

Rzeszów, 24.11.2020 r.

SPRAWOZDANIE
Z ZADANIA AUDYTOWEGO PRZEPROWADZONEGO
W ZESPOLE OBSŁUGI OŚWIATY W SKARYSZEWIE

*Temat: Ocena prawidłowości podziału i realizacji zadań jednostki obsługującej
oraz jednostek obsługiwanych na przykładzie
Publicznej Szkoły Podstawowej im. Orłąt Lwowskich w Skaryszewie*

Audytór wewnętrzny:

Ewa Gawron

Zadanie audytowe przeprowadzono zgodnie ze standardami audytu wewnętrznego

Rzeszów 2020

Spis treści

<i>I. Cel zadania zapewniającego</i>	3
<i>II. Podmiotowy zakres zadania zapewniającego</i>	3
<i>III. Przedmiotowy zakres zadania zapewniającego</i>	3
<i>IV. Narzędzia i techniki przeprowadzania zadania</i>	3
<i>V. Opinia audytora w sprawie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w obszarze objętym zadaniem zapewniającym</i>	3
<i>VI. Data rozpoczęcia zadania audytowego:</i>	3
<i>VII. Data zakończenia zadania zapewniającego:</i>	3
<i>VIII. Kryteria oceny stanu faktycznego:</i>	4
<i>IX. Ustalenia stanu faktycznego i zalecenia</i>	5
Polityka rachunkowości	8
Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych.....	9
Instrukcja inwentaryzacyjna.....	10
Prowadzenie ksiąg rachunkowych.....	12
Prawidłowość realizacji planu finansowego.	13
Prawidłowych powierzenia zadań w zakresie inwentaryzacji	14
<i>X. Informacje końcowe</i>	16
<i>XI. Imię i nazwisko audytora wewnętrznego przeprowadzającego zadanie</i>	16

I. Cel zadania zapewniającego

Ocena adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w Zespole Obsługi Oświaty w Skaryszewie w zakresie funkcjonowania standardów kontroli zarządczej.

II. Podmiotowy zakres zadania zapewniającego

Zespół Obsługi Oświaty w Skaryszewie.

III. Przedmiotowy zakres zadania zapewniającego

Przestrzeganie przepisów, zasad oraz dobrych praktyk w celu realizacji standardów kontroli zarządczej.

IV. Narzędzia i techniki przeprowadzania zadania

Audytór zapoznał się z istniejącymi regulacjami, procedurami oraz dokumentami.

V. Opinia audytora w sprawie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w obszarze objętym zadaniem zapewniającym

W wyniku przeprowadzonego audytu, w opinii audytora system kontroli zarządczej w obszarze audytowanym zapewnia realizację celów i zadań zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w sposób efektywny, oszczędny i terminowy.

W celu uzupełnienia dokumentacji audytór wydał zalecenia w sprawie wyeliminowania słabości kontroli zarządczej lub wprowadzenia usprawnień oraz propozycji, co przyczyni się do polepszenia funkcjonowania tego systemu oraz spełnienia wytycznych do stosowania standardów kontroli zarządczej.

VI. Data rozpoczęcia zadania audytowego:

15.09.2020r.

VII. Data zakończenia zadania zapewniającego:

13.11.2020 r.

VIII. Kryteria oceny stanu faktycznego:

Ocena ustaleń stanu faktycznego została dokonana w oparciu o obowiązujące standardy Kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, regulacje wewnętrzne oraz dobre praktyki:

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. 2020 poz. 713 z późn. zm.);
2. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 57 poz. 1240 z późn. zm.);
3. Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz. U. z 2002 roku Nr 76, późn. 694 z późn. zm.);
4. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 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;
5. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84),

IX. Ustalenia stanu faktycznego i zalecenia

Podstawą prawną utworzenia CUW w gminie jest art. 10a ustawy o samorządzie gminnym. Stanowi on, że gmina może zapewnić wspólną obsługę jednostkom obsługiwanych, wśród których wymieniono: jednostki organizacyjne gminy zaliczane do sektora finansów publicznych, gminne instytucje kultury oraz inne zaliczane do sektora finansów publicznych gminne osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.

