „Rachunek środków funduszy specjalnego przeznaczenia” – Ma 240 (wpływ odpisu na rachunek Funduszu) oraz Wn 851 – Ma 240 i Wn 240 – Ma 135 (korekta odpisu). Właściwym ujęciem w księgach rachunkowych przedmiotowych tych operacji powinno być: Wn 405 „Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia” – Ma 240 (naliczenie odpisu jako zobowiązania działalności podstawowej wobec Funduszu), Wn 240 – Ma 130 „Rachunek bieżący jednostki” (przelew środków na rachunek Funduszu), Wn 135 – Ma 851 (wpływ środków na rachunek Funduszu) oraz korekta odpisu Wn 240 – Ma 405 (należność od Funduszu z tytułu nadpłaty), Wn 851 – Ma 135 (przekazanie środków na rachunek bieżący) i Wn 130 - 240 (wpływ środków z tytułu korekty na rachunek bieżący) – str. 27-28 protokołu kontroli,
- d) nieprzestrzeganie zasady, w myśl której zapisów na koncie 130 należy dokonywać zapisów wyłącznie na podstawie wyciągów bankowych, w związku z czym musi zachodzić pełna zgodność zapisów pomiędzy jednostką a bankiem oraz, że na koncie 130 obowiązuje zasada czystości obrotów nakazująca stosowanie do błędnych zapisów, zwrotów nadpłat i korekt dodatkowo technicznego zapisu ujemnego. Ponadto zapisów niezgodnych z danymi wyciągów bankowych dokonywano także na koncie 132 wykorzystywanym przez badaną jednostkę do ujmowania stanu środków pieniężnych i obrotów na rachunku bankowym z tytułu dochodów budżetowych. W efekcie obroty wymienionych kont różniły się od kwoty zrealizowanych dochodów i wydatków o 1.084,93 zł – str. 8 protokołu kontroli,
- e) niewskazanie w opisie konta 310 „Materiały”, jak i innych regulacjach składających się na przyjęte zasady rachunkowości, że artykuły żywnościowe objęte są gospodarką magazynową

– takie rozwiązanie jednostka stosuje w praktyce. Stosownie do przepisów art. 17 ust. 2 ustawy kierownik jednostki winien dokonać wyboru metod prowadzenia kont ksiąg pomocniczych dla wszystkich grup rzeczowych składników aktywów obrotowych posiadanych przez jednostkę – str. 31 protokołu kontroli,

f) ujmowanie na koncie 014 „Zbiory biblioteczne” wartości książek wykorzystywanych w celach dydaktycznych, które powinny być wykazane w ewidencji pozostałych środków trwałych na koncie 013. Przyjęta przez jednostkę zasada ewidencji narusza postanowienia § 6 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia. Wskazania wymaga, iż zgodnie z opisem zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia, konto 014 służy do ewidencji stanu, zwiększeń i zmniejszeń wartości zbiorów bibliotecznych bibliotek naukowych, fachowych, szkolnych i pedagogicznych oraz bibliotek publicznych. Na podstawie przepisów art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r. poz. 642, ze zm.), biblioteka szkolna musi być zaś prowadzona w każdej szkole publicznej, zdefiniowanej w przepisach art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) – str. 31 protokołu kontroli.

Badanie sprawozdawczości budżetowej wykazało, że w sprawozdaniach Rb-28S sporządzonych za marzec, czerwiec i wrzesień 2013 r. nie wypełniono kolumny „Zobowiązania ogółem”, pomimo występowania na koniec kwartałów zobowiązań na łączną kwotę 1.303,76 zł ujętych na koncie 201 „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami”, dotyczących dostaw artykułów żywnościowych. Stwierdzony stan faktyczny świadczy o naruszeniu zasady sporządzania sprawozdań jednostkowych na podstawie ewidencji księgowej, wyrażonej w § 6 ust. 1 pkt 1 i § 9 ust. 2 obowiązującego w okresie objętym kontrolą rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103). Obecnie analogiczne regulacje zawierają przepisy § 6 ust. 1 pkt 1 i § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia 16 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 119). Podkreślenia wymaga, iż obowiązek wypełniania w sprawozdaniach jednostkowych z wykonania planu wydatków budżetowych za miesiące marzec, czerwiec i wrzesień kolumny „Zobowiązania ogółem” przewidywały w okresie objętym kontrolą przepisy § 8 ust. 5 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z 2010 r., zaś obecnie wynika on z § 9 ust. 5 załącznika nr 39 do przywołanego rozporządzenia Ministra Finansów z 2014 r. – str. 8 protokołu kontroli.

