NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.007.03.2015
P/15/082

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/082 — Organizacja pobytu uczniów w bursach i internatach szkolnych

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontrolerzy

1. Piotr Kwaśniak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94498 z dnia 5.05.2015 r.
2. Paweł Szymanek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92268 z dnia 8.05.2015 r.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 1-4)

Jednostka kontrolowana

Regionalne Centrum Kształcenia Ustawicznego w Puławach (dalej „RCKU") – Bursa Szkolna w Puławach (dalej: „Bursa"), ul. Wojska Polskiego 7, 24-100 Puławy

Kierownik jednostki kontrolowanej

Wiesław Smyrgała – dyrektor Regionalnego Centrum Kształcenia Ustawicznego w Puławach (dalej: „dyrektor RCKU").

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności[1]

Ocena ogólna

W latach szkolnych 2012/2013–2014/2015 (do 26 czerwca), z naruszeniem określonych prawem obowiązków statutowych placówki, w Bursie dwukrotnie doprowadzono do wykwaterowania części wychowanków w tygodniu nauki szkolnej w celu zakwaterowania uczestników imprez organizowanych na terenie miasta (kwiecień, październik 2014 r.). Ponadto przenoszono wychowanków oraz ich rzeczy w związku z potrzebą zwolnienia miejsc dla grup, którym zapewniano noclegi w Bursie.

Stwierdzono istotne nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej RCKU, w części dotyczącej Bursy, w latach 2012–2015 (do 26 czerwca), które polegały na:

- prowadzeniu ewidencji księgowej jednostki w sposób uniemożliwiający wyodrębnienie dochodów i wydatków dotyczących działalności Bursy;
- niedostosowaniu zasad (polityki) rachunkowości RCKU do specyfiki tej jednostki;
- prowadzeniu ewidencji księgowej RCKU w sposób uniemożliwiający ustalenie stanu należności z tytułu opłat za zakwaterowanie wychowanków na koniec poszczególnych okresów sprawozdawczych;
- nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji dotyczącej ustalania warunków udostępniania obiektu Bursy na cele komercyjne i rozliczania usług świadczonych w tym zakresie;
- nieterminowym wystawianiu faktur VAT dokumentujących usługi zakwaterowania i wyżywienia w Bursie osób innych niż wychowankowie oraz nierzetelnym prowadzeniu ewidencji sprzedaży w tym zakresie na potrzeby sporządzenia deklaracji podatkowych VAT;

[1] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

– pobieraniu od wychowanków Bursy w latach szkolnych 2012/2013 i 2013/2014 opłat z tytułu zakwaterowania w kwotach wyższych niż ustalone przez organ prowadzący;
– zwolnieniu z opłat za zakwaterowanie wszystkich wychowanków Bursy za styczeń i luty 2015 r., bez stosownego upoważnienia;
– niezapewnieniu należytej kontroli nad gospodarką drukami ścisłego zarachowania, służącymi m.in. dokumentowaniu wpłat z tytułu zakwaterowania wychowanków Bursy.

Pozostałe nieprawidłowości polegały na:

– niewykazywaniu w systemie informacji oświatowej (dalej „SIO") średniorocznej liczby wychowanków i osób innych niż uczniowie korzystających z zakwaterowania w Bursie;
– niedostosowaniu regulaminu rekrutacji Bursy do obowiązujących przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[2];
– niezainstalowaniu oprogramowania zabezpieczającego wychowanków przed dostępem do treści, które mogą stanowić zagrożenie dla ich prawidłowego rozwoju;
– niezrealizowaniu prawnego obowiązku przekazania organowi prowadzącemu kopii protokołów z przeglądów budynku Bursy dotyczących zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z tego obiektu.

NIK uwzględniła, że Bursa zatrudniała wykwalifikowaną kadrę wychowawców, zapewniała bezpieczne i higieniczne warunki pobytu, a działania opiekuńczo-wychowawcze były prowadzone we współpracy z rodzicami i szkołami, do których uczęszczali wychowankowie. Wychowawcy realizowali działania wychowawcze i profilaktyczne zgodnie z przyjętymi programami, prawidłowo reagowali na przypadki naruszania regulaminu (związane m.in. ze spożywaniem alkoholu), podjęli także działania interwencyjne w związku ze stwierdzeniem posiadania przez wychowanków środków odurzających.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja Bursy

Opis stanu faktycznego

1. Bursa funkcjonowała w strukturze organizacyjnej Regionalnego Centrum Kształcenia Ustawicznego w Puławach, razem z Centrum Kształcenia Ustawicznego oraz Młodzieżowym Ośrodkiem Socjoterapii. Organem prowadzącym był Powiat Puławski (dalej „Powiat"). Była placówką zapewniającą opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy o systemie oświaty.

Uregulowania statutu Bursy były zgodne z ramowym statutem, określonym w załączniku nr 8 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie ramowych statutów placówek publicznych[3]. Zasady funkcjonowania doprecyzowane zostały w regulaminie organizacyjnym.

Bursa posiadała wewnętrzne regulaminy: Bursy Szkolnej RCKU, rekrutacji[4] (który wg § 11 statutu stanowił jego integralną część), Rady Pedagogicznej, Samorządu (przyjęte na podstawie § 4 statutu), dyżurów wychowawczych (§ 5 statutu), wycieczek (§ 9 statutu), wychowanka Bursy Szkolnej RCKU, zasad funkcjonowania grupy usamodzielnienia, wyborów Rady Wychowanków Bursy i jej opiekuna. Do

[2] Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.
[3] Dz. U. Nr 52, poz. 466.
[4] Przyjęty w maju 2014 r.

2014 r. w Bursie obowiązywał wymiar 49 godzin na grupę wychowawczą, od września 2014 r. obowiązuje wymiar 52 godzin na grupę wychowawczą.

W roku szkolnym 2014/2015 w Bursie zatrudniano 14 wychowawców (12,17 etatów) oraz 28 pracowników administracyjno–obsługowych (26,65 etatów). W latach szkolnych 2012/2013–2014/2015 liczba wychowawców wzrosła o 28,5% (w osobach) i 34,1% (w etatach) a liczba pracowników administracyjno-obsługowych odpowiednio o 6,8% i 2,8%. W badanym okresie w Bursie nie zatrudniano pedagoga, psychologa, pielęgniarki ani higienistki. W Bursie nie pracowali wolontariusze.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 6-99)

2. Liczba miejsc zakwaterowania w Bursie w roku szkolnym 2012/2013 wynosiła 260, 2013/2014 — 260, a w 2014/2015 — 250. Liczba uczniów zgłaszających się do Bursy do 30 września danego roku szkolnego, stanowiła odpowiednio w trzech latach szkolnych: 83,5%, 110,4% i 120,4% liczby miejsc (217, 287, 301).

Liczba uczniów, którzy zostali przyjęci, według stanu na dzień 30 września danego roku szkolnego, wynosząca odpowiednio 217, 260, 245 uczniów, w relacji do liczby zgłaszających się, stanowiła odpowiednio dla każdego roku szkolnego: 100% osób zainteresowanych zakwaterowaniem (2012/2013), 90,6% (2013/2014), 81,4% (2014/2015).

W kolejnych latach szkolnych 2012/2013 – 2014/2015, według stanu na 30 września, uczniowie wykorzystali odpowiednio 83,5%, 100%, 98% miejsc zakwaterowania (tj.: 217, 260, 245). Liczba wychowanków w placówce wzrosła w badanym okresie o 13%.

W roku szkolnym 2014/2015 Bursa dysponowała 250 miejscami, liczba zgłaszających się wyniosła 301, a przyjęto (wg stanu na 30 września 2014 r.) tylko 245 wychowanków. Dyrektor RCKU wyjaśnił, że nie przyjęto 5 uczniów ponieważ arkusz organizacyjny był zatwierdzony przez organ prowadzący dla 245 wychowanków.

Średnioroczna liczba uczniów korzystających z zakwaterowania wynosiła 260 osób w roku szkolnym 2012/2013, tj. 100% miejsc, a w 2013/2014 wyniosła 245, tj. 94,2%.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 75-89, 93-97)

Bursa przedstawiała ofertę usług dla osób innych niż wychowankowie na stronie internetowej RCKU. Oferowano m.in.: żywienie zbiorowe i indywidualne (w tym: obiady, komunie, studniówki, pikniki, ogniska, imprezy okolicznościowe), noclegi dla grup zorganizowanych i osób indywidualnych (pokoje 3-4-osobowe z łazienkami lub po dwa pokoje ze wspólną łazienką), wynajem sal na konferencje, szkolenia.

Określono w niej lokalizację świadczenia ww. usług, tj. budynek przy ul. Wojska Polskiego 7, obejmujący m.in.: miejsca noclegowe dla 250 osób (w pokojach trzyosobowych z łazienkami i czteroosobowych bez łazienek), stołówkę, dwie świetlice, bibliotekę, pracownie komputerowe, siłownię, sale gimnastyczne i do tańca.

Średni koszt osobodnia (tj. zakwaterowania i wyżywienia) dla osób innych niż wychowankowie wynosił 59 – 60 zł.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 122, 108-115, tom III str. 81-83)

3. Liczba miejsc zakwaterowania w Bursie, na dzień 30.09.2012 r., podawana do organu prowadzącego wynosiła 250, na 30.09.2013 r. – 260 i na 30.09.2014 r. – 250. Według dokumentacji projektowej budynku wynosiła 260. Maksymalna możliwa

liczba zakwaterowania wychowanków to 344[5]. Faktyczna liczba łóżek, ustalona na podstawie oględzin w dniu 1 czerwca 2015 r., wyniosła 294.

Podana przez Bursę w trakcie kontroli liczba miejsc w Bursie w roku 2012/2013 wynosząca 260 była niezgodna z danymi wykazanymi w SIO (na 30 września 2012 r.), gdzie wskazano liczbę 250 miejsc. Dyrektor RCKU wyjaśnił, że przy założeniu, że część pokojów jest czteroosobowa liczba miejsc w Bursie wynosi 260 natomiast przy założeniu, ze wszystkie pokoje są trzyosobowe liczba miejsc wynosi 250.

(dowód: akta kontroli tom I str. 89, tom III str. 49-55)

4. W Bursie prowadzono księgę wychowanków zgodnie z przepisami kolejnych rozporządzeń w sprawie dokumentacji przebiegu nauczania obowiązujących w badanym okresie[6].

(dowód: akta kontroli tom I str. 93-98, 116-129)

5. Dane dotyczące Bursy wykazane w Rejestrze Szkół i Placówek Oświatowych były zgodne ze stanem faktycznym. Wykazywane w SIO dane w zakresie liczby wychowanków na koniec września 2012 r., 2013 r. i 2014 r. były zgodne z danymi w księdze wychowanków Bursy.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 88, 93-97, 100-102, 130-131)

6. Wychowanka wpisywano do księgi wychowanków w Bursie na podstawie: kwestionariusza o przyjęcie do Bursy, zaświadczenia lekarskiego o braku przeciwskazań do zamieszkania w Bursie, oświadczenia rodzica lub opiekuna. Jeżeli wychowanek, przyjęty do Bursy z dniem 1 września, nie złożył podania o skreślenie go z listy wychowanków w terminie do 30 września danego roku szkolnego, był podawany do Systemu Informacji Oświatowej.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 75-82, 132-153)

7. Od września do czerwca w roku szkolnym 2012/2013 zakwaterowano łącznie 277 wychowanków, z których 47,3 % mieszkało krócej niż 10 miesięcy. W 2013/2014 spośród 302 wychowanków krócej niż 10 miesięcy mieszkało 58,3%.

W sprawie przyczyn znacznej liczby rezygnacji wychowanków z uczęszczania do Bursy dyrektor wyjaśnił m.in., że odnotowane w roku 2013/2014 283 rezygnacje w księdze wychowanków dotyczą całego roku szkolnego, najwięcej dotyczy kwietnia, maja i czerwca, kiedy to kończą zajęcia w szkołach maturzyści oraz zgodnie z kalendarzem roku szkolnego pozostali wychowankowie. I tak, w kwietniu rezygnacje złożyło 50 wychowanków, w maju 18, w czerwcu 135 w związku z zakończeniem roku szkolnego. Przyczyny rezygnacji z miejsca w Bursie są różne: trudność w adaptacji w nowym środowisku, zmiana szkoły czy też przyczyny rodzinne.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 89, 93-98, 116-129)

8. Na etat wychowawcy w roku szkolnym 2012/2013 przypadało średnio 27,1 wychowanków, w 2013/2014 – 31,5, a 2014/2015 – 20,1. Wszyscy wychowawcy posiadali wymagane kwalifikacje. W okresie objętym kontrolą nie pracował żaden wolontariusz.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 88-93)

---

[5] Liczbę tą ustalono na podstawie równania: 86 (pokojów) x 20 m2 (powierzchnia pokojów) = 1720 (m2) ÷ 5 (5m^2 przypadające na wychowanka wg instrukcji SIO) = 344.