Ustawodawca nie sprecyzował przedmiotu obsługi, wskazując, że może ona obejmować w szczególności sprawy administracyjne, finansowe lub organizacyjne. Zakres spraw przekazanych do wspólnej obsługi musi zostać jednak precyzyjnie określony w uchwale powołującej CUW i nie może powodować wątpliwości co do zakresu odpowiedzialności za wykonywane czynności.

Przekazanie zadań obsługowych wskazanych w art. 10a ustawy o samorządzie gminnym na rzecz jednostki obsługującej następuje w formie uchwały rady gminy (art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Dotyczy to zadań realizowanych przez samorządowe jednostki organizacyjne, które zaliczane są do sektora finansów publicznych zgodnie z Fin pubu. Uchwała rady gminy musi enumeratywnie wskazać jednostki obsługiwane. Ograniczeniem wspólnej obsługi jest zakaz obejmowania kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie.

Ze względu na zakres odpowiedzialności i dyscyplinę finansów publicznych należy pamiętać, że w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, są one przekazywane w całości (art. 10c ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Ustawodawca w art. 10b ustawy o samorządzie gminnym pozostawił także swobodę wyboru formy organizacyjno-prawnej jednostki obsługującej. Może nią być:

1. urząd gminy,
2. inna jednostka organizacyjna gminy,
3. jednostka organizacyjna związku międzygminnego,
4. jednostka organizacyjna związku gminno-powiatowego.

Wskazanie jednostki obsługującej musi nastąpić w chwili powoływania CUW przez radę gminy w formie uchwały (art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). W celu właściwego wypełniania swoich zadań jednostka ta ma prawo żądać od jednostki obsługiwanej wglądu w dokumentację w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi. Ponadto jednostka obsługująca jest uprawniona do przetwarzania danych osobowych przetwarzanych przez jednostkę obsługiwaną w zakresie i celu niezbędnych do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi tej jednostki.

Na gruncie ustawy w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych są one przekazywane w całości – art. 10c ust. 2 ustawy oznacza to, że sprawozdania podpisuje dyrektor jednostki obsługującej – przejął on w całości jako kierownik tej jednostki zadania związane ze sprawozdawczością. Dyrektorzy szkół (i innych jednostek obsługiwanych) nie podpisują sprawozdań.

Wskazać należy, że oprócz ww. regulacji istotne regulacje prawne ujęte są w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz w ustawie z 29 września 1994 r. o rachunkowości. I tak, odnosząc się do kwestii inwentaryzacji, należy zwrócić uwagę na kilka okoliczności.

Z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, a art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości stanowi, iż kierownik jednostki, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w sytuacji, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, o których mowa w art. 11 ust. 2, za ich zgodą. Co jednak istotne, ww. zasady ulegają istotnej modyfikacji w razie przyjęcia przez JST (tu gminę) prowadzenia wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a–10b ustawy o samorządzie gminnym. W art. 10c ust. 1 tej ustawy wskazano bowiem, że **zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi, zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie.** Ustęp 2 stanowi, że w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1 i 2, są one przekazywane w całości. Taki sposób sformułowania przepisu daje podstawy do przyjęcia stanowiska, że rada gminy nie ma możliwości, aby wybiórczo określić, które obowiązki w ww. zakresie będą przekazane, a które pozostaną w gestii jednostki obsługiwanej. „Zgodnie bowiem z przywołanym przepisem (art. 10c ust. 2) w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych są one przekazywane w całości. Zatem nie istnieje możliwość wymienienia zadań z zakresu rachunkowości, które zostaną przekazane jednostce obsługującej”. Istotne jest zatem wykazanie, co składa się na wspomniane obowiązki z zakresu rachunkowości. Ten zakres przedmiotowy reguluje z kolei art. 4 ust. 3 ustawy o rachunkowości, gdzie ustawodawca wskazał, że **rachunkowość jednostki obejmuje przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, prowadzenie na podstawie dowodów księgowych ksiąg rachunkowych ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym, okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów, wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego, sporządzanie sprawozdań finansowych, gromadzenie**

