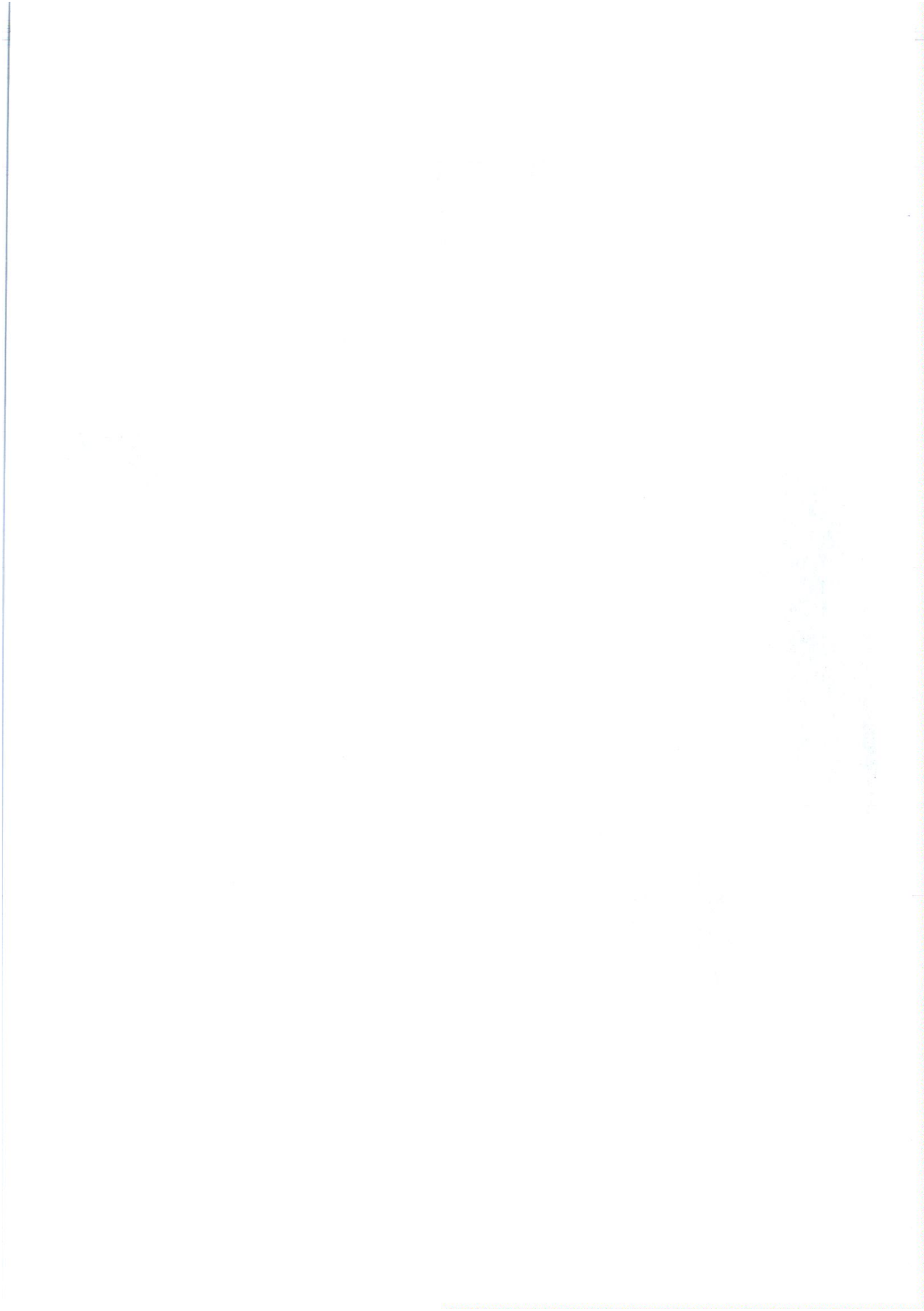




Nrewid. 182/2014/P/14/100/LOP
LOP-4101-008-00/2014

Informacja o wynikach kontroli

**FUNKCJONOWANIE
WYBRANYCH JEDNOSTEK OBSŁUGI
EKONOMICZNO-ADMINISTRACYJNEJ
SZKÓŁ I PLACÓWEK OŚWIATOWYCH
NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA
OPOLSKIEGO**



MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych na przykładzie województwa opolskiego

Dyrektor Delegatury NIK w Opolu:

Iwona Zyman

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 15. I. 15 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrów 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
2. Założenia kontroli.....	4
2.1. Temat i numer kontroli	4
2.2. Cel kontroli	4
2.3. Podstawa prawna i zakres kontroli	4
2.4. Okres objęty kontrolą.....	4
3. Podsumowanie wyników kontroli	5
3.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności.....	5
3.2. Synteza wyników kontroli.....	6
3.3. Uwagi.....	7
4. Ważniejsze wyniki kontroli	8
4.1. Ogólne tło badanej problematyki	8
4.2. Charakterystyka stanu prawnego	8
4.3. Istotne ustalenia kontroli	11
4.3.1. Organizacja systemu obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych...11	
4.3.2. Sposób realizacji budżetu jednostek samorządu terytorialnego w zakresie oświaty, wychowania i niektórych zadań dotyczących polityki społecznej.....12	
4.3.3. Wykonywanie zadań organu prowadzącego w zakresie obsługi administracyjnej oraz finansowo-księgowej szkół i placówek.....14	
4.3.4. Wykonywanie przez jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej powierzonych zadań.....15	
4.4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	18
4.4.1. Organizacja i metodyka kontroli.....	18
4.4.2. Przebieg kontroli.....	18
5. Załączniki	20
5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek	20
5.2. Wykaz podstawowych aktów prawnych związanych z kontrolowaną działalnością.....	21
5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	23

1. Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 20 maja 2014 r. do 1 września 2014 r. na terenie województwa opolskiego kontrolę funkcjonowania wybranych jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych. Kontrola ta została podjęta z inicjatywy własnej NIK w ramach priorytetu *Poprawa skuteczności systemu edukacyjnego*. Uzasadnieniem jej podjęcia była potrzeba ustalenia, czy utworzenie jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej umożliwi prawidłową realizację zadań organu prowadzącego, polegających na zapewnieniu obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkół oraz placówek oświatowych, w tym poprzez centralizację niektórych funkcji obsługowych.

2. Założenia kontroli

2.1. Temat i numer kontroli

Funkcjonowanie wybranych jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych na przykładzie województwa opolskiego (P/14/100).

2.2. Cel kontroli

Celem głównym kontroli była ocena realizacji zadań gminy w zakresie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkół i placówek oświatowych z uwzględnieniem wpływu jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej na racjonalność działań szkół i placówek.

2.3. Podstawa prawna i zakres kontroli

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, z uwzględnieniem kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności. Kontrolę przeprowadzono na terenie województwa opolskiego, łącznie w sześciu jednostkach², tj. objęto nią 10% gmin, w których wyodrębnione zostały jednostki obsługujące szkoły i placówki oświatowych. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował:

- zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej oraz organizacyjnej szkół i placówek oświatowych, w tym sprawowanie kontroli i nadzoru nad funkcjonowaniem jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej,
- realizację budżetu gminy w zakresie oświaty, wychowania i niektórych zadań dotyczących polityki społecznej,
- realizację i finansowanie zadań polegających na obsłudze administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkół i placówek.

2.4. Okres objęty kontrolą

Badaniami kontrolnymi objęto lata 2011-2013. Przewidziano również możliwość dokonywania ustaleń obejmujących okresy wcześniejsze i późniejsze, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce wpływały bezpośrednio na ustalenia dotyczące kontrolowanego okresu.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm., dalej: ustawa o *NIK*.

² W trzech urzędach gmin oraz w trzech jednostkach obsługi ekonomiczno-administracyjnej.

3. Podsumowanie wyników kontroli

3.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

W ocenie NIK obsługa ekonomiczno-administracyjna szkół i placówek oświatowych, oparta na działalności wyodrębnionych w tym celu jednostek, zapewniała prawidłową realizację zadań organów wykonawczych gmin objętych kontrolą. Przyjmowane w tym zakresie rozwiązania organizacyjne, polegające w głównej mierze na powierzeniu obsługi finansowej wszystkich gminnych jednostek oświatowych wyspecjalizowanemu podmiotowi, poza ograniczeniem liczby jednostek oraz pracowników zaangażowanych w taką obsługę, zapewniały ujednoczenie sposobu jej prowadzenia, a także optymalizację wykorzystywania dostępnych zasobów. Jednak w przypadku wystąpienia błędów, skala negatywnych skutków zaistniałych nieprawidłowości ulegała zwielokrotnieniu. Wymusza to, zdaniem NIK, konieczność wzmocnienia nadzoru nad działalnością takich jednostek.

Pomimo tego, że obowiązujące przepisy nie precyzują jednoznacznie zakresu oraz sposobu współpracy pomiędzy jednostką obsługi, a podmiotami obsługiwanymi, to w objętych kontrolą gminach wypracowane zostały skuteczne mechanizmy zapewniające przepływ informacji oraz dokumentów niezbędnych do realizacji zadań przez wszystkie podmioty działające w sferze oświaty i wychowania, jak też eliminujące ryzyko dublowania się podejmowanych działań. Przyczyniało się to także do racjonalnego wykorzystania środków przeznaczanych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego na zadania w zakresie oświaty i wychowania. Jednocześnie utworzenie jednostek obsługi nie miało bezpośredniego wpływu na aktywność szkół i placówek oświatowych w zakresie gospodarowania powierzonym majątkiem, a tym samym na racjonalność podejmowanych działań, gdyż zadania te nie zostały powierzone wyodrębnionym podmiotom.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości wystąpiły we wszystkich obszarach objętych niniejszą kontrolą. Miały one charakter jednostkowy i nie wynikały z przyjętego sposobu realizacji zadań gminy w ww. zakresie, a w szczególności:

- w ramach nadzoru nad działalnością administracyjną szkół lub placówek nie zapewniono uwzględnienia w postanowieniach statutowych niektórych jednostek, przyjętego sposobu wykonywania obsługi ekonomiczno-administracyjnej, przez wyodrębniony w tym celu podmiot,
- organy wykonawcze gmin zaniechały objęcia zarówno zespołów ekonomiczno-administracyjnych, jak i szkół oraz placówek oświatowych, bankową obsługą budżetu gminy prowadzoną w ramach jednej umowy, co naruszało zasady wykonywania bankowej obsługi budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynikające z treści art. 264 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³,
- powierzenie jednostkom obsługi zadań polegających na prowadzeniu postępowań i udzieleniu zamówień publicznych na rzecz innych podmiotów, następowało z naruszeniem przepisów art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴.