[6] Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. Nr 23, poz. 225, ze zm.) oraz § 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1170).

9. W trakcie kontroli NIK obowiązywały regulacje wewnętrzne normujące zasady rekrutacji: regulamin rekrutacji do Bursy z maja 2014 r. i regulamin Bursy z 24.04.2013 r. Badanie losowo wybranej dokumentacji przyjęć 10 wychowanków wykazało, że prowadzono ją prawidłowo.

Umów z rodzicami lub pełnoletnimi kandydatami nie zawierano.

W latach 2012/2013, 2013/2014 nikt z cudzoziemców nie złożył wniosku o przyjęcie do Bursy, w roku 2014/2015 wniosek o przyjęcie do Bursy złożyło 16 cudzoziemców i wszyscy zostali przyjęci. W statucie Bursy nie uregulowano zasad przyjmowania cudzoziemców. Dyrektor RCKU wyjaśnił m.in., że w statucie nie uregulowano zasad przyjmowania cudzoziemców, ponieważ przyjęci cudzoziemcy podlegali tym samym zasadom przyjmowania do Bursy jak wychowankowie z Polski tj. byli uczniami szkół.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 29-30, 42-46, 57-58, 93-96, 122-126, 132-141, 143, 157, 177-178)

10. W arkuszu organizacyjnym Bursy (zatwierdzanym przez organ prowadzący) rokrocznie planowano liczbę grup wychowawczych i liczbę wychowanków w grupie: 2012/2013 — od 24 do 32 wychowanków (8 grup), 2013/2014 — od 27 do 36 wychowanków (9 grup), 2014/2015 — od 28 do 35 wychowanków (8 grup).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 122-126, 93-99)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niezgodnie z art. 20zb i 20zc ustawy o systemie oświaty, w § 6 regulaminu Bursy z dnia 24.04.2013 r. oraz w § 11 statutu Bursy, obowiązującym od sierpnia 2014 r., podano, że o przyjęciu do Bursy rozstrzyga dyrektor RCKU na podstawie opinii komisji kwalifikacyjnej oraz że uczeń, który nie został przyjęty do Bursy, może zwrócić się do dyrektora o ponowne rozpatrzenie sprawy.

   Ponadto ww. regulacje regulaminu Bursy i statutu były niezgodne z regulaminem rekrutacji do Bursy Szkolnej w Puławach z maja 2014 r., w którym podano m.in., że: postępowanie rekrutacyjne przeprowadza komisja rekrutacyjna powołana przez dyrektora RCKU, do której zadań należy ustalenie wyników postępowania rekrutacyjnego i podanie do publicznej wiadomości listy kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych (rozdział 1, pkt 1.3 i 1.4); od rozstrzygnięcia komisji można wnieść odwołanie do dyrektora RCKU, który w ciągu 7 dni podejmuje decyzję o jego uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu; na rozstrzygnięcie dyrektora RCKU służy skarga do sadu administracyjnego (rozdział 2, pkt. 2.12 i 2.13).

   W tej sprawie dyrektor RCKU wyjaśnił, że rozbieżności wynikają z powodu niewprowadzenia zmian do Regulaminu Bursy związanych z rekrutacją. Opracowany Regulamin rekrutacji w 2014 r. musiał uwzględniać zmiany ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw[7], która weszła w życie w dniu 18.01.2014 r.

   (dowód: akta kontroli tom I, str. 29-30, 42-46, 57-58, 93-96)

2. W obowiązującym Regulaminie rekrutacji do Bursy nie uwzględniono kryteriów, określonych w art. 20g ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie oświaty uprawniających do przyjęcia kandydata pełnoletniego, tj.: niepełnosprawności dziecka kandydata, niepełnosprawności innej osoby bliskiej, nad którą kandydat sprawuje opiekę, samotne wychowywanie dziecka przez kandydata. Dyrektor RCKU wyjaśnił, że przy opracowywaniu regulaminu rekrutacji na rok szkolny 2014/2015 pominięto zapis dotyczący wymienionych kryteriów dla kandydata pełnoletniego.

   (dowód: akta kontroli tom I, str. 42-46, 122-126)

[7] Dz. U. z 2014 r., poz. 7, ze zm.

3. W zestawieniach SIO - *Tabela INT1. Internat/Bursa* z 30 września 2012, 2013 i 2014 r. nie podawano liczby osób innych niż uczniowie korzystających z zakwaterowania w Bursie w objętych kontrolą latach szkolnych. Według danych przekazanych przez dyrektora RCKU, w 2012 r. przyjęto osoby inne niż wychowankowie w liczbie 22.989 osobodni, w 2013 r. – 24.680 i w 2014 r. – 23.270[8].

   W ww. zestawieniu (kolumna nr 3) nie wykazywano także średniorocznej liczby wychowanków korzystających z zakwaterowania w latach poprzednich.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 95-97, 100-102)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Dyrekcja Bursy uznała w 2014 r. podania dwóch niepełnoletnich wychowanków o skreślenie z listy mieszkańców, mimo braku pisemnej zgody rodzica/opiekuna prawnego na ww. czynność. Dyrektor RCKU wyjaśnił, że podania zostały uznane, ponieważ rodzice osobiście zgłosili się do Bursy, celem dokonania skreślenia z listy swoich dzieci.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 93-96, 116-121)

W postanowieniach końcowych regulaminu rekrutacji do Bursy podano, że dokumentacja z postępowania kwalifikacyjnego jest przechowywana w Bursie przez dwa miesiące od jego zakończenia, a następnie w ciągu 30 dni dokumenty kandydatów, którzy nie zostali przyjęci do Bursy są niszczone, co było niezgodne z art. 20ze ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z ww. art. 20ze ust. 2 ustawy dane osobowe kandydatów nieprzyjętych zgromadzone w celach postępowania rekrutacyjnego są przechowywane w publicznej placówce, która przeprowadzała postępowanie rekrutacyjne, przez okres roku, chyba że na rozstrzygnięcie dyrektora placówki została wniesiona skarga do sądu administracyjnego i postępowanie nie zostało zakończone prawomocnym wyrokiem.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że pomimo ww. regulacji w regulaminie rekrutacji do Bursy, dokumentacja postępowania kwalifikacyjnego była przechowywana.

Dyrektor RCKU wyjaśnił, że zostanie zmieniony ten niefortunnie umieszczony zapis w regulaminie rekrutacji.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 42-46, 157, 177-178)

Listę wychowanków z rekrutacji uzupełniającej oraz listę uzupełniającą sporządzono na dzień 28.08.2014 r., natomiast w regulaminie rekrutacji do Bursy podano, że rekrutacja uzupełniająca trwa do 30.08.2014 r. Dyrektor RCKU wyjaśnił, że 30 sierpnia wypadał w sobotę i sekretariat nie był czynny, w związku z czym listy należało sporządzić wcześniej.

Ponadto na liście wychowanków z 15.07 i 28.08.2014 r. oraz na liście rezerwowej, także z 28.09.2014 r., nie wykazano trzech wychowanków, na których kwestionariuszach przyjęcia do Bursy (daty wpływu do RCKU: 26, 27 i 29 sierpnia 2014 r.) podano adnotacje o ich przyjęciu. W tej sprawie dyrektor RCKU wyjaśnił, że był to niedopatrzenie sekretariatu.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 132-157, 177-178)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność skontrolowanej Bursy w zbadanym obszarze.

2. Działalność opiekuńczo-wychowawcza

Opis stanu faktycznego

1. W protokołach Rady Pedagogicznej Bursy przedstawiono m.in. następujące problemy związane z wychowankami Bursy: niska motywacja do nauki, różne

[8] Przy czym średniorocznie wychowankowie w 2012/2013 r. zajęli 81.380 osobodni (313 dni (rok minus soboty) x 260 osób), a w 2013/2014 – 76.685 osobodni (313 dni (rok minus soboty) x 245 osób).

godziny zajęć szkolnych i pozaszkolnych, przypadki łamania regulaminu[9], problemy związane z frekwencją podczas zajęć szkolnych i ocenami, problemy związane z adaptacją wychowanków z grupy ukraińskiej. Opisano także działania podejmowane w celu eliminacji tych problemów, np.: rozmowy motywujące, dostosowanie godzin posiłków do potrzeb wychowanków, kontaktowanie się z rodzicami, wezwanie odpowiednich służb, sprawdzanie nagrań z monitoringu, zastosowanie kar zgodnie z zapisami statutu, przekazanie informacji do szkół, okresowe prowadzenie zeszytów wyjść i powrotów ze szkoły, prowadzenie ewidencji wychowanków przebywających w Bursie przed południem, organizowanie dla grupy ukraińskiej dodatkowych zajęć z języka polskiego.

(dowód: akta kontroli tom I, str.154-159,179-186)

2. Każdemu wychowankowi przyjętemu do Bursy wychowawca miał obowiązek założyć kartę indywidualną wychowanka, która była prowadzona przez cały okres jego pobytu w Bursie. Karty indywidualne po odejściu wychowanka z Bursy przechowywano przez okres 2 lat. W kartach gromadzono informacje, dotyczące szkoły, do której wychowanek uczęszczał, oceny jego zachowania w Bursie, kontaktów z nim, kar i nagród, itp.

Prowadzono także arkusze spostrzeżeń. Godziny rozpoczęcia i zakończenia zajęć szkolnych były zamieszczane w widocznym miejscu w pokoju wychowawców. Obecności podczas nauki własnej oraz potwierdzenia przeszkolenia z zakresu BHP przez wychowanków ewidencjonowano w oddzielnych segregatorach.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 128-129, 154-159, 187-193)

3. Zasady współpracy z rodzicami wychowanka określono w statucie Bursy. Podano m.in., że współpraca z rodzicami realizowana jest w formie: ogólnych zebrań z dyrekcją i Radą Pedagogiczną, podczas których rodzice mieli prawo zapoznania się z założeniami planów opiekuńczo – wychowawczych oraz zgłaszania swoich propozycji i zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania placówki.

Współpraca z rodzicami przybierała m.in. formy takie jak: kontakty indywidualne i grupowe, pisemne lub telefoniczne wezwania rodziców/opiekunów prawnych do Bursy (w nagłych przypadkach), przekazywanie listów i innych informacji o dziecku, podziękowania dla rodziców, zebranie rodziców na początku roku szkolnego. Kontakty z rodzicami dokumentowane były m.in. w: dziennikach zajęć wychowawczych grup, dziennikach raportów, notatkach służbowych.

Zakres tematyczny współpracy z rodzicami obejmował: wyniki w nauce, frekwencję na zajęciach szkolnych i na praktykach, zachowanie w Bursie i w szkole, problemy w nauce, osiągnięcia i sukcesy wychowanków, trudności w adaptacji w szkole lub w Bursie, problemy wieku dorastania i rozwojowe.

Według wyjaśnień dyrektora RCKU większość kontaktów z rodzicami odbywała się z inicjatywy wychowawców Bursy. Rodzice niechętnie angażowali się we współpracę z Bursą, większość nie pojawiała się w placówce przez cały okres pobytu dziecka.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 154-160, 187-267)

4. Zasady i formy współpracy ze szkołami, do których uczęszczają wychowankowie określono w statucie Bursy oraz w programie wychowawczym Bursy. Współpraca ze szkołą, do której uczęszczał wychowanek, polegała na: kontaktach osobistych lub telefonicznych wychowawców z wychowawcami klas, nauczycielami przedmiotów, pedagogami i psychologami szkolnymi (głównie z Zespołu Szkół Technicznych),

[9] Tj. spożywanie alkoholu, powrót do Bursy pod wpływem alkoholu, palenie papierosów i e-papierosów, zażywanie dopalaczy i innych środków odurzających, nadmierna ilość spożywania napojów energetycznych, zachowania agresywne, kradzieże.

trenerami, udziale w szkolnych zebraniach z wychowawcami klas, informowaniu szkół o przypadkach pozostawania wychowanka w Bursie (z różnych powodów).

Zakres tematyczny kontaktów ze szkołami obejmował m.in.: wyniki nauczania, obecności na zajęciach lekcyjnych i praktykach, możliwości poprawy ocen niedostatecznych, problemy wychowawcze.

Na podstawie analizy dwóch dzienników zajęć wychowawczych ustalono, że dokumentowano w nich kontakty ze szkołami oraz wpisywano oceny uzyskane przez uczniów będących wychowankami Bursy.

Według wyjaśnień dyrektora RCKU nie występowały problemy w uzyskiwaniu informacji o wychowanku i podejmowaniu działań wychowawczych we współpracy ze szkołami, do których uczęszczali wychowankowie. Nauka własna w Bursie odbywa się w pokojach mieszkalnych młodzieży w godzinach od 16.00 do 18.30. W tym czasie obowiązywała cisza, zakaz wyjść z Bursy, ograniczenie wzajemnych wizyt w pokojach i zakaz przyjmowania gości. W razie potrzeby młodzież do cichej nauki mogła korzystać z pomieszczeń lekcyjnych RCKU oraz wolnych pokojów.