i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą, poddanie badaniu, składanie do właściwego rejestru sądowego, udostępnianie i ogłaszanie sprawozdań finansowych w przypadkach przewidzianych ustawą. To prowadzi do wniosku, że powierzenie w drodze uchwały wspólnej obsługi z zakresu rachunkowości oznacza w istocie rzeczy **powierzenie w jej ramach również zadań związanych z inwentaryzacją.** W konsekwencji odpowiedzialność za realizację tych zadań spoczywać będzie na kierowniku jednostki obsługującej. Z tym stanowiskiem skorelowane jest uregulowanie art. 53 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, które wprowadza odpowiedzialność kierownika jednostki obsługującej za gospodarkę finansową oraz rachunkowość i sprawozdawczość jednostki obsługiwanej, o której mowa w art. 10a pkt 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie obowiązków powierzonych stosowną uchwałą rady gminy.

Jeśli chodzi o kwestie związane z pełnieniem obowiązków głównego księgowego poszczególnych jednostek oświatowych obsługiwanych przez jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej, to praktykowane są generalnie dwa rozwiązania, gdzie funkcję tę pełnią:

- główny księgowy jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej lub
- wyznaczeni pracownicy komórki księgowości jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej (jeden pracownik dla wszystkich szkół i placówek lub kilku pracowników, którym powierza się pełnienie funkcji głównego księgowego dla wskazanych jednostek).

Powierzenie obowiązków głównego księgowego jednostek oświatowych odbywa się na zasadach określonych w art. 4 ust. 5 oraz art. 53 i 54 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – najczęściej w formie odrębnego pisemnego upoważnienia, które powinno zawierać:

- wskazanie strony przekazującej i przyjmującej obowiązki (przez podanie imienia, nazwiska i stanowiska służbowego),
- szczegółowy wykaz powierzanych obowiązków (pokrywający się zakresem z obowiązkami przekazanymi do realizacji jednostce obsługi ekonomiczno-administracyjnej),
- wyraźne oświadczenie strony przyjmującej o przyjęciu odpowiedzialności za realizację powierzonych obowiązków wraz ze wskazaniem daty.

Ponieważ główny księgowy wykonuje swoje obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz gospodarki finansowej przy pomocy pracowników zatrudnionych w komórce księgowości, w przepisach wewnętrznych jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół powinny znaleźć się unormowania określające szczegółowy podział tych obowiązków przypisanych do poszczególnych komórek organizacyjnych i stanowisk pracy (zapisy ogólne w regulaminie organizacyjnym, ich uszczegółowienie w zakresach obowiązków/odpowiedzialności, nadawanych pracownikom przez kierownika jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej). Podział obowiązków pomiędzy pracowników powinien zapewniać ich terminowe i zgodne z obowiązującymi przepisami wykonywanie.

W Gminie Skaryszew Centrum Usług Wspólnych pełni Zespół Obsługi Oświaty powołany

uchwałą Rady Miejskiej w Skaryszewie nr XV/258//2013 z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie utworzenia gminnej jednostki organizacyjnej pod nazwą Zespół Obsługi Oświaty w Skaryszewie. Uchwała jednocześnie nadała statut Zespołowi Obsługi Oświaty w Skaryszewie.

Zgodnie z podjętą uchwałą Zespół Obsługi Oświaty w Skaryszewie jest jednostką budżetową Gminy Skaryszew, utworzoną w celu zapewnienia obsługi finansowo – księkowej, kadrowej, administracyjnej oraz szkół i przedszkoli funkcjonujących na terenie Gminy Skaryszew.

Uchwałą nr XXVI/211/17 Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 19 maja 2017 roku, statut Zespołu Obsługi Oświaty w Skaryszewie został zmieniony.

W znowelizowanym Statucie Rada Miejska – zgodnie ze znowelizowanymi przepisami ustawy o samorządzie gminnym enumeratywnie wskazała jednostki obsługiwane. Ponadto w sposób szczegółowy określono Zadania ZOO w Skaryszewie jako jednostki obsługującej (CUW).