Ponadto przeprowadzona w jednostkach obsługi ekonomiczno-administracyjnej kontrola prowadzenia ksiąg rachunkowych dla poszczególnych szkół i placówek oświatowych wykazała błędy związane z ujmowaniem w tych księgach niektórych dowodów księgowych, stanowiące

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

naruszenie przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowość*⁵. Nieprawidłowości te nie miały wpływu na sprawozdawczość tych jednostek.

3.2. Synteza wyników kontroli

1. W objętych kontrolą gminach zostały utworzone jednostki obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkół i placówek oświatowych⁶, a ich zadania określone zostały prawidłowo w statutach tych podmiotów. W żadnej ze skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego nie zapewniono jednak pełnej zgodności pomiędzy postanowieniami tych statutów, a innymi aktami prawnymi o charakterze wewnętrznym, regulującymi działalność urzędów oraz szkół i placówek oświatowych. Świadczy to o braku należytej rzetelności nadzoru sprawowanego w tym zakresie przez organy wykonawcze gmin, w ramach którego nie zapewniono w szczególności przygotowania przez rady pedagogiczne niektórych szkół i placówek oświatowych projektów niezbędnych zmian statutowych w celu ich wprowadzenia w życie uchwałą właściwego organu. Stwierdzone zaniechania, wskazujące na nieskuteczność przyjętych w tym zakresie rozwiązań w ramach systemu kontroli zarządczej, nie spowodowały jednak wystąpienia sporów kompetencyjnych, prowadzących do zaniechania lub nieterminowej realizacji zadań, nieuzasadnionego powielenia wykonywanych czynności, czy też zbędnego tworzenia stanowisk pracy.[str. 11]
2. Zarówno na etapie planowania, jak i wykonywania budżetu objętych kontrolą gmin, uwzględniony został udział jednostek obsługi, które zobowiązane były m.in. do opracowania dokumentacji planistycznej i sprawozdawczej, jak również bieżącego analizowania dyscypliny budżetowej w obsługiwanych podmiotach. Nieprawidłowości w tym obszarze, polegające w szczególności na niezgodnym z obowiązującymi w tym zakresie przepisami obiegu informacji i dokumentów, stwierdzone zostały w dwóch podmiotach, jednakże nie miały one negatywnego wpływu na realizację budżetów tych gmin, jak też na zapewnienie sfinansowania uzasadnionych potrzeb szkół i placówek oświatowych.[str.13-14]
3. Ustanowione we wszystkich gminach objętych kontrolą systemy obsługi szkół i placówek oświatowych, umożliwiały organom prowadzącym dostęp do danych niezbędnych dla dokonywania oceny prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej w podległych jednostkach. Pomimo tego, że we wszystkich jednostkach obsługi stwierdzone zostały nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów o rachunkowości, to informacje o charakterze zarządczym, dotyczące m.in. stanu finansowego i majątkowego szkół i placówek oświatowych przedstawiane przez jednostki obsługi organom gminy, umożliwiały sprawowanie rzetelnego nadzoru oraz zidentyfikowanie uzasadnionych potrzeb w zakresie obsługi ekonomicznej, administracyjnej i organizacyjnej. Jednocześnie ustalono, że występujące błędy nie miały wpływu na sprawozdania sporządzane dla zobowiązanych w tym zakresie jednostek.[str. 14, 16]
4. Jednostki obsługi oraz podmioty obsługiwane wypracowały skuteczne mechanizmy współpracy umożliwiające realizację przypisanych im zadań. W szczególności dotyczyło to określenia zasad obiegu dokumentów i przepływu informacji, jak też powierzania konkretnym osobom odpowiedzialności za prowadzenie rachunkowości szkół i placówek oświatowych, w zakresie wynikającym z przepisów o rachunkowości.[str. 15-16]

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁶ Dalej: jednostki obsługi.