W zakresie planowania stwierdzono, że Przedszkole nie sporządziło projektu planu finansowego na 2013 r., pomimo przekazania w dniu 14 listopada 2012 r. przez Burmistrza Wysokiego Mazowieckiego informacji niezbędnej do jego opracowania, o której mowa w art. 248 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.). Na gruncie przepisów art. 248 ust. 2 przywołanej ustawy, zobowiązana była Pani do opracowania projektu planu finansowego w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji, nie później jednak niż do dnia 22 grudnia 2012 r. Z § 5 ust. 3 i § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616) wynika ponadto, że sporządzony projekt powinna Pani zatwierdzić i przekazać Burmistrzowi celem zweryfikowania jego zgodności z projektem uchwały budżetowej – str. 11 protokołu kontroli.

W zakresie gospodarki pieniężnej ustalono, że przyjmowane były wpłaty tytułem odpłatności za żywienie i pobyt dzieci w Przedszkolu. Wpłaty na podstawie kwitariuszy przychodowych przyjmowane były przez intendenta; osoba ta przechowywała gotówkę i odprowadzała na rachunek bankowy. W zakresie czynności intendenta przydzielono *zbieranie odpłatności za przedszkole zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz odpowiedzialność za powierzone pieniądze*. Nie stwierdzono, aby w badanej jednostce kwestia poboru przez intendenta odpłatności za żywienie i pobyt dzieci została uregulowana przepisami wewnętrznymi, które wskazywałyby m.in. termin odprowadzania pobranych dochodów na rachunek bankowy – str. 13-15 protokołu kontroli.

Badając wydatki z tytułu wynagrodzeń stwierdzono, że 7 nauczycielom w okresie od 1 września do 31 października 2013 r. wypłacane były dodatki motywacyjne. Wysokość przyznanych dodatków w odniesieniu do 5 nauczycieli nie była zgodna z ich wysokością określoną przez Radę Miasta regulaminem wynagradzania nauczycieli z dnia 30 marca 2009 r. Zgodnie z ustaleniami regulaminu dodatki te powinny wynosić nie mniej niż 50 zł i nie więcej niż 20% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela. Natomiast z ustaleń kontroli wynika, że dla 5 nauczycieli przyznała Pani dodatek motywacyjny w kwocie niższej niż 50 zł – str. 17 protokołu kontroli.

W zakresie prawidłowości opracowania przez Przedszkole danych na potrzeby sporządzenia przez Burmistrza sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli

na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, o którym mowa w art. 30a ust. 4 Karty Nauczyciela, stwierdzono, że pomniejszenia miesięcznego etatu (przy ustalaniu struktury zatrudnienia) z tytułu nieobecności pracownika w pracy dokonywano w miesiącu, w którym wypłacono mu zasiłek chorobowy (świadczenie z ZUS) lub zasiłek macierzyński (nieobecność w pracy, za czas której nie przysługuje wynagrodzenie płatne z planu finansowego Przedszkola). Z uwagi na fakt, że wynagrodzenia są wypłacane nauczycielom na początku miesiąca (z góry), rozliczenia zasiłków chorobowych oraz macierzyńskich (płatnych z ZUS) dokonywano w kolejnym miesiącu kalendarzowym, a tym samym także w kolejnym miesiącu korygowano (zmniejszano) strukturę zatrudnienia nauczycieli. Przykładowo, jeżeli zasiłek chorobowy za okres od 8 do 30 listopada 2013 r. wypłacono pracownikowi na początku grudnia tego roku, strukturę zatrudniania tego pracownika korygowano za miesiąc grudzień. W przypadku tego samego nauczyciela, z uwagi na to, że przysługujący mu zasiłek chorobowy za miesiąc grudzień 2013 r. wypłacono w styczniu 2014 r., stosownego pomniejszenia wymiaru etatu za ten okres dokonano nie w okresie, w którym pobierał zasiłek chorobowy, lecz w styczniu następnego roku, co skutkowało nieprawidłowym ustaleniem średniorocznej liczby etatów za 2013 r. Zgodnie z § 3 ust. 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 6, poz. 35 ze zm.), przy ustalaniu średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli nie uwzględnia się liczby etatów nauczycieli, proporcjonalnie do okresów, w których pobierali zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne lub zasiłek opiekuńczy. Przepis zawarty w ust. 8 przywołanego § 3 stanowi zaś, że przy ustalaniu średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli nie uwzględnia się proporcjonalnie do okresów, w których nie wypłacono wynagrodzenia ze środków ujętych w planie finansowym szkoły, liczby etatów nauczycieli w okresach nieobecności w pracy, za czas których nie przysługuje wynagrodzenie. Na gruncie przywołanych przepisów nieobecność nauczyciela w pracy należy uwzględniać w miesiącu, w którym ona wystąpiła, a nie w miesiącu dokonania rozliczenia tego zdarzenia – str. 19-22 protokołu kontroli.