Ponadto § 8 Statutu Zespołu Obsługi Oświaty w Skaryszewie wymienia w sposób szczegółowy zakres obsługi, w tym w szczególności.:

1. zakres obsługi finansowej,
2. zakres obsługi rachunkowej,
3. obsługę prawną obsługiwanych jednostek,
4. obsługę informatyczną obsługiwanych jednostek,
5. przygotowanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych zgodnie z przepisami Prawa Zamówień publicznych na wniosek i w porozumieniu z kierownikami jednostek obsługiwanych oraz przedkładanie im do zatwierdzenia,
6. zakres obsługi administracyjno – organizacyjnej.

Polityka rachunkowości

Na podstawie badania dokumentacji wewnętrznej stwierdzono, że polityka rachunkowości została wprowadzona Zarządzeniem nr 10/2017 Dyrektora Zespołu Obsługi Oświaty w Skaryszewie z dnia 4 września 2017 roku w sprawie wprowadzenia Zasad (polityki) Rachunkowości w jednostkach obsługiwanych i jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi. Zarządzenie zostało zmienione Zarządzeniem nr 15/2018 Dyrektora Zespołu Obsługi Oświaty w Skaryszewie z dnia 22 czerwca 2018 roku, zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia Zasad (polityki) Rachunkowości w jednostkach obsługiwanych i jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi z dnia 19 stycznia 2018 roku w sprawie: wprowadzenia zasad rachunkowości.

Zgodnie z podjętym Zarządzeniem nr 10/2017 Dyrektora Zespołu Obsługi Oświaty w Skaryszewie z dnia 4 września 2017 roku w sprawie wprowadzenia Zasad (polityki) Rachunkowości w jednostkach obsługiwanych i jednostce obsługującej w ramach wspólnej

obsługi tracą moc polityki rachunkowości poszczególnych szkół (jednostek obsługiwanych), które zostały wprowadzone Zarządzeniami poszczególnych Dyrektorów Szkół.

Zdaniem audytora, Dyrektor ZOO nie ma uprawnień do wyłączenia z wewnętrznego obiegu prawnego Zarządzeń poszczególnych jednostek obsługiwanych. Takie uprawnienia posiadają jedynie poszczególni Dyrektorzy Szkół w zakresie wydanych przez siebie zarządzeń. Oznacza to, że wyłączenie z obiegu prawnego przez Dyrektora ZOO w Skaryszewie, Zarządzeń wprowadzonych przez Dyrektorów szkół nie ma skutku prawnego, a co się z tym wiąże, w obecnym stanie faktycznym funkcjonują polityki wprowadzone przed Dyrektorów poszczególnych Szkół oraz polityka rachunkowości wprowadzona Zarządzeniem nr 10/2017 ze zm., których zapisy będą pozostają ze sobą w sprzeczności.

Zalecenie:

Zaleca się wyłączyć z obiegu prawnego zarządzenia wprowadzające polityki rachunkowości w poszczególnych jednostkach oświatowych przez dyrektorów tych jednostek.

Polityka rachunkowości obowiązująca w jednostkach obsługiwanych określa:

1. Ogólne zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych, metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalenia wyników finansowych,
2. Plan kont,
3. Wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe prowadzone na komputerowych nośnikach oraz opis systemu przetwarzania danych – systemu informatycznego,
4. System służący ochronie danych w Jednostce.

Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych

Na dokumentację zasad rachunkowości dla każdej jednostki obsługiwanej przez centrum usług wspólnych składa się polityka rachunkowości oraz należące do niej dodatkowe dokumenty. Na kierowniku jednostki obsługującej spoczywa obowiązek określenia polityki rachunkowości (co zostało wprowadzone w ZOO w Skaryszewie opisane powyżej) oraz instrukcji inwentaryzacyjnej (opisanej poniżej). Jednakże zdaniem RIO w Szczecinie „określenie pozostałej dokumentacji (...) tj. Obiegu dokumentów i procedury kontroli zarządczej pozostaje we właściwości kierowników jednostek obsługiwanych, ponieważ wykracza ona poza zakres powierzonych zadań”.

W Jednostce wprowadzono instrukcję obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych Zarządzeniem nr 8/2017 Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej im. Orłąt Lwowskich z dnia 2 października 2017 roku w sprawie wprowadzenia „Instrukcji obiegu, kontroli archiwizowania dokumentów księgowych w Publicznej Szkoły Podstawowej im. Orłąt Lwowskich w Skaryszewie z późn. zm.