Wychowawcy udzielali indywidualnej pomocy w nauce w miarę swoich możliwości oraz potrzeb zgłoszonych przez wychowanków. Poza tym w 2015 r. organizowano zajęcia grupowe i indywidualne z języka polskiego i historii dla wychowanków z Ukrainy prowadzone przez wychowawców Bursy. Wychowawcy organizowali też pomoc koleżeńską w nauce po rozpoznaniu potrzeb i kompetencji wychowanków.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 154-161, 194-234)

5. Zasady opieki nad chorym wychowankiem określała „Procedura Postępowania Wychowawców z Wychowankiem Chorym". Monitorowanie sytuacji związanych z chorymi wychowankami oraz pomoc im udzielaną realizowano poprzez: wpisy w zeszycie raportów, powiadomienie rodziców, rejestracje do lekarza, pomoc przy realizacji recept, wyjścia z wychowankami do przychodni lub SOR, doglądanie chorego. W Bursie nie zatrudniono pielęgniarki i nie było izolatek. Wszyscy wychowawcy byli przeszkoleni w zakresie udzielania pierwszej pomocy.

Dyrektor RCKU wyjaśnił, że zajęcia edukacyjne w zakresie udzielania pierwszej pomocy zostały zaplanowane w programie profilaktycznym, ale faktycznie ich nie zrealizowano.

Według informacji dyrektora, w roku 2012/2013 odnotowano jeden przypadek przewiezienia wychowanka do szpitala po spożyciu alkoholu w porze nocnej. W roku 2013/2014 odnotowano trzy przypadki przewiezienia wychowanków do szpitala na skutek: omdlenia, kołatania serca (w porze nocnej) oraz wysokiej gorączki (w porze dziennej). W roku 2014/2015 (do 25 maja 2015 r.) odnotowano (w porze dziennej) cztery przypadki przewiezienia wychowanków do szpitala na skutek: omdlenia, urazu oka, spożycia środków odurzających (dwa przypadki). We wszystkich tych przypadkach wychowawcy zapewnili właściwą opiekę wychowankom (poprzez przewiezienie wychowanków do szpitala oraz poinformowanie rodziców).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 154-162, 227-234, 268, tom III str. 49-55)

6. Informacje o stanie zdrowia wychowanka były podawane w kwestionariuszu o przyjęcie do Bursy. W trakcie procedury rekrutacji wychowanków przyjmowano informacje dotyczące stanu zdrowia dziecka (np. alergie, przewlekłe schorzenia, przebyte choroby, aktualne zalecenia lekarskie, zażywane leki). Nie wszyscy rodzice wypełniali jednak pozycję „informacja o stanie zdrowia". Do kwestionariusza rodzice dołączali także zaświadczenia lekarskie o braku przeciwskazań do zamieszkania w Bursie.

Według informacji dyrektora Bursy w placówce zakwaterowany był wychowanek z cukrzycą oraz kilku z lekkimi postaciami alergii. Dla wychowanka chorego na

cukrzycę została zakupiona chłodziarka do przechowywania insuliny, która dostępna była przez całą dobę.

Bursa posiadała publikację na temat postępowania z dzieckiem przewlekle chorym pt. „One są wśród nas". Publikacja ta dostępna była dla wszystkich wychowawców w formie plików pdf. Według wyjaśnień dyrektora RCKU nie zaistniała potrzeba przeprowadzenia szkolenia w zakresie sprawowania opieki nad dzieckiem przewlekle chorym, gdyż poza jednym przypadkiem cukrzycy i przypadkami lekkich postaci alergii, w Bursie nie było wychowanków chorych przewlekle. Wychowanek z cukrzycą samodzielnie przyjmował leki. Było to ustalone z rodzicami. Nie było potrzeby podawania leków przez wychowawcę.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 132-133, 154-163, 268)

7. W statucie Bursy (§ 9) określono warunki pobytu w Bursie zapewniające wychowankom bezpieczeństwo i zaspokojenie ich potrzeb, w tym ochronę przed przemocą, uzależnieniami i innymi przejawami patologii społecznej.

W kwestionariuszach wypełnianych w trakcie rekrutacji rodzice wyrażali zgodę lub jej brak, na: samodzielny powrót z Bursy do domu dziecka w piątek po zajęciach szkolnych, poddanie dziecka badaniu alkomatem w sytuacjach wskazujących na spożycie alkoholu, wykonanie zabiegu operacyjnego w przypadku zaistnienia nagłej konieczności. W Bursie opracowano procedury postępowania w przypadku: samowolnego opuszczenia Bursy, zgłoszenia kradzieży przez wychowanka, bójki między wychowankami. Przyjęto także procedurę postępowania wychowawców w sytuacji, gdy wychowawca znajdzie na terenie Bursy substancje psychoaktywne lub środki narkotyczne, procedurę postępowania nauczycieli-wychowawców w sytuacjach zagrożenia dzieci i młodzieży demoralizacją oraz procedurę pełnienia opieki nad wychowankami w porze nocnej.

Wyjścia wychowanków musiały być zgłaszane w pokoju wychowawców z określeniem miejsca i czasu (rejestr wyjść). Po powrocie odnotowywany był fakt powrotu. O 21.00 zamykane były drzwi główne, które – zgodnie z oświadczeniem wicedyrektor ds. Bursy — otwierane były tylko w obecności wychowawcy.

W roku 2012/2013 skreślono z listy wychowanków 23 uczniów. Przyczyny były następujące: picie alkoholu (w 18 przypadkach), użycie środków odurzających (1), palenie papierosów (2), zaległości w płatnościach za Bursę (1), kradzież (1). W roku 2013/2014 skreślono z listy 18 wychowanków, z następujących przyczyn: alkohol (9), naruszenie regulaminu (3), groźby (1), alkohol i bójka (1), narkotyki (1), papierosy (2), kradzież (1). W roku 2014/2015 skreślono z listy 14 wychowanków, z następujących przyczyn: alkohol (8), środki odurzające (2), papierosy (1), alkohol i pobicie (1), alkohol i środki odurzające (1) oraz alkohol, papierosy i zniszczenie pokoju (1).

Dyrektor RCKU podał, że w roku 2012/2013 odnotowano jeden przypadek interwencji policji w porze dziennej, który dotyczył kradzieży słodyczy i nożyków do golenia w sklepie. W roku 2013/2014 – trzy takie przypadki, które dotyczyły: zażycia środków odurzających na terenie miasta, kradzieży alkoholu w sklepie i kradzieży pieniędzy w Bursie. Natomiast w roku 2014/2015 (do 25.05.2015 r.) – dwa przypadki, które dotyczyły kradzieży słodyczy w sklepie. Interwencje policji obejmowały: przywiezienie wychowanków do Bursy, wezwanie pogotowia i poinformowanie wychowawców oraz przeprowadzenie dochodzenia.

Według informacji przekazanej przez Komendanta Powiatowego Policji w Puławach 30.10.2012 r. wychowawca Bursy powiadomił że od wychowanka zabezpieczył substancję o wadze 0,14 grama, która po przebadaniu okazała się marihuaną oraz że 20.06.2013 r. ujawniono nietrzeźwego ucznia w szkole (sprawdzenie stanu

trzeźwości dało wynik 0,10 mg/l). Uczeń został przekazany pod opiekę pedagoga ze szkoły.

Po analizie trzech notatek służbowych ustalono, że o wszystkich przypadkach naruszenia przepisów porządkowych przez wychowanków (próba kradzieży oraz spożycie substancji odurzających) poinformowano ich rodziców.

(dowód: akta kontroli tom I str. 13-41, 154-168, 227-234, 269-291, tom III str. 49-55)

W Bursie opracowano Programy: Wychowawczy i Profilaktyki. Co roku przeprowadzano ich ewaluację. W ramach Programu Profilaktycznego przeprowadzono diagnozę we wrześniu, a ewaluację (z zastosowaniem podobnych narzędzi) - w maju/czerwcu. Ewaluacja programu profilaktycznego w roku szkolnym 2012/2013 została dokonana na podstawie analizy ankiet skierowanych do wychowanków, wychowawców i analizy dokumentów placówki. Ewaluacja programu profilaktycznego w roku szkolnym 2013/2014 została dokonana na podstawie analizy ankiet skierowanych do wychowanków, wychowawców, analizę dokumentów placówki i obserwacji (ankietę wypełniło 50 dziewcząt, 50 chłopców i 11 wychowawców). W ramach Programu Wychowawczego w każdym roku szkolnym kierowano do wychowanków pytania ankietowe, a następnie, po analizie ankiet, formułowano zalecenia dotyczące pracy wychowawczej.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 154-168, 235-267, 294-338)

8. W zakresie sprawowania opieki w nocy opracowano w Bursie procedurę pełnienia opieki nad wychowankami w nocy. Dyżur nocny trwał od godziny 22:00 do 8:00 rano następnego dnia. Pełniły go dwie osoby: jeden wychowawca i jeden pracownik niepedagogiczny, którzy sprawowali opiekę w nocy średnio: w roku szkolnym 2012/2013 — nad 203 wychowankami, w roku 2013/2014 — nad 230, a w roku 2014/2015 — nad 235 wychowankami. Dyrektor RCKU wyjaśnił, że wystąpiły drobne incydenty związane z zakłócaniem ciszy nocnej m.in. chodzenie po pokojach, długie korzystanie z laptopów, słuchanie muzyki, późne kąpiele, głośne rozmowy. Zainstalowanie monitoringu wpłynęło na zmniejszenie problemów z zakłócaniem ciszy nocnej.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 154-168, 292-293, 344-345)

9. W § 10 statutu Bursy określono zakres pomocy wychowankom z zaburzeniami i odchyleniami rozwojowymi. Podano, że Bursa pomaga wychowankom z zaburzeniami i odchyleniami rozwojowymi, którzy wymagają stosowania specjalnej organizacji nauki oraz metod pracy i wychowania. Według informacji dyrektora RCKU, w Bursie nie było wychowanków ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz nie wymagano od rodziców wychowanków przekazywania kopii orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 29, 154-169)

10. Do 2014 r. praca wychowawcza była organizowana od niedzieli (godz.15:00) do piątku (godz.19:00)[10]. Od września 2014 r. Bursa funkcjonowała przez cały rok szkolny od poniedziałku do niedzieli z przerwą na okres ferii letnich i zimowych. Zmiana wynikała z przyjęcia młodzieży z Ukrainy uczęszczającej do szkół puławskich i objęcia ich całodobową opieką przez wszystkie dni tygodnia. Według § 5 statutu obowiązującego w czasie kontroli Bursa Szkolna realizuje swoje zadania przez cały rok szkolny, od poniedziałku do niedzieli, z przerwą na okres ferii letnich i zimowych.

Dyrektor RCKU wyjaśnił, że wychowankowie zgłaszali chęć pozostania na weekendy i zostawali wpisywani do zeszytu wychowanków przebywających w tym czasie w Bursie. Podczas weekendów pracowali wychowawcy oraz

[10] Wychowankowie wyjeżdżali na weekendy do domów rodzinnych.

pracownicy niepedagogiczni: kucharki, sprzątaczki, portierzy. Przed zmianą statutu z 29.08.2014 r. praca w weekendy uzależniona była od potrzeby wychowanków i realizowana była do piątku (jeżeli wszyscy wychowankowie wyjeżdżali do domów rodzinnych) lub do soboty bądź przez cały weekend. Wychowankowie w zasadzie wyjeżdżali w piątki do domów. W uzasadnionych przypadkach mogli pozostać w Bursie do soboty lub na cały weekend.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 21-23, 154-169)

W latach 2012-2015 pomieszczenia mieszkalne w budynku Bursy udostępniano osobom innym niż wychowankowie. Były one kwaterowane w Bursie w soboty i niedziele w roku szkolnym oraz w ferie zimowe i letnie, a także w trakcie pobytu wychowanków w Bursie, w pokojach wychowanków, od poniedziałku do piątku. W Bursie miały miejsce przypadki przenoszenia wychowanków do innych budynków lub ich wykwaterowania i odsyłania do domu, przy jednoczesnym usprawiedliwianiu ich nieobecności w szkołach przez dyrektora RCKU.