Z ustaleń kontroli wynika, że faktyczne władanie nieruchomościami, w tym ujętymi w ewidencji Przedszkola, nie ma umocowania w decyzji Burmistrza ustanawiającej trwały zarząd. Jedyne okazany dowód OT z dnia 23 stycznia 2001 r. dotyczył przekazania przez Urząd Miejski w Wysokiem Mazowieckiem gruntu o wartości 94.656 zł. Zgodnie z

brzmieniem art. 43 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518), prawną formą władania nieruchomościami przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej jest trwały zarząd ustanowiony w drodze decyzji na podstawie art. 45 tej ustawy – str. 30 protokołu kontroli.

Ostatnia inwentaryzacja środków trwałych i pozostałych środków trwałych w Przedszkolu została przeprowadzona wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. na podstawie zarządzenia Pani Dyrektor z dnia 8 grudnia 2010 r. Stwierdzono, że na arkuszach spisu z natury ujęto m.in. wartości niematerialne i prawne, tj. składniki aktywów, które stosownie do postanowień art. 26 ust.1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, podlegają inwentaryzacji drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji ich wartości – str. 32 protokołu kontroli.

Stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości jednostek budżetowych, w tym funkcjonowania kontroli zarządczej.

Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Przedszkola Miejskiego Nr 1 w Wysokiem Mazowieckiem jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, spoczywa na Pani Dyrektor, zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości należą do głównego księgowego, stosownie do zakresu czynności i postanowień art. 54 ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze ustalenia kontroli, na podstawie art. 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, **zalecam:**

1. W zakresie regulacji wewnętrznych opisujących przyjęte zasady rachunkowości i procedury kontroli wewnętrznej:

- a) wskazanie w przepisach wewnętrznych metody prowadzenia ewidencji pomocniczej artykułów żywnościowych, mając na uwadze postanowienia art. 17 ust. 2 ustawy o rachunkowości,
- b) określenie zasad poboru i terminów odprowadzania środków z tytułu odpłatności za żywienie i pobyt dzieci w przedszkolu.

2. Zobowiązanie głównego księgowego do wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, poprzez :

- a) zaniechanie ewidencjonowania przychodów z tytułu dochodów budżetowych związanych bezpośrednio z podstawową działalnością jednostki na koncie 700, mając na uwadze, że właściwym kontem dla tych operacji jest konto 720,
- b) zaniechanie sporządzania dowodów wewnętrznych „polecenie księgowania” w przypadku posiadania dowodów źródłowych dokumentujących daną operację,
- c) ujmowanie w księgach rachunkowych operacji związanych z naliczeniem i przekazaniem równowartości odpisu na rachunek ZFŚS oraz korektą odpisu w sposób wskazany w części opisowej wystąpienia,
- d) prowadzenie ewidencji na koncie 130 z zachowaniem zasady czystości obrotów oraz zasady dokonywania zapisów wyłącznie na podstawie wyciągów bankowych,
- e) ewidencjonowanie aktywów stanowiących pomoce dydaktyczne jako pozostałych środków trwałych na koncie 013; przeniesienie wartości aktywów wykazanych na koncie 014 na konto 013.

3. Wykazywanie w sprawozdaniach Przedszkola danych zgodnych z danymi ksiąg rachunkowych.

4. Sporządzanie projektu planu finansowego Przedszkola i przekazywanie go Burmistrzowi, stosownie do regulacji przywołanych w części opisowej wystąpienia.

5. Przyznawanie nauczycielom dodatków motywacyjnych w wysokości zgodnej z regulaminem uchwalonym przez Radę Miasta.

6. Ustalanie danych na potrzeby sporządzenia przez Burmistrza Wysokiego Mazowieckiego sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania...

7. Wystąpienie do Burmistrza Wysokiego Mazowieckiego z wnioskiem o ustanowienie trwałego zarządu nieruchomościami, stosownie do art. 44 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

8. Inwentaryzowanie wartości niematerialnych i prawnych metodą wskazaną w art. 26 ust.1 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

O sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych proszę powiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Dodatkowo informuję o możliwości składania, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, zastrzeżeń do zawartych w wystąpieniu wniosków, za pośrednictwem Prezesa RIO do Kolegium Izby, zgodnie z art. 9 ust. 3-4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Bieg 30-dniowego terminu ulegnie zawieszeniu w stosunku do wniosków objętych zastrzeżeniem.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku
Stanisław Srocki

Do wiadomości:

Burmistrz Wysokiego Mazowieckiego