Instrukcja zawiera również listę osób upoważnionych do dokonywania poszczególnych sprawdzeń dokumentów finansowo-księgowych oraz wzory podpisów.

Instrukcja inwentaryzacyjna

Zasady inwentaryzacji uregulowano w Zarządzeniu nr 11/2017 Dyrektora Zespołu Obsługi Oświaty w Skaryszewie z dnia 8 września 2017 roku w sprawie Instrukcji Inwentaryzacyjnej w Zespole Obsługi Oświaty w Skaryszewie oraz w jednostkach obsługiwanych przez Zespół Obsługi Oświaty w Skaryszewie.

Podobnie jak w przypadku polityki rachunkowości Zarządzenie nr 11/2017 Dyrektora Zespołu Obsługi Oświaty w Skaryszewie wyłącza z obiegu prawnego Zarządzenia wprowadzone przez Dyrektorów poszczególnych jednostek obsługiwanych.

Na gruncie ustawy w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych są one przekazywane w całości – art. 10c ust. 2 ustawy oznacza to, że **sprawozdania podpisuje dyrektor jednostki obsługującej** – przejął on w całości, jako kierownik tej Jednostki zadania związane ze sprawozdawczością. Dyrektorzy Szkół nie podpisują sprawozdań.

Z tym stanowiskiem skorelowane jest uregulowanie art. 53 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, które wprowadza odpowiedzialność kierownika jednostki obsługującej za **gospodarkę finansową oraz rachunkowość i sprawozdawczość jednostki obsługiwanej**, o której mowa w art. 10a pkt 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie obowiązków powierzonych stosowną uchwałą rady gminy.

Na podstawie badania stwierdzono, że sprawozdania budżetowe podpisywane były prawidłowo przez Dyrektora Jednostki obsługującej.

Na podstawie badania stwierdzono, że sprawozdania finansowe (Bilans, rachunek zysków i strat) podpisywane były prawidłowo przez Dyrektora Jednostki obsługującej.

Kwestia ta została doprecyzowana w statucie ZOO w Skaryszewie, w którym określono, że w ramach realizacji zadań w zakresie obsługi finansowej do zakresu zadań Zespołu należy m.in., sporządzanie sprawozdań.

Zgodnie z art. 54. 1. Ustawy o finansach publicznych, głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie:

- 1) prowadzenia rachunkowości jednostki;
- 2) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi;
- 3) dokonywania wstępnej kontroli:
 - a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,

b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Na podstawie badania powierzenia obowiązków Głównego Księgowego stwierdzono, że zadania wymienione w ustawie o rachunkowości zostały przypisane w sposób prawidłowy.

Na podstawie badania zapisów instrukcji obiegu i kontroli finansowo księgowej stwierdzono, że dokumenty księgowe podlegają sprawdzeniu i zbadaniu ich legalności, rzetelności oraz prawidłowości zdarzeń i operacji gospodarczych odzwierciedlonych w tych dokumentach. Ponadto określono osoby odpowiedzialne za dokonywanie poszczególnych sprawdzeń tj., dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych, sprawdzenia dokumentacji księgowej pod względem merytorycznym, formalno – rachunkowym oraz zatwierdzenia do wypłaty. Obowiązki w zakresie dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych sprawuje Główny Księgowy, któremu prawidłowo Dyrektor ZOO w Skaryszewie powierzył obowiązki w tym zakresie.

Kontrola merytoryczna obejmuje również sprawdzenie czy dokonywanie wydatków jest zgodne z ustawą o finansach publicznych oraz czy realizacja zadań jest objęta zatwierdzonym planem finansowym.

Kontroli merytorycznej powinien dokonywać Dyrektor jednostki obsługiwanej lub osoba przez niego wyznaczona w zakresie planów finansowych jednostek obsługiwanych.

W Jednostce znajduje się karta wzorów podpisów osób upoważnionych do sprawdzania dokumentacji pod względem merytorycznym.