-
5. Wszystkie skontrolowane gminy zapewniły warunki umożliwiające prawidłową obsługę finansową szkół i placówek oświatowych, jednakże w żadnej z nich w całości zadań tych nie wykonywała wyodrębniona jednostka obsługi. Pomimo możliwości powierzenia jednostkom obsługi szerokiego zakresu zadań, objęte kontrolą gminy ograniczyły działalność takich jednostek do zagadnień finansowych, planowania wydatków oraz udzielania zamówień publicznych. Tym samym nieznaczna była rola takich podmiotów przy zapewnianiu ww. jednostkom oświatowym szeroko rozumianej obsługi administracyjnej, a możliwe do uzyskania korzyści z tytułu zwiększenia o takie zadania zakresu działania jednostek obsługi nie były objęte rzetelnie udokumentowanymi analizami. W trakcie kontroli nie stwierdzono negatywnych skutków wynikających z ograniczenia zakresu działań jednostek obsługi jedynie do obsługi finansowej szkół i placówek oświatowych.[str. 14, 18]
6. W żadnej z trzech objętych kontrolą gmin nie objęto obsługą bankową budżetu wszystkich jednostek organizacyjnych gminy, poprzestając na zawarciu z bankiem umowy dotyczącej wyłącznie prowadzenia rachunków bankowych budżetu oraz urzędu, obsługującego organ wykonawczy gminy. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 264 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*. [str. 13]

3.3. Uwagi

Utworzenie jednostki obsługi jest jednym ze sposobów wykonywania przez gminę zadania własnego polegającego na obsłudze administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkół i placówek oświatowych. Istotnym warunkiem prawidłowego wykonywania takich zadań przez wyspecjalizowane jednostki jest precyzyjne określenie obowiązków przypisanych do realizacji urzędowi obsługującemu organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, jednostce obsługi oraz obsługiwanych szkołom i placówkom oświatowym. Brak jednoznacznego podziału zadań i kompetencji może powodować bowiem dublowanie się zadań wykonywanych przez różne podmioty, jak też, w skrajnym przypadku, może doprowadzić do sytuacji, w której niektóre zadania w ogóle nie są wykonywane. Dlatego też za przejaw rzetelnego działania Najwyższa Izba Kontroli uznaje zawarcie (w dwóch spośród trzech skontrolowanych gmin) porozumień pomiędzy jednostkami obsługi, a obsługiwanymi przez nie podmiotami wykonującymi zadania w zakresie oświaty i wychowania, w których określono wzajemne relacje, a także zakres i sposób niezbędnego współdziałania. Z uwagi na fakt, iż żaden przepis powszechnie obowiązujący nie obliuguje ww. podmiotów do zawierania takich porozumień, a organy stanowiące nie w każdym przypadku określają wytyczne odnoszące się do wzajemnych relacji współdziałających ze sobą podmiotów, uznać należy za zasadne dążenie do jednoznacznego określania podziału kompetencji pomiędzy jednostkami obsługi a podmiotami obsługiwanymi, w celu ograniczenia ryzyka nieprawidłowego lub nierzetelnego wykonywania obowiązków wynikających z prowadzonej przez gminy obsługi szkół i placówek oświatowych.

4. Ważniejsze wyniki kontroli

4.1. Ogólne tło badanej problematyki

Istotnym problemem – zarówno o charakterze ekonomicznym, jak i społecznym – jest zapewnienie efektywnej obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego. Do zadań organu prowadzącego należy bowiem, zgodnie z art. 5 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁷, zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki. Ustawodawca postanowił również⁸, że w celu wykonywania tych zadań organy prowadzące mogą tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej lub organizować wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną prowadzonych szkół i placówek.

Obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna szkoły lub placówki, dla której organem prowadzącym jest gmina, może przybrać trzy zasadnicze postacie. Po pierwsze możliwe jest prowadzenie tej obsługi przez tę szkołę lub placówkę samodzielnie, w ramach upoważnień udzielonych przez organy gminy⁹. Po drugie, istnieje możliwość wspólnego zorganizowania takiej obsługi przez szkoły lub placówki, przy czym jednostką prowadzącą taką działalność może być albo szkoła (placówka) albo urząd jednostki samorządu terytorialnego. Wreszcie trzecią możliwością jest utworzenie odrębnej jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek.

Wszystkie spośród funkcjonujących modeli prowadzenia ww. obsługi mogą powodować nieefektywne wydatkowanie środków publicznych oraz nieskuteczne wykonywanie zadań. Dlatego też istotnym jest, aby jednostki samorządu terytorialnego na bieżąco dokonywały weryfikacji korzyści wynikających z wyodrębnienia jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej, które z założenia powinny zapewniać możliwie najbardziej efektywne zarządzanie tą sferą aktywności, między innymi poprzez ujednoczenie procedur oraz wyeliminowanie konieczności podejmowania wielokrotnie działań o tożsamym lub podobnym charakterze przez kilka podmiotów (np. przy udzielaniu zamówień na potrzeby szkół i placówek). Wyniki takiej weryfikacji powinny skłaniać organy jednostek samorządu terytorialnego do poszukiwania w tym obszarze rozwiązań zapewniających prawidłowe wykonywanie zadań.

4.2. Charakterystyka stanu prawnego

Zgodnie z art. 5 ust. 9 ustawy o systemie oświaty, w celu wykonywania zadań organu prowadzącego, wymienionych w ust. 7, tj. a/ zapewnienia warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki; b/ wykonywania remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie; c/ zapewnienia obsługi administracyjnej, finansowej (w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy o rachunkowości) i organizacyjnej szkoły lub placówki; d/ wyposażenia szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych, organy prowadzące mogą tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek lub organizować

⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁸ W art. 5 ust. 9 ustawy o systemie oświaty.