Dyrektor RCKU wyjaśnił m.in., że w ferie i wakacje obłożenie wynosiło zawsze około 80-100% miejsc noclegowych. Działalność prowadzona była od lat, aby poprawić stan istniejących budynków. Np. wymienione zostały instalacje elektryczne, wodnokanalizacyjne, w każdym pokoju zostały wybudowane łazienki, przez co podniesiono standard obiektu. Poza tym istniała potrzeba zabezpieczenia środków na bieżące funkcjonowanie obiektu oraz na niezbędne remonty, wymianę sprzętu, mebli, itp. Dodał również, że RCKU otrzymywało corocznie z budżetu Powiatu środki niższe aniżeli potrzeby. Do wypracowania pozostawało ok. 1,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli tom III, str. 46-48)

11. Zespół wychowawczy Bursy opracował program pracy, diagnozował problemy występujące na terenie placówki, wymagające szczególnej uwagi, określał zadania i formy ich realizacji. Wychowawcy w Bursie prawidłowo prowadzili dzienniki zajęć wychowawczych. Pracę wychowawczą z wychowankami dokumentowały m.in. zapisy w sprawozdaniach z pracy opiekuńczo – wychowawczej wszystkich wychowawców, zapisy w arkuszach spostrzeżeń.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 156-176, 187, 194-226, 235-267, 326-338, 346-356)

12. W Bursie organizowano m.in.: wyjścia na wydarzenia kulturalne do Puławskiej Galerii Sztuki; zajęcia sportowe w siłowni, sali gimnastycznej, na orliku i basenie; Turnieje Internatów; Turniej Tenisa Stołowego wśród wychowanków Burs; wieczorki filmowe w Bursie; spotkania integracyjne z grupami młodzieży z Ukrainy i Białorusi goszczącymi w Bursie w czasie roku szkolnego (dyskoteki, prezentacja państw); programy artystyczne na uroczystości bursowe, wycieczki, rajdy piesze i ogniska. Przygotowywano także gazetki ścienne o zabytkach Puław, przedstawiające walory turystyczne terenów chronionych Kazimierskiego Parku Krajobrazowego.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 157, 177)

13. Według informacji Lubelskiego Kuratora Oświaty w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli i ewaluacji zewnętrznej w Bursie. Jako przyczynę podał, że Bursa nie została wylosowana do ewaluacji zewnętrznej. W roku szkolnym 2009/2010 przeprowadzono kontrole planowe w innych jednostkach organizacyjnych RCKU. Nie dotyczyły one Bursy, ponieważ Ministerstwo Edukacji Narodowej nie wskazało w kierunkach polityki oświatowej państwa zakresu kontroli dla tego typu placówek. Ostatni raz Bursa poddana była zewnętrznemu mierzeniu jakości pracy w 2001 r.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 157, 177, 357-363, 375-377)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgodnie z § 44 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach[11] (dalej „rozporządzenie MEN z dnia 12.05.2011 r.") bursa zapewnia wychowankom całodobową opiekę. Art. 7 pkt 2 pkt 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela[12] stanowi, że dyrektor szkoły[13] odpowiedzialny jest w szczególności za zapewnienie bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę.

   Mimo obowiązku realizacji zadań statutowych Bursy w zakresie zapewnienia opieki i bezpieczeństwa wychowankom, w trakcie tygodnia nauki szkolnej, w dniach od 28 do 31.10.2014 r. (od wtorku do piątku), z powodu zakwaterowania w Bursie uczestników Turnieju Piłki Nożnej „Puławy Cup 2014", podjęto działania w celu wykwaterowania około 240 wychowanków, w efekcie których 155 osób opuściło Bursę, a około 80 osób (które chciało uczęszczać do szkół) zostało umieszczonych w ograniczonej liczbie pokojów. Jednocześnie dyrekcja, bez podstawy prawnej, przekazała pisma do szkół z prośbą o usprawiedliwienie nieobecności wykwaterowanych uczniów podczas zajęć szkolnych.

   Spośród pięciu dyrektorów szkół (zespołów szkół), do których wysłano prośby o informację na temat wpływu sytuacji w Bursie na przygotowanie wychowanków do zajęć, jeden podał, że uczniowie, będący wychowankami Bursy, zgłaszali wychowawcom trudności w przygotowaniu się do zajęć z powodu konieczności przenoszenia się do innych pokojów, przechowywania rzeczy w torbach.

   Analogiczna sytuacja wystąpiła w trakcie tygodnia nauki szkolnej, w okresie od 24 do 25 kwietnia 2014 r. (czwartek, piątek), kiedy, z powodu zakwaterowania w Bursie w tym czasie uczestników „XL Olimpiady Geograficznej – etap centralny", wykwaterowano z Bursy 48 wychowanków. Dyrekcja przekazała pisma z prośbą o usprawiedliwienie nieobecności podczas zajęć szkolnych 32 uczniów Zespołu Szkół nr 1 w Puławach.

   Ponadto wystąpiły również przypadki przenoszenia wychowanków do pokojów innych, niż zamieszkiwane przez nich, w związku z potrzebą zwolnienia miejsc dla grup przyjeżdżających do Bursy, przenoszenia rzeczy wychowanków do depozytu na czas weekendu, aby zwolnić pokoje dla grup zorganizowanych (według wyjaśnień dyrektora RCKU — 3-4 razy w ciągu roku). Zdarzały się także przypadki (według wyjaśnień dyrektora RCKU — nie częściej niż raz do roku) doraźnego przenoszenia wychowanków do innego budynku, znajdującego się na terenie RCKU. W styczniu 2015 r., w związku z zakwaterowaniem w Bursie grupy 40-45 dzieci w wieku 10-13 lat, przeniesiono na jedną noc część wychowanków (20-25 osób) do innego budynku (przy zapewnieniu opieki wychowawczej).

   (dowód: akta kontroli tom I, str. 364-374, 388, tom III str. 40-45)

2. W Bursie nie zainstalowano oprogramowania zabezpieczającego wychowanków przed dostępem do treści, które mogą stanowić zagrożenie dla ich prawidłowego rozwoju. Według art. 4a ustawy o systemie oświaty szkoły i placówki zapewniające dostęp do Internetu są obowiązane podejmować działania zabezpieczające uczniów przed dostępem do treści, które mogą stanowić

---

[11] Dz. U. Nr 109, poz. 631.

[12] Dz. U. z 2014 r. poz. 191, ze zm. Zwana dalej *Kartą Nauczyciela*.

[13] Zgodnie z art. 3 pkt 2 Karty Nauczyciela ilekroć w ustawie jest mowa o szkołach bez bliższego określenia - rozumie się przez to przedszkola, szkoły i placówki oraz inne jednostki organizacyjne wymienione w art. 1 ust. 1, a także odpowiednio ich zespoły.

zagrożenie dla ich prawidłowego rozwoju, a w szczególności zainstalować i aktualizować oprogramowanie zabezpieczające. Powodem był wysoki koszt jego zakupu.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 156, 165)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Bursy w zakresie wykwaterowania części wychowanków w tygodniu nauki szkolnej. Pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości NIK ocenia działania wychowawcze i profilaktyczne realizowane w placówce.

3. Zapewnienie bezpieczeństwa i higieny

Opis stanu faktycznego

1. Decyzją z dnia 10.02.2010 r. Zarząd Powiatu w Puławach przekazał w trwały zarząd RCKU na czas nieoznaczony zabudowaną nieruchomość położoną w Puławach przy ul. Wojska Polskiego 7 (na której znajduje się obiekt Bursy) w celu realizacji zadań statutowych RCKU, tj. do wykorzystania na cele oświatowo-wychowawcze.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 1-3)

Budynki, w których mieści się Bursa zostały oddane do użytku w 1966 r. W latach 2012-2014 corocznie przeprowadzano kontrole w zakresie określonym w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[14]. Osoba je przeprowadzająca posiadała uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej. W wyniku kontroli z 8.03.2013 r. zalecono wykonanie modernizacji instalacji wodnokanalizacyjnej, elektrycznej oraz malowanie ścian klatki schodowej i pomieszczeń po remoncie instalacji. Zalecenia w tym zakresie zostały zrealizowane w ramach remontu przeprowadzonego w kwietniu 2013 r.

W latach 2012-2014 dwukrotnie w ciągu roku przeprowadzano okresowe przeglądy przewodów kominowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c) ustawy Prawo budowlane. W 2015 r., do czasu kontroli NIK, został wykonany jeden przegląd w tym zakresie. Przeprowadzała je osoba posiadająca kwalifikacje mistrza kominiarskiego. W ich wyniku nie formułowano zaleceń. W latach 2012-2014 osoby posiadające wymagane kwalifikacje corocznie przeprowadzały również kontrole instalacji gazowych, o których mowa w ww. przepisie.

Ostatnia kontrola okresowa stanu technicznego obiektu budowlanego, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, została przeprowadzona 8.03.2011 r. przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej. W wyniku kontroli nie sformułowano zaleceń.

Corocznie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Puławach przeprowadzał w obiekcie Bursy kontrolę w trybie art. 81 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, w ramach której weryfikował prawidłowość prowadzenia książki obiektu budowlanego, terminowość przeprowadzania kontroli rocznych oraz pięcioletniej, określonych w art. 62 ust. 1 tej ustawy. W protokole z dnia 30.01.2015 r. zalecono, aby w protokołach kontroli okresowych stanu technicznego budynku odnosić się do realizacji zaleceń zawartych w poprzednich protokołach z tego rodzaju kontroli. Zalecenie sformułowano w związku z brakiem odniesienia się w 2014 r. do zaleceń osoby przeprowadzającej taką kontrolę w 2013 r.

Książka obiektu budowlanego, w którym znajduje się Bursa była prowadzona zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego[15].

(dowód: akta kontroli, tom III str. 13-21, 246-247)

[14] Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm.
[15] Dz. U. Nr 120, poz. 1134.

2. W latach 2012-2014 obiekt Bursy, jako miejsce wypoczynku w okresie wakacji i ferii szkolnych, był przedmiotem kontroli przeprowadzanych przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, których przedmiotem było przestrzeganie przepisów określających wymagania dotyczące higieny pomieszczeń i stanu sprzętu używanego w ośrodku wypoczynku oraz utrzymania należytego stanu higienicznego nieruchomości. W ramach kontroli przeprowadzanych w każdym z lat badanego okresu sprawdzano stan budynku i pokojów (m.in. w zakresie wentylacji, zapewnienia ciepłej wody, organizacji wywozu nieczystości), stan otoczenia obiektu (m.in. utrzymanie porządku, stan nawierzchni), liczbę osób w grupie, liczbę pokojów i ich wyposażenie, stan i czystość pościeli, stan łazienek oraz zawartość apteczek pierwszej pomocy. W wyniku tych czynności nie były stwierdzane nieprawidłowości.

W 2014 r. Lubelski Państwowy Inspektor Sanitarny (dalej: „LPIS") przeprowadził kontrolę kompleksową w zakresie oceny zgodności funkcjonowania bloku żywieniowego z obowiązującym prawem żywnościowym, która nie wykazała nieprawidłowości. W jej wyniku pozytywnie oceniono stan techniczny pomieszczeń, zaopatrzenie w wodę, spełnianie wymogów przez personel zakładu, jakość surowców i ich przetwarzanie, dystrybucję oraz dokumentację zakładu.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 246-247)

W kwietniu 2015 r. LPIS przeprowadził w obiekcie Bursy kontrolę przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne dotyczące higieny pomieszczeń i wymagań w stosunku do sprzętu używanego w placówce oświatowej oraz utrzymania należytego stanu higienicznego nieruchomości. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości, w dniu 2.06.2015 r. LPIS wydał decyzję, w której nakazał w terminie do dnia 15.07.2015 r.: doprowadzić do właściwego stanu sanitarno-technicznego ściany i sufity w sześciu pokojach mieszkalnych, świetlicy, pomieszczeniach sanitarno-higienicznych przy 30 pokojach i w pralni; zabezpieczyć osłonami punkty świetlne w pomieszczeniu sanitarno-higienicznym przy trzech pokojach oraz zapewnić wentylację w 78 pokojach, w świetlicy oraz w pomieszczeniach sanitarno-higienicznych przy pięciu pokojach. W uzasadnieniu decyzji LPIS wskazał m.in., że warunki, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia przeznaczone na stały pobyt ludzi określone zostały w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[16]. Zaznaczył, że zgodnie z § 51 w związku z § 147 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, budynek i pomieszczenia powinny mieć zapewnioną wentylację lub klimatyzację, stosownie do ich przeznaczenia. LPIS, powołując się na § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach[17], stwierdził również, iż podmiot prowadzący placówkę lub odpowiadający za jej działalność zobowiązany jest do zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu, nauki, wychowania i opieki oraz wykonywania remontów i zadań inwestycyjnych w tym w zakresie.

W dniu 16.06.2015 r. dyrektor RCKU wniósł do Głównego Inspektora Sanitarnego odwołanie od powyższej decyzji w części dotyczącej nakazu wykonania wentylacji we wskazanych pomieszczeniach Bursy, zwracając się o odstąpienie od wykonania rozstrzygnięcia w tym zakresie. Uzasadniając swoje stanowisko wskazał w szczególności, iż zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki oraz ich usytuowanie, przepisy tego aktu stosuje się przy projektowaniu i budowie, przebudowie oraz przy zmianie sposobu użytkowania budynków oraz

[16] Dz. U. Nr 75, poz. 690, ze zm.
[17] Dz. U. z 2003 r., Nr 6, poz. 69, ze zm.

budowli nadziemnych i podziemnych spełniających funkcje budynków, a także do związanych z nimi urządzeń budowlanych.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 194-198)

3. W latach 2012-2015 obiekt Bursy był poddawany kontrolom w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, oceny zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej rozwiązań technicznych zastosowanych w obiekcie budowlanym oraz rozpoznawania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej.