Na podstawie nadania dowodów księgowych audytor stwierdził, że kontrolę merytoryczną dokumentów dokonuje Dyrektor jednostki obsługiwanej.

Kontrola formalno-rachunkowa polega na stwierdzeniu, czy dokument został wystawiony w sposób technicznie prawidłowy.

Potwierdzenie dokonania kontroli formalno-rachunkowej następuje w momencie umieszczenia na dokumencie odpowiednich zapisów: sprawdzono pod względem formalno – rachunkowym wraz z podpisem Głównego Księgowego oraz datą.

W Jednostce znajduje się karta wzorów podpisów osób upoważnionych do sprawdzania dokumentacji pod względem formalno – rachunkowym.

Kontrolę formalno – rachunkową dokumentów dokonuje Główny Księgowy.

Na podstawie badania karty wzorów podpisów będącej załącznikiem do instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów księgowych obowiązującej na dzień audytu w szkole Podstawowej im. Orłąt Lwowskich w Skaryszewie do dokonywania sprawdzenia dokumentów finansowych pod względem formalno- rachunkowym wymieniono również (oprócz głównego księgowego) dwóch pracowników ZOO w Skaryszewie tj. referenta oraz pomoc administracyjną.

Na podstawie badania ich zakresów czynności ustalono, że tylko osoba zajmująca stanowisko pomoc administracyjna w zakresie czynności otrzymała zapis o sprawdzeniu obowiązku sprawdzania dokumentów finansowych jednostek obsługiwanych pod względem formalno-rachunkowym. Pracownik zajmujący stanowisko referent w swym zakresie czynności nie posiada powierzonego tego zadania.

Zalecenie:

Zaleca się uzupełnienie zakresu czynności pracownika zajmującego stanowisko referent o zadanie dokonywania sprawdzania dokumentów finansowych jednostek obsługiwanych pod względem formalno – rachunkowym, tak jak jest to w zakresie czynności pracownika zajmującego stanowisko pomoc administracyjna.

Ostatecznego zatwierdzenia dokumentu do wypłaty dokonuje kierownik jednostki obsługiwanej w zakresie dyspozycji środkami zabezpieczonymi w budżecie jednostki obsługiwanej.

Na podstawie badania stwierdzono, że zatwierdzenie do wypłaty środków finansowych Szkoły Podstawowej im. Orłąt Lwowskich w Skaryszewie dokonuje Dyrektor Szkoły.

W Jednostce znajduje się karta wzorów podpisów osób upoważnionych do zatwierdzenia dokumentu do wypłaty.

Zalecenie:

Brak.

Prowadzenie ksiąg rachunkowych

Do prowadzenia ewidencji środków trwałych jednostki są zobowiązane na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Z przepisu tego wynika, że jednostki prowadzą konta ksiąg pomocniczych w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych i umorzeniowych.

Konta ksiąg pomocniczych są wyodrębnionym systemem ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych. Zawierają zapisy, które są uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej (zob. art. 16 ustawy o rachunkowości).

Ustawa o rachunkowości nie określa wprost formy, w jakiej powinny być prowadzone księgi pomocnicze dla środków trwałych. Sposób prowadzenia ewidencji analitycznej i zakres uszczegółowienia określa kierownik jednostki w dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości czy w tym przypadku Dyrektor CUW. Na podstawie analizy polityki rachunkowości stwierdzono, że w odniesieniu do środków trwałych (konto 011) oraz pozostałych środków trwałych (konto 13) prowadzi się ewidencje analityczną. W polityce rachunkowości nie wskazano kto prowadzi ewidencje analityczną, co wydaje się oczywistym, że prowadzi ją Zespół

Obsługi Oświaty w Skaryszewie. Ewidencja analityczna jest elementem prowadzonych ksiąg rachunkowych co zostało powierzone ZOO w Skaryszewie w podjętej Uchwale Rady Miejskiej w Skaryszewie.

Na podstawie rozmowy z Głównym Księgowym stwierdzono, że ewidencja analityczna prowadzona jest przez poszczególne jednostki oświatowe w formie ksiąg inwentarzowych.

Ewidencja analityczna do kont 013 prowadzona jest również w systemie księgowym na podstawie dokumentów przekazanych przez jednostki obsługiwane.