⁹ Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną tych podmiotów, o której mowa w ust. 7 pkt 3.

Stosownie do postanowień art. 5c pkt 1 ustawy o *systemie oświaty*, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 5 ust. 9 tej ustawy wykonuje rada gminy, natomiast zadania i kompetencje określone w art. 5 ust. 7 ww. ustawy wykonuje, zgodnie z art. 5c pkt 2 ustawy o *systemie oświaty*, wójt (burmistrz, prezydent miasta). Z powyższego rozdziału kompetencji wynika, że utworzenie odrębnej jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej lub zorganizowanie wspólnej obsługi prowadzonych szkół (placówek) wymaga podjęcia przez radę gminy uchwały w tej sprawie, natomiast organ wykonawczy gminy wykonuje zadania i kompetencje związane z bieżącym zapewnianiem warunków działania szkół (placówek).

Zgodnie z art. 9 ustawy o *finansach publicznych*, sektor finansów publicznych tworzą m.in. jednostki budżetowe, które są – zgodnie z definicją zawartą w art. 11 ustawy o *finansach publicznych* – jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych, nieposiadającymi osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów tego budżetu. Każda jednostka budżetowa działa na podstawie statutu, określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności, a podstawą jej gospodarki finansowej jest plan dochodów i wydatków.

Osobą odpowiedzialną za całość gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych jest, stosownie do brzmienia art. 53 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*, kierownik tej jednostki, będący jednocześnie uprawnionym do powierzenia określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej pracownikom tej jednostki. Należy mieć na uwadze zapisy art. 54 ustawy o *finansach publicznych*, dotyczące uprawnień i odpowiedzialności głównego księgowego jednostek sektora finansów publicznych. Z przepisów tych wynika, że w każdej jednostce sektora finansów publicznych powinna być zatrudniona osoba, odpowiedzialna za prowadzenie rachunkowości jednostki, wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi oraz dokonywanie wstępnej kontroli.

Wykonując budżet jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący gminy może, na podstawie art. 258 ust. 1 pkt 2 ustawy o *finansach publicznych*, upoważnić organ wykonawczy do przekazania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym – kierownicy jednostek organizacyjnych dokonujący przeniesień wydatków na podstawie takich upoważnień obowiązani są do wprowadzania odpowiednich zmian w planach finansowych oraz do informowania o dokonanych przeniesieniach organu wykonawczego. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że ogólny nadzór nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 247 ust. 2 ustawy o *finansach publicznych*, sprawuje organ wykonawczy gminy.

Organ stanowiący gminy w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może upoważnić również organ wykonawczy do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć zamieszczonych w tej prognozie lub zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy¹⁰. Jednocześnie możliwe jest

¹⁰ Zgodnie z art. 228 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*.

upoważnienie przez radę gminy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do przekazania uprawnień w tym zakresie kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych¹¹.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o *rachunkowości* gminne jednostki budżetowe, obowiązane do stosowania przepisów tej ustawy (art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. b ww. ustawy), muszą stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Jednocześnie stosownie do treści art. 4 ust. 5 ww. ustawy, kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości, zostaną powierzone innej osobie.

Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych uregulowane zostały w ustawie *Prawo zamówień publicznych*. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na przepis art. 16 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym zamawiający mogą wspólnie przeprowadzić postępowanie i udzielić zamówienia, wyznaczając spośród siebie zamawiającego upoważnionego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia w ich imieniu i na ich rzecz. Jednocześnie w ust. 4 wskazano, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może wyznaczyć spośród podległych samorządowych jednostek organizacyjnych jednostkę organizacyjną właściwą do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia na rzecz tych jednostek.

W zakresie objętym niniejszą kontrolą zwrócono uwagę także na kwestie rozliczania podatków i składek przez jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej. Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*¹² płatnikiem jest m.in. jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana na podstawie przepisów prawa podatkowego do obliczenia i pobrania od podatnika podatku i wpłacenie go we właściwym terminie organowi podatkowemu. Z kolei w art. 31 ustawy o *podatku dochodowym od osób fizycznych* wskazano, że jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, zwane „zakładami pracy”, są obowiązane jako płatnicy obliczać i pobierać w ciągu roku zaliczki na podatek dochodowy od osób, które uzyskują od tych zakładów pracy przychody ze stosunku służbowego, stosunku pracy. Jednocześnie zgodnie z art. 41 ust. 1 ww. ustawy płatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych są jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, które dokonują świadczeń z tytułu działalności, o której mowa w art. 13 pkt 2¹³ i pkt 4-9¹⁴ oraz art. 18 ustawy o *podatku dochodowym od osób fizycznych*. Natomiast w art. 4 pkt 2 lit. t ustawy o *systemie ubezpieczeń społecznych* wskazano, że płatnikiem składek jest jednostka obsługi ekonomiczno-administracyjnej utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego – jeżeli rozlicza i opłaca składki za ubezpieczonych wykonujących pracę w podlegających jej szkołach, przedszkolach i innych jednostkach organizacyjnych systemu oświaty. Oznacza to, że jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej mogą być płatnikami składek w stosunku do pracowników jednostek oświatowych, natomiast nie są uprawnione do poboru i rozliczania zaliczek na podatek

¹¹ Zgodnie z art. 228 ust. 2 oraz art. 258 ust. 1 pkt 3 ustawy o *finansach publicznych*.