Dnia 21.01.2015 r. Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Puławach (dalej: „Komendant PSP") wydał decyzję, w której nakazał dyrektorowi RCKU:

- W terminie do 31.05.2015 r. przeprowadzić praktyczne sprawdzenie warunków i organizacji ewakuacji z obiektu i powiadomić o terminie tych działań nie później niż na tydzień przed ich przeprowadzeniem. Podstawą tego nakazu było stwierdzenie w ramach czynności kontrolno-rozpoznawczych, iż ostatnie sprawdzenie w tym zakresie miało miejsce w dniu 9.12.2013 r., tymczasem stosownie do § 17 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów[18], praktycznego sprawdzenia organizacji oraz warunków ewakuacji dla kontrolowanego obiektu należy dokonać co najmniej raz na rok, jednak w terminie nie dłuższym niż trzy miesiące od dnia rozpoczęcia korzystania z obiektu przez nowych użytkowników.

  W dniu 20.05.2015 r. została przeprowadzona próbna ewakuacja wychowanków, wychowawców i pracowników RCKU.
- W terminie do 30.08.2015 r. uodpornić na działania ognia środkiem ogniochronnym bądź usunąć drewnianą okładzinę ścienną zamontowaną w holu głównym obiektu. Podstawą nakazu był brak okazania w toku czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych w obiekcie dokumentów potwierdzających stopień jej palności.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 226-231)

Decyzją z dnia 1.04.2008 r. Komendant PSP zobowiązał dyrektora RCKU do dostosowania warunków ewakuacji ludzi w pawilonie „C" Bursy do wymagań obowiązujących przepisów przeciwpożarowych. Termin realizacji tego nakazu, wynikający z przedmiotowego rozstrzygnięcia upłynął 31.12.2008 r. Następnie, w wyniku czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzonych 25.01.2013 r. stwierdzono, iż ww. nakaz nie został wykonany. W dniu 22.03.2013 r. Komendant PSP, po uprzednim doręczeniu upomnień, wystawił w tej sprawie tytuł wykonawczy oraz postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia. O wykonaniu nakazu dyrektor RCKU poinformował Komendanta 31.12.2013 r. Prawidłowość jego zrealizowania została stwierdzona przez Komendanta PSP w wyniku czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzonych w dniach 18-21.06.2014 r., co stanowiło podstawę umorzenia postępowania egzekucyjnego w przedmiotowej sprawie, które nastąpiło w drodze postanowienia z 14.04.2014 r.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 238-239)

Dyrektor RCKU wyjaśnił, że powodem braku realizacji do 2013 r. nakazu wynikającego z decyzji Komendanta PSP był zbyt wysoki koszt zabezpieczenia budynku pod względem bezpieczeństwa przeciwpożarowego, w tym systemu oddymiania.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 225)

[18] Dz. U. Nr 109, poz. 719.

4. W dniu 1.06.2015 r. kontrolerzy NIK, w obecności wicedyrektora RCKU do spraw Bursy oraz kierownika administracyjno-gospodarczego, dokonali oględzin obiektów i wyposażenia Bursy. W wyniku oględzin ustalono m.in., że:

- Teren placówki jest ogrodzony, równy oraz posiada zapewnione oświetlenie. Znajduje się na nim obiekt RCKU, w tym trzy pawilony składające się na Bursę. Budynek posiada jedno wejście główne i trzy wyjścia ewakuacyjne (z każdego pawilonu), które są zamknięte. Przy głównym wejściu do budynku znajduje się podjazd dla osób niepełnosprawnych.
- Obiekt objęty jest systemem monitoringu wizyjnego (wewnętrznego i zewnętrznego), z którego obraz podlega rejestracji i przechowywaniu przez trzy tygodnie.
- Przy wejściu głównym do obiektu znajduje się portiernia, która jest zamknięta w godzinach od 7.00 do 14.00. Dostęp do obiektu jest wówczas swobodny. Do budynku mają możliwość wejścia osoby z zewnątrz, m.in. uczestniczące w szkoleniach organizowanych przez Centrum Kształcenia Ustawicznego oraz osoby korzystające ze stołówki. Od godziny 14.00 do 7.00 następnego dnia pracownik niepedagogiczny kontroluje wejścia osób z zewnątrz. Nie jest prowadzona rejestracja wejść i wyjść. O 21.00 zamykane są drzwi do obiektu, które – zgodnie z oświadczeniem wicedyrektor do spraw Bursy – otwierane są tylko w obecności wychowawcy.
- Obiekt Bursy obejmuje 86 pokojów w trzech pawilonach. W każdym z pokojów znajdują się trzy lub cztery tapczany, szafki nocne, szafy ubraniowe, stoły i krzesła. Powierzchnia każdego pokoju wynosi ok. 20 m^2. Dla pokojów z trzema tapczanami powierzchnia przypadająca na jednego wychowanka to ok. 6,7 m^2, a dla pokojów z czterema tapczanami to ok. 5 m^2. Wszystkie pokoje mieszkalne wyposażone są w łazienki z prysznicami i toalety. W dniu oględzin nie stwierdzono zakwaterowania w pokojach osób innych niż wychowankowie.
- W obiekcie brak jest wydzielonych pokojów do nauki własnej wychowanków. W piwnicy obiektu znajduje się pięć sal lekcyjnych i pracownia komputerowa.
- W obiekcie znajduje się stołówka oraz świetlica, wyposażona w projektor, sprzęt nagłaśniający i telewizor. Pokoje wychowawców znajdują się w dwóch pomieszczeniach w jednym z pawilonów Bursy.
- W obiekcie jest pomieszczenie ze sprzętem do tenisa stołowego oraz siłownia. Stan techniczny urządzeń siłowni jest dobry, za wyjątkiem urządzenia Atlas, którego linka łącząca drążek do ćwiczenia z ciężarkami o łącznej masie kilkudziesięciu kilogramów jest zniszczona.

Po przeprowadzeniu oględzin kontrolerzy NIK, działając na podstawie art. 51 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[19], poinformowali dyrektora RCKU o możliwości zaistnienia bezpośredniego niebezpieczeństwa dla zdrowia ludzkiego związanego ze stanem technicznym urządzenia na siłowni (Atlas). Dyrektor RCKU poinformował, że wydał konserwatorowi polecenie natychmiastowej naprawy uszkodzonego sprzętu i zwrócił się do odpowiedzialnego pracownika (wychowawcy) o wyjaśnienie przyczyn braku wcześniejszego usunięcia usterki.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 49-55)

5. W latach 2012-2014 w RCKU dokonywano komisyjnego przeglądu obiektu Bursy pod kątem zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z tych obiektów. Oceniano w szczególności stan terenu placówki, nawierzchni dróg, pokojów mieszkalnych, urządzeń higieniczno-sanitarnych, kuchni i jadalni, schodów, środków wyposażenia przeciwpożarowego, wyposażenia apteczek, zabezpieczenia

[19] Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

otworów kanalizacyjnych, Każdorazowo stwierdzano, że na terenie Bursy nie występuje zagrożenie życia i zdrowia osób korzystających z obiektu oraz zapewnione są bezpieczne i higieniczne warunki pobytu. Kopie protokołów sporządzonych z ww. czynności nie były przekazywane do Starostwa Powiatowego w Puławach.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 22-27)

6. W RCKU prowadzono rejestr wypadków wychowanków i uczniów. Zgodnie z jego zapisami, w kontrolowanym okresie miał miejsce jeden wypadek z udziałem wychowanka Bursy, polegający na skręceniu przez niego stawu skokowego podczas schodzenia ze schodów obiektu. W rejestrze odnotowano datę i miejsce wypadku, rodzaj urazu, okoliczności wypadku, udzieloną pomoc oraz środki zapobiegawcze.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 207-208)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nie przekazano Starostwu Powiatowemu w Puławach kopii protokołów z przeglądu obiektu Bursy w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z tych obiektów. Naruszało to § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach.

Specjalista do spraw BHP w RCKU wyjaśniła, że kopie tych dokumentów nie zostały przekazane do organu prowadzącego ze względu na przeoczenie.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 224)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą:

- przeprowadzenia praktycznego sprawdzenia warunków i organizacji ewakuacji z obiektu Bursy 31.05.2015 r., tj. dopiero po wydaniu nakazu w tym zakresie w drodze decyzji Komendanta PSP z dnia 21.01.2015 r.,
- prawie pięcioletniego opóźnienia w realizacji przez dyrektora RCKU nakazu wynikającego z decyzji Komendanta PSP z dnia 1.04.2008 r. dotyczącego dostosowania warunków ewakuacji ludzi z pawilonu „C" Bursy do wymagań obowiązujących przepisów przeciwpożarowych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Bursy w zbadanym obszarze.

4. Gospodarowanie środkami finansowymi

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2012-2015 w RCKU prowadzono wydzielony rachunek, o którym mowa w art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[20] (dalej: „rachunek dochodów własnych"). Gromadzono na nim wszystkie uzyskiwane dochody, za wyjątkiem odsetek od środków na rachunku bankowym, otrzymanych z budżetu Powiatu Puławskiego. Rachunek dochodów własnych został utworzony w oparciu o uchwałę nr III/20/2010 Rady Powiatu w Puławach z dnia 29.12.2010 r. z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą nr IV/27/2011 z dnia 26.01.2011 r. oraz nr VII/61/2011 z 20.04.2011 r. Zgodnie z ww. uchwałami:

- źródłem dochodów gromadzonych na wyodrębnionym rachunku są w szczególności dochody związane z działalnością jednostki budżetowej klasyfikowane jako wpływy z różnych opłat, dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych oraz innych umów o podobnym charakterze, wpływy z usług, ze sprzedaży wyrobów, odsetki oraz z innych dochodów,

[20] Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

– zgromadzone w ten sposób dochody przeznacza się m.in. na sfinansowanie wydatków bieżących i inwestycyjnych jednostki.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 1-7)

Dochody zgromadzone na rachunku dochodów własnych w latach 2012–2014 i wykazane w sprawozdaniach Rb-34S w dziale 854 — „Edukacyjna opieka wychowawcza", rozdział 85410 – „Internaty i bursy szkolne", wyniosły łącznie 7.753.918,38 zł, w tym w roku 2012 — 2.619.616,10 zł, 2013 — 2.736.226,69 zł, 2014 — 2.398.075,59 zł.

Wydatki wykonane w latach 2012–2014 ze środków zgromadzonych na rachunku dochodów własnych, wykazane w sprawozdaniach Rb-34S w rozdziale 85410, wyniosły łącznie 7.753.898,90 zł, w tym w roku 2012 — 2.610.284,61 zł, 2013 — 2.745.541,54 zł[21] i w 2014 — 2.398.072,75 zł. W 2012 r. nie wykorzystano środków zgromadzonych na rachunków dochodów własnych w kwocie 9.331,51 zł (0,4% dochodów), w 2013 r. – 16,66 zł, a w 2014 r. – 19,50 zł. Środki te były terminowo przekazane na rachunek powiatu puławskiego.

Sprawozdania budżetowe Rb-34S za lata 2012-2014 nie odzwierciedlają faktycznych dochodów zrealizowanych na bazie obiektu Bursy, jak również wydatków poniesionych na jej funkcjonowanie. Wszystkie te kwoty sklasyfikowano w rozdziale 85410, pomimo że dochody realizowane przez RCKU pochodziły w tym okresie także z innych źródeł, a sfinansowane z nich wydatki przeznaczano na funkcjonowanie innych niż Bursa rodzajów działalności. Stwierdzono, że:

– po stronie dochodów, do rozdziału 85410 kwalifikowano wszystkie wpływy, niezależnie od ich źródła. Poza opłatami za zakwaterowanie i wyżywienie wychowanków i innych osób w Bursie były to też dochody z tytułu usług zakwaterowania w innych obiektach RCKU, wynajmu autokarów należących do RCKU, wynajmu sal szkoleniowych Centrum Kształcenia Ustawicznego (dalej „CKU"), a także prowadzenia szkoleń przez CKU,
– po stronie wydatków, do rozdziału 85410 kwalifikowano wszystkie kwoty, niezależnie od rodzaju działalności. Wydatki te przeznaczano na potrzeby funkcjonowania wszystkich placówek wchodzących w skład RCKU, tj. Bursy, Młodzieżowego Ośrodka Socjoterapii (w tym: gimnazjum, zasadnicza szkoła zawodowa) oraz Centrum Kształcenia Ustawicznego (w tym: liceum ogólnokształcące, liceum uzupełniające, szkoła policealna).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 16-18, 28-30, 39-40, tom III str. 81-87)

2. Dochody budżetowe wykonane przez RCKU w latach 2012-2014 i wykazane w sprawozdaniach Rb-27S w dziale 854 — „Edukacyjna opieka wychowawcza", rozdział 85410 – „Internaty i bursy szkolne", wynosiły łącznie 2.904,54 zł. Pochodziły one z odsetek na rachunku bankowym dotyczącym środków z budżetu Powiatu.