Prawidłowość realizacji planu finansowego.

Na podstawie art. 249 ustawy o finansach publicznych Burmistrz Skaryszewa przekazał Dyrektorowi Szkoły Podstawowej im. Orłąt Lwowskich w Skaryszewie informację o ostatecznych kwotach wydatków budżetowych. Na jej podstawie Dyrektor sporządził plan finansowy na rok budżetowy w formie tabeli. Tak sporządzony plan finansowy został podpisany przez Dyrektora Szkoły Podstawowej im. Orłąt Lwowskich w Skaryszewie. Dyrektor Szkoły Podstawowej im. Orłąt Lwowskich w Skaryszewie nie wydał Zarządzenia w sprawie przyjęcia planu finansowego na rok 2019.

Dyrektor Jednostki audytowanej nie posiada upoważnienia organu stanowiącego JST do dokonywania zmian w planie finansowym Jednostki. Jeżeli zachodzi konieczność dokonania przesunięć w planie finansowym w ciągu roku budżetowego (np. przesunięcie planu wydatków pomiędzy paragrafami), Dyrektor Szkoły Podstawowej im. Orłąt Lwowskich w Skaryszewie składa wnioski na piśmie do Burmistrza Skaryszewa z prośbą o dokonanie zmiany w ramach planu finansowego. Zmiany w planie finansowym pomiędzy paragrafami w obrębie jednego rozdziału były dokonywane w systemie księgowym przez głównego księgowego na podstawie.

Zalecenie:

Brak.

Prawidłowych powierzenia zadań w zakresie inwentaryzacji

W związku z tym, że cytowane powyżej przepisy wskazują, że w sytuacji powierzenia zadań w zakresie rachunkowości jednostce obsługującej nie można ich podzielić, są one przekazywane w całości, obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji spoczywa również a Kierowniku CUW – ZOO w Skaryszewie.

Od zasady powierzenie obowiązków z zakresu rachunkowości w całości przewidziany jest wyjątek. Wyjątek ten dotyczy przeprowadzenia inwentaryzacji w formie spisu z natury. Zgodnie z art. 4 ust 5 ustawy o rachunkowości, to kierownik jednostki obsługiwanej ponosi odpowiedzialność w tym zakresie. Odpowiedzialnością za rozliczenie inwentaryzacji będzie obarczony Dyrektor ZOO, ale to kierownik jednostki obsługiwanej (dyrektor szkoły) jest odpowiedzialny za dokonanie spisu z natury.

W Jednostce obowiązuje Zarządzenie nr 11/2017 Dyrektora Zespołu Obsługi Oświaty w Skaryszewie z dnia 8 września 2017 roku w sprawie wprowadzenia instrukcji inwentaryzacyjnej w Zespole Obsługi Oświaty w Skaryszewie oraz jednostkach obsługiwanych przez Zespół Obsługi Oświaty w Skaryszewie.

Podobnie jak w przypadku polityki rachunkowości, w Zarządzeniu wprowadzającym instrukcję inwentaryzacyjną wpisano, że na mocy tego zarządzenia tracą moc zarządzania wydane wcześniej przez dyrektorów jednostek obsługiwanych w zakresie inwentaryzacji. W tym przypadku zdaniem audytora również należy uznać za działanie bez skutku prawnego, bowiem Dyrektor Zespołu Oświaty nie ma uprawnień do wyłączania z obiegu prawnego zarządzeń dyrektorów jednostek obsługiwanych. Zatem w tej sytuacji funkcjonują dwa zarządzenia w każdej z jednostek obsługiwanych dotyczące inwentaryzacji tj. wydane przez dyrektora ZOO (z 2017 roku) oraz wcześniejsze wydane przez Dyrektorów jednostek obsługiwanych. Wyłączenie z obiegu prawnego uprzednio obowiązujących Zarządzeń dotyczących wprowadzenia zasad inwentaryzacji w Jednostkach oświatowych powinno nastąpić w wyniku wydanych zarządzeń przez odpowiednich dyrektorów jednostek obsługiwanych.