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

¹³ Tj. przychody z osobiście wykonywanej działalności artystycznej, literackiej, naukowej, trenerskiej, oświatowej i publicystycznej, w tym z tytułu udziału w konkursach z dziedziny nauki, kultury i sztuki oraz dziennikarstwa, jak również przychody z uprawiania sportu, stypendia sportowe przyznawane na podstawie odrębnych przepisów oraz przychody sędziów z tytułu prowadzenia zawodów sportowych.

¹⁴ Tj. m.in. przychody otrzymywane przez osoby wykonujące czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych lub obywatelskich, bez względu na sposób powoływania tych osób, nie wyłączając odszkodowania za utracony zarobek (z wyjątkiem przychodów, o których mowa w pkt 7) oraz przychody z tytułu wykonywania usług, na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło, uzyskiwane wyłącznie od jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej.

dochodowy od ww. pracowników jednostek oświatowych, lecz jedynie od osób będących ich pracownikami.

4.3. Istotne ustalenia kontroli

4.3.1. Organizacja systemu obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie organizację systemu obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek, gdyż stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości nie miały negatywnego wpływu na jego funkcjonowanie.

1. W każdej z objętych kontrolą gmin organy stanowiące podjęły uchwały powołujące do działania jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej. W postanowieniach tych uchwał określone były zadania, które powierzone zostały tym podmiotom do realizacji, a obejmujące wykonywanie czynności o charakterze organizacyjno-finansowym w stosunku do szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym były poszczególne gminy. W dwóch spośród trzech statutów jednostek obsługi, zadania im przypisane zostały wskazane enumeratywnie, natomiast w **Gminie Biała** statut Biura Obsługi Szkół Samorządowych również wskazywał konkretne zadania tego podmiotu, jednakże z zastrzeżeniem, że mogą być one rozszerzone o dodatkowe zadania wskazane przez organy tej gminy. Jednocześnie w **Urzędzie Miejskim w Białej** zakres zadań Referatu Gospodarki Komunalnej i Zamówień Publicznych pokrywał się – w zakresie sprawowania nadzoru nad prowadzonymi inwestycjami i remontami – z zadaniami **Biura Obsługi Szkół Samorządowych w Białej** określonymi w jego statucie. W trakcie niniejszej kontroli nie stwierdzono jednak występowania sporów kompetencyjnych pomiędzy ww. jednostkami organizacyjnymi Gminy.

2. W **Gminie Biała**¹⁵ oraz w **Gminie Prószków**¹⁶ organy wykonawcze tych gmin, w ramach sprawowanego nadzoru administracyjnego, nie podjęły działań zmierzających do przygotowania przez rady pedagogiczne poszczególnych szkół i placówek oświatowych stosownych projektów zmian w treści statutów, odzwierciedlających przyjęte zasady wykonywania obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej, a następnie ich wprowadzenia w życie przez uprawniony organ. Świadczy to o nienależytej rzetelności działań podejmowanych w ramach organizacji tego systemu, jednakże stan ten nie powodował negatywnych skutków w kontrolowanym obszarze. Nie stwierdzono bowiem przypadków powielania analogicznych zadań lub stanowisk pracy w szkołach i placówkach oświatowych oraz jednostkach obsługi.

3. We wszystkich gminach zapewniony został udział dyrektorów szkół i placówek oświatowych w funkcjonowaniu scentralizowanego systemu ww. obsługi, którego zakres regulowały porozumienia zawarte pomiędzy tym jednostkami (w **Gminie Biała** i **Gminie Prószków**) lub który wynikał z bieżącej współpracy koordynowanej przez burmistrza (**Gmina Leśnica**). Przyjęte rozwiązania nie skutkowały ograniczeniem praw i obowiązków dyrektorów szkół i placówek oświatowych jako kierowników jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o *finansach publicznych* i ustawy o *systemie oświaty*, związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej kierowanych podmiotów, w tym także w zakresie odpowiedzialności za

¹⁵ W przypadku Publicznego Gimnazjum w Białej.

¹⁶ W przypadku Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Złotnikach, Publicznej Szkoły Podstawowej w Ligocie Prószkowskiej, Zespołu Szkół w Zimnicach Wielkich, Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Boguszycach, Publicznego Gimnazjum w Prószkowie.

prawidłowość gromadzenia dochodów i wydatkowania środków w ramach realizacji planów finansowych. Jednocześnie wszyscy dyrektorzy, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, poinformowali, iż nie zgłaszali uwag oraz, że nie występowały problemy związane z działalnością jednostek wyspecjalizowanych w obsłudze finansowo-organizacyjnej.