Wydatki budżetowe wykonane przez RCKU w latach 2012-2014 i wykazane w sprawozdaniach Rb-28S za ten okres wynosiły łącznie 5.672.192,38 zł, w tym 1.609.888 zł w 2012 r., 1.563.357,02 zł w 2013 r. i 2.498.947,36 zł w 2014 r.

Analiza danych zawartych sprawozdaniach Rb-28 za lata 2012-2014 oraz danych wynikających z ewidencji księgowej wykazała, że kwoty wydatków wykazane w rozdziale 85410 za poszczególne lata nie są porównywalne ze względu na:

[21] W tym wydatki, w kwocie 9.331,51 zł, ujęte w § 2400 — Wpłata do budżetu pozostałości środków finansowych gromadzonych na wydzielonym rachunku jednostki budżetowej.

– ujęcie w 2014 r. w rozdziale 85410 wydatków na wynagrodzenia wszystkich pracowników administracyjnych RCKU. W poprzednich latach wydatki te były klasyfikowane częściowo w pozostałych rozdziałach klasyfikacji budżetowej[22],
– niejednolity sposób ewidencjonowania wydatków na bieżące funkcjonowanie RCKU (zakup materiałów i wyposażenia, zakup energii, zakup usług). W 2012 i 2014 r. wydatki te w całości przypisano do rozdziału 85410, zaś w 2013 r. przypisywano je również do innych rozdziałów.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 8-15, 19-27, 31-38, tom III str. 84)

3. Łączne dochody (budżetowe i zgromadzone na rachunku dochodów własnych) wykonane w latach 2012–2014 w rozdziale 85410 i wykazane w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-34 wyniosły 7.756.822,92 zł, w tym w 2012 r. 2.620.946,39 zł (100% planu), w 2013 r. 2.737.142,75 zł (99,5%), w 2014 r. 2.398.733,78 zł (92,3%).

Łączne wydatki (budżetowe i sfinansowane ze środków na rachunku dochodów własnych) wykonane w latach 2012–2014 w rozdziale 85410 i wykazane w Rb-28S i Rb-34, wyniosły 13.426.091,28 zł, w tym w 2012 r. 4.220.172,61 (99,8% planu), w 2013 r. 4.308.898,56 zł (99,9%), w 2014 r. 4.897.020,11 zł (96,0%).

(dowód: akta kontroli tom II str. 8-40)

Faktyczne dochody przypadające na Bursę w latach 2012-2014, oszacowane w trakcie kontroli NIK przez Główną Księgową RCKU, były o 2.026.948,38 zł niższe niż wykazane w sprawozdaniach budżetowych Rb-34 w rozdziale 85410, zaś faktyczne, oszacowane wydatki na funkcjonowanie Bursy w tym okresie były o 6.494.236,28 zł niższe od wykazanych w sprawozdaniach Rb-28S i Rb-34 za lata 2012-2014. Powyższa kwota wydatków została sfinansowana w 53,6% ze środków przyznanych przez powiat w ramach planu finansowego i w 46,4% ze środków zgromadzonych na rachunku dochodów własnych.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 81-83)

4. W planach finansowych RCKU na lata 2012-2015 Powiat Puławski nie zabezpieczał środków na funkcjonowanie Bursy w kwotach wnioskowanych przez dyrektora RCKU na etapie konstruowania budżetu Powiatu. Starosta Puławski wyjaśnił, że Zarząd Powiatu opiera się na przepisach art. 242 ustawy finansach publicznych, który oznacza konieczność dostosowania poziomu wydatków bieżących do wysokości nie wyższej niż planowane dochody bieżące. Poinformował, że żadna jednostka organizacyjna powiatu nie miała zabezpieczonych środków w kwotach, o które wnioskowała. Zabezpieczenie w budżecie całości wnioskowanych kwot znacznie przekroczyłoby kwoty planowanych dochodów bieżących. Starosta dodał, iż jednostki systemu oświaty mają możliwość gromadzenia „dochodów własnych" na wydzielonych rachunkach i finansowania z nich wydatków, oprócz wynagrodzeń osobowych. Wyjaśnił, że RCKU pozyskuje z tego tytułu znaczne środki, stąd ma możliwość pokrywania znacznej części swoich wydatków rzeczowych ze środków pozyskanych w ramach „dochodów własnych", w ramach zasady prawidłowego gospodarowania mieniem powiatu. Starosta Puławski wskazał również na zmniejszenie w 2015 r. kwoty subwencji oświatowej w stosunku do roku poprzedniego o prawie 3.500.000 zł, a także na niewielkie możliwości powiatu w zakresie kreowania wielkości dochodów własnych, z których mógłby pokryć wszystkie potrzeby zgłaszane przez swoje jednostki.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 75-80)

5. Uchwałą nr 167/08 z dnia 26.02.2008 r. Zarząd Powiatu Puławskiego upoważnił dyrektora RCKU do ustalenia wysokości kosztów surowca przeznaczonego

[22] 80111 – Gimnazja specjalne, 80120 – Licea ogólnokształcące, 80130 – Szkoły zawodowe, 80134 – Szkoły zawodowe specjalne, 85421 – Młodzieżowe ośrodki socjoterapii.

na wyżywienie w stołówce Bursy oraz ustalił opłaty za zakwaterowanie w wysokości: 15 zł/m-c dla młodzieży szkół ponadgimnazjalnych (w przypadku rodzeństwa opłata dla drugiej osoby to 6,5 zł/m-c) oraz szkół policealnych, 50 zł dla młodzieży Ośrodka Doskonalenia Zawodowego i 100 zł/m-c dla studentów. Stawki te zostały zmienione uchwałą Zarządu Powiatu nr 682/2014 z dnia 22.09.2014 r., zgodnie z którą opłata miesięczna za zakwaterowanie w Bursie wynosi: 50 zł dla wychowanków Bursy i 100 zł dla młodzieży uczęszczającej do Ośrodka Dokształcania i Doskonalenia Zawodowego.

Wysokość opłat za wyżywienie na rok szkolny 2014/2015 została uzgodniona ze Starostą Puławskim. Ustalenie wysokości tych opłat za lata wcześniejsze nie było uzgadniane w formie pisemnej z organem prowadzącym.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 41-42, tom III str. 72-74)

6. W latach 2012-2014 rodzice wychowanków wnosili opłaty za zakwaterowanie oraz wyżywienie dziecka w placówce. Pobierana przez RCKU opłata za zakwaterowanie wychowanków wynikała z zarządzeń dyrektora RCKU i wynosiła w roku szkolnym 2012/2013 i 2013/2014 40 zł/m-c, zaś w roku szkolnym 2014/2015 50 zł. Stawki za całodzienne wyżywienie w tych latach szkolnych wynosiły 8,0-8,8 zł.

Dodatkowo ustalona była też odpłatność za zakwaterowanie i wyżywienie:

- młodzieży z Ośrodka Doskonalenia Zawodowego, w latach szkolnych 2011/2012 – 2013/2014 100 zł za kurs 4-tygodniowy i 130 zł za kurs 6-tygodniowy, zaś w roku szkolnym 2014/2015 100 zł miesięcznie. Stawka za całodzienne wyżywienie wynosiła w tym okresie 8,5-10 zł;
- uczestników studium pomaturalnego, w latach szkolnych 2011/2012 – 2014/2015 70-100 zł/m-c. Stawka za całodzienne wyżywienie wynosiła w tym okresie 8,0-8,8 zł;
- studentów, w latach szkolnych 2011/2012 – 2014/2015 200-300 zł/m-c. Stawka za całodzienne wyżywienie wynosiła w tym okresie 14,0-16,0 zł.

Corocznie ustalona była też kaucja w kwocie 50 zł, płatna jednorazowo, przypadająca do zwrotu w przypadku braku zniszczeń. Ustalono też termin wnoszenia opłat.

Dochody z tytułu wpłat rodziców za zakwaterowanie i wyżywienie wyniosły w 2012 r. 304.927 zł i stanowiły 16,6% łącznych dochodów zrealizowanych na bazie obiektu Bursy, w 2013 r. odpowiednio — 369.947 zł (18,7%), a w 2014 r. — 396.500 zł (20,7%).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 43-55, 59-80)

7. Zgodnie z § 63 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia MEN z dnia 12.05.2011 r. rodzice dzieci i młodzieży przebywających w bursie wnoszą opłaty za zakwaterowanie w bursie w wysokości do 50% kosztu utrzymania miejsca; do kosztu tego nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i wydatków pochodnych od tych wynagrodzeń.

Sposób prowadzenia ewidencji księgowej RCKU w kontrolowanym okresie nie pozwalał na określenie kosztu utrzymania miejsca w Bursie. W RCKU nie były sporządzane kalkulacje limitu wysokości tych opłat, o którym mowa w ww. rozporządzeniu. Zgodnie z kalkulacją sporządzoną w trakcie kontroli NIK przez Główną Księgową RCKU dla roku szkolnego 2014/2015 ww. limit nie został przekroczony.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 56)

8. Dyrektor RCKU zwolnił wszystkich wychowanków z opłat za styczeń i luty 2015 r. Stanowiło to rekompensatę z tytułu wykwaterowania części wychowanków na potrzeby zapewnienia miejsc noclegowych dla uczestników międzynarodowego turnieju piłki nożnej, który odbył się w Puławach w dniach 29.10 - 2.11.2014 r.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 73-80, tom III str. 86-87)

9. W latach 2012-2014 RCKU uzyskiwało dochody z tytułu opłat za wyżywienie i zakwaterowanie w Bursie osób innych niż wychowankowie. Obiekt Bursy był udostępniany na zasadach komercyjnych głównie grupom zorganizowanym, tj. klubom, związkom i federacjom sportowym z całej Polski, zespołom artystycznym, a także stowarzyszeniom prowadzącym działalność w zakresie organizowania różnego rodzaju imprez. W obiekcie Bursy w 2012 r. zapewniono zakwaterowanie dla osób innych niż wychowankowie w wymiarze 22.898 osobodni, w 2013 r. 24.680 osobodni, a w 2014 r. 23.270 osobodni.

Dyrektor RCKU wyjaśnił, że działalność komercyjna na bazie obiektu Bursy prowadzona była z uwagi na konieczność zapewnienia środków na funkcjonowanie jednostki. Wskazał, iż środki przyznawane corocznie z budżetu powiatu na funkcjonowanie Bursy są niewystarczające i pokrywają ok. 50% kosztów jej prowadzenia. Dodał, iż niewystarczające są również środki na funkcjonowanie całego RCKU, co wymaga poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 125-190, tom III str. 46-48, 81-83, 86-87)

Do stowarzyszeń, którym udostępniano obiekt Bursy należały przede wszystkim: Uczniowski Klub Sportowy „Bursa-Puławy", Stowarzyszenie „Barwy Tęczy", Stowarzyszenie Międzynarodowe Warsztaty Muzyki Kameralnej, Stowarzyszenie na Rzecz Osób Potrzebujących „Pogodne Życie" oraz Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży „Promyk". Prezesami tych stowarzyszeń byli odpowiednio: kierownik kształcenia praktycznego w RCKU, wychowawca Bursy, zastępca dyrektora RCKU do spraw bursy szkolnej, wychowawca Bursy oraz zastępca dyrektora RCKU do spraw CKU. Rachunkowość tych stowarzyszeń była prowadzona przez Główną Księgową i Zastępcę Głównej Księgowej RCKU.

W latach 2012-2014, dyrektor RCKU zawierał z każdym z tych stowarzyszeń coroczne porozumienia na rzecz obsługi grup turystycznych, których celem było uregulowanie zasad trwałej współpracy i koordynacji działań w tym zakresie. W każdym z porozumień ustalono m.in., że:

- współpraca między stronami obejmować będzie w szczególności, świadczenie przez RCKU usług noclegowych i gastronomicznych na rzecz uczestników obozów i innych imprez organizowanych przez stowarzyszenie w zamian za wykorzystanie min. 2.000 osobodni w okresie trwania porozumienia (1 rok),
- podstawą realizacji świadczeń będą szczegółowe zlecenia składane w formie pisemnej lub ustnej przez stowarzyszenie przed rozpoczęciem imprezy,
- w zamian za świadczenie usług stowarzyszenie zobowiązuje się zapłacić RCKU wynagrodzenie ustalone indywidualnie przed rozpoczęciem każdej z imprez.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 84-124, tom III str. 111-130)

W RCKU nie był ustalony cennik opłat za zakwaterowanie i wyżywienie dla osób innych niż wychowankowie. Zarówno w przypadku ww. stowarzyszeń, jak i pozostałych kontrahentów, ustalanie opłat odbywało się indywidualnie w drodze ustnych negocjacji, które nie były dokumentowane.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 46-48)

W latach 2012-2014, dochody z tytułu świadczenia usług zakwaterowania i wyżywienia osób innych niż wychowankowie były realizowane zarówno w okresach wakacji i ferii zimowych, jak i w czasie roku szkolnego. Dokumentacja RCKU nie pozwalała na określenie danych identyfikacyjnych osób kwaterowanych w Bursie w latach 2012-2015.