W obowiązującej instrukcji inwentaryzacyjnej wprowadzonej zarządzeniem nr 8/2017 Dyrektora ZOO w Skaryszewie, uregulowano kwestie dotyczące przeprowadzenia inwentaryzacji w następującym zakresie:

- Zasady inwentaryzacji,
- Cel zakres metody inwentaryzacji i terminy jej przeprowadzenia jej inwentaryzacji,

- Organizację inwentaryzacji,
- Zadania komisji inwentaryzacyjnej oraz zespołów spisowych,
- Rozliczenia inwentaryzacji.

W instrukcji nie wskazano, że inwentaryzację składników majątkowych objętych spisem z natury przeprowadzają i są za nią odpowiedzialni kierownicy jednostek obsługiwanych (dyrektorzy Szkół).

Na podstawie przedstawionej dokumentacji stwierdzono, że inwentaryzacja na dzień 31.12.2019 roku odbyła się na podstawie wydanego Zarządzenia Dyrektora Zespołu Obsługi Oświaty w Skaryszewie nr 20/2019 z dnia 24 października 2019 roku.

W Zarządzeniu prawidłowo wskazano przeprowadzenie inwentaryzacji w jednostkach obsługiwanych. Ponadto w Zarządzeniu prawidłowo wymieniono składniki majątkowe z podziałem na metody inwentaryzacji do przeprowadzenia na dzień 31.12.2019 rok.

Nieprawidłowym natomiast należy uznać powołanie członków zespołów spisowych będących pracownikami jednostek obsługiwanych przez Dyrektora Zespołu Oświaty w Skaryszewie, ponieważ jak przytoczono powyżej Dyrektor Szkoły, a nie Dyrektor ZOO w Skaryszewie odpowiada za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury.

Reasumując ani instrukcja inwentaryzacji, ani zarządzenie w zakresie przeprowadzenia inwentaryzacji nie wskazuje na obowiązek i odpowiedzialność przeprowadzenia inwentaryzacji w formie spisu z natury przez Dyrektorów Szkół.

Zdaniem audytora Dyrektorzy Szkół powinni formalnie informować Dyrektora ZOO w Skaryszewie o wynikach inwentaryzacji w formie spisu z natury.

Warto tutaj zwrócić uwagę, że art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami uor.

Brak śladu przeprowadzenia inwentaryzacji w formie spisu z natury przez dyrektorów szkół należałoby uznać, że jest to niezgodne z ustawą o rachunkowości.

Zalecenie:

Dyrektorzy Szkół powinni wydać zarządzenie wyłączające z obiegu dotychczasowe instrukcje inwentaryzacyjne.

Zaleca się uregulowanie w instrukcji inwentaryzacyjnej sposób przeprowadzenia inwentaryzacji w formie spisu z natury w tym również osoby odpowiedzialne za przeprowadzenie spisów oraz sposób przekazywania dokumentów pomiędzy jednostką obsługiwaną a ZOO w Skaryszewie.

X. Informacje końcowe

W myśl przepisów § 19 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu § 19 pkt. 1. Kierownik komórki audytu wewnętrznego przekazuje sprawozdanie audytowanemu i kierownikowi jednostki.

Audytowany, w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania, ustala sposób i termin realizacji zaleceń oraz wyznacza osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń, powiadamiając o tym na piśmie kierownika komórki audytu wewnętrznego i kierownika jednostki. W przypadku odmowy realizacji zaleceń audytowany przedstawia, w terminie 7 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania, pisemne stanowisko kierownikowi jednostki i audytorowi wewnętrznemu. W takim przypadku kierownik jednostki podejmuje decyzję dotyczącą realizacji zaleceń, informując o tym audytowanego i kierownika komórki audytu wewnętrznego.

XI. Imię i nazwisko audytora wewnętrznego przeprowadzającego zadanie

Ewa Gawron

nr upoważnienia nr 1/2019

MF nr 2019
AUDYTOR WEWNĘTRZNY
E. Gawron
mgr Ewa Gawron

Niniejsze sprawozdanie otrzymują:

1. Burmistrz Skaryszewa,
2. P.o. Dyrektora Zespołu Obsługi Oświaty w Skaryszewie,
3. a/a.