4.3.2. Sposób realizacji budżetu jednostek samorządu terytorialnego w zakresie oświaty, wychowania i niektórych zadań dotyczących polityki społecznej

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację budżetu jst w objętym kontrolą zakresie.

1. Ponoszone przez gminy wydatki w zakresie objętym kontrolą ujmowane były w dziale 801 *Oświata i wychowanie* w rozdziałach: 80101 *Szkoły podstawowe*, 80103 *Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych*, 80104 *Przedszkola*, 80110 *Gimnazja*, 80113 *Dowożenie uczniów do szkół*, 80114 *Zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej*, 80146 *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli*, 80148 *Stołówki szkolne i przedszkolne* oraz 80195 *Pozostała działalność*. Ponadto **Gmina Leśnica** ponosiła wydatki także w ramach rozdziału 80132 *Szkoły artystyczne*. We wszystkich kontrolowanych jednostkach większość wydatków (ponad 80%) ponoszonych na realizację zadania – oświata i wychowanie, przeznaczona była na wynagrodzenia.

Z ogólnej sumy wydatków trzech gmin zrealizowanych w dziale 801 na kwotę **102 184,2 tys. zł**¹⁷, na zadania związane z działalnością zespołów obsługi, wydatkowano w latach 2011-2013 **4 191,6 tys. zł**¹⁸, co stanowiło ok. 4% wszystkich wydatków poniesionych na zadania związane z oświatą i wychowaniem w badanym okresie.

2. Objęte kontrolą jednostki obsługi wykonywały swoje zadania¹⁹ w odniesieniu do sześciu (**Gmina Biała**), ośmiu (**Gmina Leśnica**) oraz dziesięciu (**Gmina Prószków**) szkół i placówek oświatowych przy zatrudnieniu odpowiednio²⁰ ośmiu, dziewięciu oraz siedmiu pracowników. Jednocześnie w szkołach i placówkach obsługiwanych przez zespoły ekonomiczno-administracyjne zatrudnionych było odpowiednio²¹: w Gminie Biała 205 osób (w tym 147 nauczycieli, 4 pracowników administracji i 41 pracowników obsługi), w Gminie Leśnica 150 osób (w tym 108 nauczycieli, 7 pracowników administracji oraz 35 pracowników obsługi) oraz w Gminie Prószków 168 osób (w tym 111 pracowników pedagogicznych, 12 pracowników administracji i 45 pracowników obsługi), a kształciło się odpowiednio 1 183, 931 oraz 841 uczniów i wychowanków. Stosunek wydatków poniesionych na funkcjonowanie jednostek obsługi do łącznych wydatków na oświatę i wychowanie w dziale 801 *Oświata i wychowanie* wynosił średnio w okresie objętym kontrolą 3,89% (**Gmina Biała**), 3,3% (**Gmina Leśnica**) oraz 5,2% (**Gmina Prószków**).

3. Pomimo tego, że ustawa o *finansach publicznych* przewiduje możliwość wprowadzenia mechanizmów upraszczających dokonywanie zmian w planach finansowych jednostek organizacyjnych gminy, to w żadnej z gmin objętych kontrolą, kierownicy szkół, placówek oświatowych, jak też jednostek obsługi, nie posiadali uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków. Jakkolwiek w **Gminie Leśnica**, stosowne upoważnienie dla burmistrza do wprowadzenia takiego rozwiązania zostało przewidziane w uchwałach budżetowych, to

¹⁷ W Gminie Biała 41 411,2 tys. zł, w Gminie Leśnica 30 946,5 tys. zł, a w Gminie Prószków 29 826,5 tys. zł.

¹⁸ W Gminie Biała 1 609,9 tys. zł, w Gminie Leśnica 1 022,8 tys. zł, a w Gminie Prószków 1 558,9 tys. zł.

¹⁹ Wg. stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych w jednostce.

²⁰ Wg. stanu na dzień 30 września 2013 r., tj. daty ostatniego przekazania danych do systemu informacji oświatowej w okresie objętym kontrolą.

²¹ Jw.

w **Gminie Biała** oraz w **Gminie Prószków** organy wykonawcze nie wniosowały o udzielenie takich upoważnień. Zgodnie z wyjaśnieniami burmistrzów, wynikało z przekonania, że istniejąca możliwość składania przez poszczególne jednostki organizacyjne wniosków o dokonanie zmian w budżecie była rozwiązaniem wystarczającym.

Jednocześnie organy wykonawcze – na podstawie upoważnień wynikających bądź z uchwał budżetowych bądź z uchwał dotyczących wieloletnich prognoz finansowych – posiadały możliwość przekazania kierownikom jednostek organizacyjnych uprawnień do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania tych jednostek, a z których wynikające płatności wykraczały poza rok budżetowy. Z takiej możliwości nie skorzystał jedynie **Burmistrz Leśnicy**, który dysponował jednakże dokumentami potwierdzającymi wysokość ww. zobowiązań, a dane w tym zakresie zostały uwzględnione w wieloletniej prognozie finansowej gminy. Stwierdzono natomiast, że **Burmistrz Białej** w 2012 r. przez przeoczenie udzielił takiego upoważnienia na rzecz dwóch osób nie pełniących funkcji kierownika jednostki organizacyjnej gminy. Działanie takie naruszało treść art. 228 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz art. 258 ust. 1 pkt 3 ustawy o *finansach publicznych*, jednakże z uwagi na niezaciągnięcie w kontrolowanym okresie tego rodzaju zobowiązań przez nieuprawnione osoby, nie wystąpiły negatywne konsekwencje dla realizacji budżetu gminy.