Dochody RCKU z tytułu świadczenia usług noclegowych, zakwaterowania i wyżywienia osób innych niż wychowankowie wynoisły w 2012 r. 1.528.804 zł, w 2013 r. 1.611.592 zł, zaś w 2014 r. 1.515.200 zł.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 125-190, tom III str. 81-83)

10. Kwota wydatków poniesionych w przeliczeniu na dostępne i wykorzystane miejsce zakwaterowania[23] w roku 2012 wynosiła 10.090,84 zł, w 2013 9.260,70 zł, a w 2014 r. 8.978,30 zł.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 56)

11. Analiza rozliczeń RCKU z wychowankami Bursy wykazała, że w księgach rachunkowych, na kontach zespołu 2 – „Rozrachunki i rozliczenia", nie były ewidencjonowane obciążenia z tytułu opłat za zakwaterowanie. Wpłaty wychowanków ewidencjonowano na kontach zespołu 1 – „Środki pieniężne i rachunki bankowe" w korespondencji z kontem przychodów. Stąd, ewidencja księgowa nie umożliwiała ustalenia stanu rozliczeń na koniec poszczególnych miesięcy i lat. Wpłaty za zakwaterowanie realizowane za pośrednictwem kasy dokumentowane były drukami ścisłego zarachowania „KP".

Ewidencja opłat za wyżywienie wychowanków umożliwiała ustalenie stanu rozrachunków. Obciążenia z tytułu opłat za wyżywienie były księgowane z miesięczną częstotliwością, zbiorczą kwotą na koncie rozrachunków w korespondencji z kontem przychodów. Wpłaty z tego tytułu realizowane za pośrednictwem kasy dokumentowano za pomocą kwitariuszy przychodowych z nadrukowanymi numerami.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 83, 199-203, tom III str. 248)

12. W latach 2012-2014 w RCKU nie prowadzono dokumentacji dotyczącej rozliczeń organizowanego zakwaterowania i wyżywienia dla grup zewnętrznych, pozwalającej na zidentyfikowanie grupy, jej liczebności, okresu pobytu oraz zakresu świadczonych usług. Nie dokumentowano również sposobu ustalenia ceny za świadczone usługi.

Analiza wybranych 42 faktur VAT na łączną kwotę 895.662 zł, wystawionych kontrahentom w latach 2012-2015 z tytułu zakwaterowania i wyżywienia grup w obiekcie Bursy wykazała, że:

- w 27 fakturach VAT na łączną kwotę 548.866 zł jako przedmiot usługi wskazano „pobyt grupy" lub „wyżywienie i zakwaterowanie" bez identyfikacji grupy, terminu pobytu oraz zakresu świadczonych usług. W RCKU brak było również szczegółowych rozliczeń zawierających te dane na potrzeby wystawienia przedmiotowych faktur. Faktury te zostały wystawione: Stowarzyszeniu Pomocy Dzieciom i Młodzieży „Promyk", Stowarzyszeniu na Rzecz Osób Potrzebujących „Pogodne Życie", Uczniowskiemu Klubowi Sportowemu „Bursa-Puławy" oraz Stowarzyszeniu „Międzynarodowe Warsztaty Muzyki Kameralnej";
- w 9 fakturach VAT na łączną kwotę 212.537 zł podano dane pozwalające jedynie na zidentyfikowanie grupy (bez jej liczebności) lub dane pozwalające na określenie terminu świadczenia usługi. Do faktur nie było dołączonych rozliczeń stanowiących podstawę ustalenia należności RCKU z tytułu świadczonej usługi;
- w 6 fakturach VAT na łączną kwotę 134.259 zł podano dane pozwalające na zidentyfikowanie grupy (bez jej liczebności) i terminu w jakim przebywała

[23] Wskaźnik, obliczony na potrzeby kontroli NIK, jako relacja rocznych wydatków poniesionych na działalność placówki (wydatki budżetowe i poniesione z rachunku dochodów własnych) do średniorocznej liczby dostępnych i wykorzystanych miejsc.

w Bursie. Do faktur nie było dołączonych rozliczeń stanowiących podstawę ustalenia należności RCKU z tytułu świadczonej usługi.

Wystawienie 16 faktur VAT na łączną kwotę 296.749 zł nastąpiło w terminie od 50 do 330 dni od daty zakończenia pobytu grupy. Wszystkie z nich zostały ujęte w rejestrze sprzedaży w miesiącu wystawienia faktury, za wyjątkiem:

- faktury VAT nr FV000071/12/13 z dnia 31.12.2013 r. na kwotę 40.000 zł, która została wykazana w rejestrze sprzedaży za luty 2014 r.;
- faktury VAT nr FV000075/12/12 z 31.12.2012 r. na kwotę 16.912 zł, która została wykazana w rejestrze sprzedaży za styczeń 2013 r.;
- faktury VAT nr FV000073/12/12 z 31.12.2012 r. na kwotę 15.495 zł, która została wykazana w rejestrze sprzedaży za styczeń 2013 r.;
- faktury VAT nr FV000074/12/12 z 29.12.2012 r. na kwotę 18.842 zł.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 249-360, tom III str. 89-107, 131-193)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ewidencja księgowa RCKU w latach 2012-2015 była prowadzona w sposób uniemożliwiający wyodrębnienie dochodów i wydatków przypadających na Bursę. Skutkowało to wykazaniem w sprawozdaniach Rb-28S i Rb-34 za lata 2012-2014, w rozdziale 85410 – „Internaty i bursy szkolne", kwot nieodzwierciedlających faktycznych dochodów zrealizowanych na bazie obiektu Bursy i wydatków poniesionych na jej funkcjonowanie.

   Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dochody publiczne i wydatki publiczne klasyfikuje się według działów i rozdziałów określających rodzaj działalności oraz paragrafów określających rodzaj dochodu, przychodu lub wydatku.

   Zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 5 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[24], zakładowy plan kont powinien zapewniać możliwość sporządzenia sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach.

   Dochody wykazane w sprawozdaniach Rb-34 za lata 2012-2014, w ramach rozdziału 85410, poza kwotami dotyczącymi Bursy Szkolnej, obejmowały również dochody zrealizowane z innych rodzajów działalności prowadzonej przez RCKU, tj. w szczególności: z wynajmu sal szkoleniowych i organizacji szkoleń przez CKU, wynajmu autokarów należących do RCKU oraz z usług cateringowych na rzecz podmiotów zewnętrznych. Wydatki sfinansowane ze środków zgromadzonych na rachunku dochodów własnych, wykazane w sprawozdaniach Rb-34 za ww. lata w rozdziale 85410, poza wydatkami na funkcjonowanie Bursy Szkolnej, obejmowały także wydatki poniesione na funkcjonowanie pozostałych placówek wchodzących w skład RCKU, tj.: Centrum Kształcenia Ustawicznego, prowadzącego kształcenie w formie liceum ogólnokształcącego, liceum uzupełniającego, szkoły policealnej i innych formach (kursy, seminaria, kursokonferencje), Młodzieżowego Ośrodka Socjoterapii, w tym gimnazjum, zasadniczej szkoły zawodowej i internatu.

[24] Dz. U. z 2013 r. poz. 289.

Wydatki wykazane w sprawozdaniach Rb-28 za lata 2012-2014 w rozdziale 85410, poza wydatkami na funkcjonowanie Bursy, obejmowały także wydatki na funkcjonowanie pozostałych jednostek wchodzących w skład RCKU. W 2014 r. w ww. rozdziale ujęto wydatki na wynagrodzenia wszystkich pracowników administracyjnych RCKU. W poprzednich latach wydatki te były częściowo zaliczane do pozostałych rozdziałów klasyfikacji budżetowej, dotyczących pozostałych placówek oświatowych działających w ramach RCKU. W latach 2012-2014 niejednolicie ewidencjonowano też wydatki na bieżące funkcjonowanie RCKU (§ 421, 426, 430). W 2012 i 2014 r. wydatki te w całości przypisano do rozdziału 85410, zaś w 2013 r. przypisywano je również do innych rozdziałów.

W trakcie kontroli NIK, Główna Księgowa RCKU, odpowiedzialna za prowadzenie rachunkowości jednostki, dokonała oszacowania dochodów i wydatków budżetowych za lata 2012-2014 dotyczących Bursy Szkolnej, z którego wynika, że:

- dochody zgromadzone na rachunku dochodów własnych wykonane w ww. okresie na bazie obiektu Bursy wynosiły 5.276.970 zł, tj. o 2.026.948,38 zł mniej niż wykazano w sprawozdaniach Rb-34 za te lata w rozdziale 85410;
- wydatki zrealizowane w latach 2012-2014 ze środków zgromadzonych na rachunku dochodów własnych, dotyczące funkcjonowania Bursy Szkolnej, wynosiły 3.220.000 zł, tj. o 4.533.898,90 zł mniej niż wykazano w sprawozdaniach Rb-34 za te lata w rozdziale 85410;
- wydatki zrealizowane w latach 2012-2014 ze środków otrzymanych z budżetu powiatu, dotyczące funkcjonowania Bursy Szkolnej, wynosiły 3.711.855 zł, tj. o 1.960.337,38 zł mniej aniżeli wykazano w sprawozdaniach Rb-28 za te lata w rozdziale 85410.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 8-40, tom III str. 81-83)

Wyjaśniając przyczyny ewidencjonowania dochodów i wydatków Główna Księgowa RCKU podała, że RCKU jako jednostka budżetowa otrzymuje od powiatu środki na wydatki płacowe i pochodne oraz znikomą kwotę na wydatki pozapłacowe. Zatwierdzony plan finansowy stanowi ok. 70% wydatków. Chcąc zapewnić bieżące funkcjonowanie placówki, RCKU w Puławach pozyskuje dochody poprzez udostępnianie pomieszczeń dla grup sportowych, uczestników obozów lub kolonii, wynajmu autokaru, wynajmu sal oraz organizacji szkoleń. Dochody ewidencjonowane są na wyodrębnionym rachunku bankowym i klasyfikowane w rozdziale wiodącym 85410. Pozyskane środki wydatkowane są na funkcjonowanie wszystkich jednostek wchodzących w skład RCKU i w związku z tym wydatki klasyfikowane są zbiorczo w tym samym rozdziale.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 60-64)

2. Przyjęte w RCKU zasady klasyfikacji zdarzeń, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a) ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[25], nie były dostosowane do specyfiki jednostki. W zarządzeniu nr 1/2012 dyrektora RCKU z 16.01.2012 r. wprowadzającym w życie zasady (politykę) rachunkowości nie określono zasad prowadzenia dzienników („dziennik wiodący dochód", „dziennik wiodący główny"), sposobu prowadzenia ewidencji dochodów i wydatków budżetowych, w tym ich klasyfikowania do poszczególnych rodzajów działalności, zasad prowadzenia ksiąg pomocniczych i zasad

[25] Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

ewidencjonowania typowych dla jednostki rozrachunków (m.in. z tytułu opłat za zakwaterowanie i wyżywienie wychowanków Bursy).

Główna Księgowa RCKU wyjaśniła, że w polityce rachunkowości są opisane zasady klasyfikacji zdarzeń, tj. plan kont i zapisy na poszczególnych stronach kont ale nie do końca sprecyzowane do potrzeb RCKU. Zostaną podjęte działania w celu doprecyzowania zasad rachunkowości.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 211-242, tom III str. 60-63, 249-254)

3. W latach 2012-2015 ewidencja księgowa opłat za zakwaterowanie wychowanków Bursy była prowadzona w sposób, który uniemożliwiał ustalenie stanu należności (w tym zaległości) RCKU z tego tytułu na koniec poszczególnych okresów sprawozdawczych. Opłaty te były ewidencjonowane na koncie 132 w korespondencji z kontem przychodów, pomijano zaś konta rozrachunkowe. W konsekwencji ewidencja księgowa i sprawozdania budżetowe RCKU z lat 2012-2015 nie zawierały danych na temat stanu należności z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 199-203, tom III str. 248)

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Stosownie zaś do art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, plany kont jednostek budżetowych powinny uwzględniać ujmowanie wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków.

Główna Księgowa RCKU wyjaśniła, że ewidencja opłat za zakwaterowanie wychowanków była prowadzona imiennie dla roku szkolnego przez pracownika pionu żywienia. Nie odnotowywano daty wpłat, a także nie ustalano stanu zaległości na koniec poszczególnych miesięcy. Wpłaty ewidencjonowano w miesiącu, którego dotyczyły a nie w miesiącu, w którym wychowanek dokonał wpłaty. Wszystkie zaległości ściągane są na koniec roku szkolnego. Na koniec maja 2015 r. wynosiły 2.890 zł.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 84)

4. Nierzetelnie prowadzona była dokumentacja związana ze świadczeniem usług zakwaterowania i wyżywienia w Bursie osób innych niż wychowankowie. Brak było ustalonego cennika świadczonych usług. Ustalanie opłat za te usługi odbywało się indywidualnie w drodze ustnych negocjacji, które nie były dokumentowane. Ponadto, dokumentacja RCKU z lat 2012-2014 nie zawierała szczegółowych rozliczeń pobytów grup kwaterowanych w Bursie na zasadach komercyjnych, stąd nie pozwalała na określenie warunków na jakich dyrektor RCKU udostępniał mienie powiatu.

Analiza 42 faktur VAT wystawionych przez RCKU za pobyty grup na łączną kwotę 895.662 zł, wystawionych kontrahentom w latach 2012-2015, wykazała, że w 27 fakturach VAT na łączną kwotę 548.866 zł jako przedmiot usługi wskazano „pobyt grupy" lub „wyżywienie i zakwaterowanie". W trakcie kontroli NIK, dyrektor i pracownicy RCKU nie byli w stanie powiązać tych faktur z konkretnymi grupami kwaterowanymi w Bursie, a także określić jaki zakres usług i w jakim terminie był im świadczony. W kolejnych 6 fakturach VAT na łączną kwotę 134.259 zł podano dane pozwalające na zidentyfikowanie grupy i terminu w jakim przebywała w Bursie, w pozostałych 9 fakturach VAT na łączną kwotę 212.537 zł podano dane pozwalające jedynie na zidentyfikowanie grupy lub terminu noclegów, brak jednak było rozliczeń stanowiących podstawę ustalenia należności RCKU z tytułu usług udokumentowanych tymi fakturami.

Stwierdzono, że 36 faktur (z 42 zbadanych) na łączną kwotę 747.195 zł wystawiono na rzecz stowarzyszeń, których prezesami byli pracownicy RCKU, zaś ich księgi rachunkowe były prowadzone przez Główną Księgową i Zastępcę Głównej Księgowej RCKU. Biorąc pod uwagę fakt uzyskiwania przez dyrektora RCKU w latach 2012-2014 dochodów z tytułu umów cywilnoprawnych zawieranych z tymi stowarzyszeniami, w ocenie NIK istnieje w tym zakresie konflikt interesów, wymagający zapewnienia rzetelnej dokumentacji w zakresie rozliczeń z tymi podmiotami, określającej w szczególności warunki na jakich udostępniane im jest mienie powiatu.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 249-360, tom III str. 46-48, 86-87, 97-99)

5. Nieterminowo wystawiano faktury VAT z tytułu świadczenia usług zakwaterowania i wyżywienia w obiekcie Bursy osób innych niż wychowankowie oraz nierzetelnie prowadzono ewidencję sprzedaży służącej do sporządzenia deklaracji podatkowych w zakresie rozliczeń z tytułu podatku od towarów i usług.

   W przypadku 16 faktur VAT na łączną kwotę 296.749 zł[26] stwierdzono, że zostały one wystawione z opóźnieniem od 14 do 324 dni w stosunku do terminów określonych w przepisach art. 106i ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[27] (dla okresu od 1.01.2014 r. do 31.12.2014 r.) oraz § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług[28] (dla okresu od 1.04.2011 r. do 31.12.2013 r.). Stosownie do tych regulacji, fakturę wystawia się nie później niż 15. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano dostawy towaru lub wykonano usługę (stan prawny obowiązujący od 1.01.2014 r.) lub nie później niż 7. dnia od dnia wydania towaru lub wykonania usługi (stan prawny obowiązujący w okresie 1.04.2011 r. – 31.12.2013 r.).

   Wszystkie z ww. faktur zostały ujęte w ewidencji sprzedaży, o której mowa w art. 109 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług, w miesiącu wystawienia faktury, za wyjątkiem faktury VAT nr FV000071/12/13 z dnia 31.12.2013 r. na kwotę 40.000 zł, która została wykazana w ewidencji sprzedaży za luty 2014 r., faktury VAT nr FV000075/12/12 z 31.12.2012 r. na kwotę 16.912 zł i faktury VAT nr FV000073/12/12 z 31.12.2012 r. na kwotę 15.495 zł, które zostały wykazane w ewidencji sprzedaży za styczeń 2013 r. oraz faktury VAT nr FV000074/12/12 z 29.12.2014 r.

   (dowód: akta kontroli, tom II str. 249-360, tom III str. 89-107, 131-193)

   Główna Księgowa RCKU wyjaśniła, że opóźnienia w wystawianiu faktur VAT nastąpiły na skutek przeoczenia.

   (dowód: akta kontroli, tom III str. 110)

6. Pobierano w latach szkolnych 2012/2013 i 2013/2014 opłaty z tytułu zakwaterowania wychowanków w kwotach wyższych niż ustalone przez organ prowadzący.

---

[26] Faktury VAT o numerach: FV000063/07/13, FV000062/07/13, FV000061/07/13, FV000107/12/14, FV000071/12/13, FV000050/08/13, FV000049/08/13, FV000073/12/12, FV000064/06/14, FV000106/12/14, FV000111/12/14, FV000110/12/14, FV000109/12/14, FV000108/12/14, FV000075/12/12.

[27] Dz. U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054, ze zm.

[28] Dz. U. Nr 68, poz. 360, ze zm.

Zgodnie z § 63 ust. 5 rozporządzenia MEN z dnia 12.05.2011 r., wysokość opłaty za zakwaterowanie w bursie oraz w domu wczasów dziecięcych, o których mowa w ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 2, a także termin i sposób jej wnoszenia ustala organ prowadzący placówkę. Obowiązującą w latach szkolnych 2012/2013 i 2013/2014 uchwałą nr 167/08 z 26.02.2008 r. Zarząd Powiatu Puławskiego ustalił opłaty za zakwaterowanie w Bursie w wysokości: 15 zł/m-c dla młodzieży szkół ponadgimnazjalnych (w przypadku rodzeństwa opłata dla drugiej osoby to 6,5 zł/m-c) oraz szkół policealnych. W ww. latach szkolnych opłaty z tytułu zakwaterowania wychowanków pobierano zaś w kwocie 40 zł/m-c, tj. o 25 zł wyższej od ustalonej przez organ prowadzący. Przyjmując do obliczeń średnioroczną liczbę uczniów korzystających z zakwaterowania w Bursie w tych latach szkolnych (odpowiednio 260 i 245), kwota zawyżenia należności z tego tytułu wynosiła 12.625 zł.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 72-74)

Dyrektor RCKU wyjaśnił, że w latach 2009-2013 każdorazowo uzgadniana była z organem prowadzącym wysokość stawki zakwaterowania dla wychowanków Bursy. Organ prowadzący nie potwierdzał tych stawek w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 59-72, 81)

7. Zwolnienie z opłat z tytułu zakwaterowania w łącznej kwocie 20.825 zł wszystkich wychowanków Bursy w styczniu i lutym 2015 r. stanowiło naruszenie § 63 ust. 8 rozporządzenia MEN z dnia 12.05.2011 r., a także wykraczało poza zakres upoważnienia przyznanego dyrektorowi RCKU, jako kierownikowi jednostki organizacyjnej Powiatu, uchwałą nr XI/98/2011 Rady Powiatu w Puławach z dnia 19.10.2011 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przysługujących Powiatowi Puławskiemu oraz jego jednostkom organizacyjnym. Zwolnienie z opłat nastąpiło w formie ustnej, tytułem rekompensaty za wykwaterowanie wychowanków na potrzeby zapewnienia miejsc noclegowych uczestnikom międzynarodowego turnieju piłki nożnej, który odbył się w Puławach w dniach 29.10 - 2.11.2014 r.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 73-80)

Zgodnie z § 63 ust. 8 ww. rozporządzenia zwolnienia rodziców z całości lub części opłat za zakwaterowanie w bursie może dokonać organ prowadzący placówkę w przypadku szczególnie trudnej sytuacji materialnej rodziny oraz w szczególnie uzasadnionych przypadkach losowych. Według przepisów ww. uchwały Rady Powiatu zastosowanie ulgi może nastąpić na należycie umotywowany wniosek dłużnika, a podjęcie decyzji o zastosowaniu ulgi odbywa się w formie pisemnej, po uprzednim przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego. Do udzielania ulg w spłacie należności Rada Powiatu upoważniła Zarząd Powiatu oraz kierowników jednostek organizacyjnych Powiatu, w odniesieniu do należności przysługującej jednostce, jeżeli kwota należności nie przekracza jednorazowo 300 zł.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 57-58)

Dyrektor RCKU wyjaśnił, że stanowiło to rekompensatę dla wszystkich wychowanków związaną ze skierowaną do nich w październiku 2014 r. prośbą o opuszczenie (w miarę możliwości) Bursy na potrzeby zakwaterowania uczestników turnieju piłki nożnej, który odbył się w Puławach w dniach 29.10 - 2.11.2014 r. Zwolnienie z opłat za zakwaterowanie dotyczyło wszystkich wychowanków, niezależnie od tego czy opuścili Bursę.

(dowód: akta kontroli tom III, str. 86-87)

8. Nie zapewniono należytej kontroli nad gospodarką drukami ścisłego zarachowania służącymi w szczególności do dokumentowania poboru opłat za zakwaterowanie wychowanków Bursy. W badanym okresie zadania w zakresie prowadzenia kasy oraz ewidencji druków ścisłego zarachowania przypisane były tej samej osobie – referentowi do spraw administracyjnych w RCKU. Wpłaty za zakwaterowanie, realizowane za pośrednictwem kasy, dokumentowane były drukami ścisłego zarachowania „KP". Ww. osoba pobierała niewypełnione bloczki „KP", następnie je stemplowała, numerowała i wpisywała do księgi druków ścisłego zarachowania. Po zużyciu danego bloczku „KP", osoba ta pobierała następny i kontynuowała numerację. Do czasu kontroli NIK nie była weryfikowana ilość pobranych i zwróconych druków.

   Zgodnie z zasadami gospodarki drukami ścisłego zarachowania, wprowadzonymi zarządzeniem nr 1/2012 dyrektora RCKU z 16.01.2012 r. księgę druków ścisłego zarachowania należy ponumerować i parafować. Księga ta wraz z dowodami przychodowymi i rozchodowymi stanowiącymi podstawę zapisu przechowywana jest pod zamknięciem przez odpowiedzialnych pracowników. W ramach ww. zasad ustalono, że pracownik odpowiedzialny za gospodarkę przedmiotowymi drukami dokonuje sprawdzenia ich ilości w momencie przyjmowania i wydawania, a także że wydania druków ścisłego zarachowania dokonuje odpowiedzialna osoba na podstawie zlecenia wydania podpisanego przez osobę upoważnioną przez kierownika.

   (dowód: akta kontroli, tom II str. 208, 212, tom III str. 59)

   Główna Księgowa RCKU wyjaśniła, że brak bieżącej kontroli nad drukami jest zaniedbaniem pracownika.

   (dowód: akta kontroli, tom II str. 63-64)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność skontrolowanej Bursy w zbadanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[29], wnosi o:

1) dostosowanie regulaminu Bursy, regulaminu rekrutacji i statutu do przepisów ustawy o systemie oświaty;
2) wykazywanie średniorocznej liczby wychowanków oraz osób innych niż wychowankowie w Systemie Informacji Oświatowej;
3) zaprzestanie wykwaterowywania wychowanków Bursy w okresach pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania;
4) zainstalowanie oprogramowania zabezpieczającego wychowanków przed dostępem do treści internetowych, które mogą stanowić zagrożenie dla ich prawidłowego rozwoju;
5) przekazywanie organowi prowadzącemu kopii protokołów z przeglądu zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektu Bursy oraz dopełnienie tego obowiązku w odniesieniu do przeglądów dokonanych w latach 2012-2014;

[29] Dz. U. z 2012 r. poz. 82, ze zm. Zwana dalej *ustawą o NIK*.

6) klasyfikowanie dochodów i wydatków budżetowych według rozdziałów klasyfikacji budżetowej właściwych dla poszczególnych rodzajów działalności RCKU;
7) opracowanie i stosowanie zasad (polityki) rachunkowości w sposób adekwatny do specyfiki jednostki;
8) prowadzenie ewidencji księgowej RCKU w sposób umożliwiający ustalenie stanu należności jednostki z tytułu opłat za zakwaterowanie wychowanków;
9) prowadzenie rzetelnej dokumentacji w zakresie ustalania warunków, na jakich udostępniany jest obiekt Bursy podmiotom zewnętrznym oraz rozliczania świadczonych usług po ich wykonaniu;
10) wystawianie faktur VAT z zachowaniem terminów określonych w przepisach ustawy o podatku od towarów i usług i rzetelne prowadzenie ewidencji sprzedaży służącej sporządzaniu deklaracji podatkowych w tym zakresie;
11) pobieranie należności z tytułu zakwaterowania wychowanków Bursy z zastosowaniem stawek określonych przez organ prowadzący;
12) zapewnienie należytej kontroli nad gospodarką drukami ścisłego zarachowania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, dnia 26 czerwca 2015 r.

Kontroler Piotr Kwaśniak specjalista kontroli państwowej	Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie Edward Lis
(–)	(–)
.....	.....
podpis	*podpis*