4. W żadnej z kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego, wbrew dyspozycji wynikającej z art. 264 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*, bankową obsługą budżetu – wykonywaną przez bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych – nie objęto jednostek organizacyjnych gmin, których dotyczyła niniejsza kontrola. Przyczyną tej nieprawidłowości była błędna interpretacja obowiązujących w tym zakresie przepisów. Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrzów, zaniechania w tym zakresie wynikały z zawarcia umowy rachunku bankowego pod rządami ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. *Prawo budżetowe*²² (**Burmistrz Białej**) lub z wyodrębnienia organizacyjnego szkół, placówek oświatowych oraz jednostki obsługi, przejawiające się w możliwości samodzielnego zawarcia przez te jednostki umowy z bankiem (**Burmistrz Leśnicy, Burmistrz Prószkowa**).

5. W procedurze planowania budżetów gmin, udział jednostek obsługi został zapewniony poprzez zobowiązanie ich do zbiorczego gromadzenia założeń do planów finansowych szkół i placówek sporządzonych przez kierowników obsługiwanych jednostek. Jednostki obsługi weryfikowały otrzymywane od szkół i placówek oświatowych założenia do projektów planów finansowych, o których mowa w § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w *sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych*²³ oraz sporządzały zbiorcze zestawienia na potrzeby przygotowania projektów uchwał budżetowych. Po opracowaniu przez organy wykonawcze projektów ww. uchwał, informacje o przyjętych kwotach dochodów i wydatków budżetowych zostały przekazane do szkół i placówek oświatowych gmin **Prószków** i **Leśnica**. W **Gminie Biała** informacja w tym zakresie została przekazana wyłącznie do jednostki obsługi, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia. Ponadto w tej gminie w 2011 r. założenia do projektów planów finansowych zostały przygotowane i podpisane przez Dyrektora **Biura Obsługi Szkół Samorządowych**, co naruszało § 1 uchwały nr XXXII/382/10 Rady Miejskiej w Białej z dnia 30 czerwca 2010 r.

²² Dz. U. Nr 4, poz. 18 ze zm.

²³ Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej²⁴. Według wyjaśnień Burmistrza Białej, brak potwierdzenia prawidłowości tych założeń przez dyrektorów poszczególnych szkół i placówek wynikał z *nawału prac* oraz z *przeoczenia*.

6. Projekty planów finansowych szkół i placówek oświatowych były sporządzane przez kierowników tych jednostek i przekazywane organowi wykonawczemu, za pośrednictwem jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej, w terminach wynikających z § 5 ust. 3 ww. rozporządzenia. Projekty te były zgodne z projektami uchwał budżetowych na poszczególne lata objęte kontrolą. Również plany finansowe jednostek wykonujących zadania z zakresu oświaty i wychowania były przygotowywane prawidłowo, przy udziale jednostek, którym powierzono obsługę administracyjno-finansową.

7. Zmiany dokonywane w budżetach gmin objętych kontrolą, w zakresie działu 801 w rozdziałach 80101, 80103, 80104, 80110, 80113, 80114, 80132, 80146, 80148 oraz 80195, w ocenie NIK, spowodowane były zdarzeniami, których nie można było przewidzieć na etapie planowania poszczególnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego (przykładowo otrzymanie przez gminę dotacji celowych, pozyskanie środków z innych źródeł zewnętrznych). Tym samym nie stanowiły one podstawy do kwestionowania rzetelności planowania dochodów i wydatków budżetowych. O dokonanych zmianach w budżecie **Burmistrz Białej** oraz **Burmistrz Prószkowa** informowali zarówno kierowników szkół i placówek oświatowych, jak i jednostki obsługi, natomiast **Burmistrz Leśnicy** o takich zmianach informował jedynie **Gminny Zarząd Oświaty w Leśnicy**, co stanowiło naruszenie § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

8. W ramach nadzoru sprawowanego przez organy wykonawcze nie wystąpiła konieczność blokowania planowanych wydatków budżetowych, spowodowana niegospodarnością jednostek wykonujących zadania gminy w zakresie oświaty i wychowania, opóźnieniami w realizacji zadań, nadmiarem posiadanych środków lub naruszeniem zasad gospodarki finansowej, tj. okolicznościami wyszczególnionymi w art. 260 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wszyscy dyrektorzy szkół i placówek oświatowych w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK potwierdzili, że przyznane im środki budżetowe umożliwiały realizację powierzonych zadań.

4.3.3. Wykonywanie zadań organu prowadzącego w zakresie obsługi administracyjnej oraz finansowo-księgowej szkół i placówek

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację zadań w powyższym zakresie.

1. Funkcjonowanie jednostek obsługi zapewniło organom wykonawczym możliwość rozpoznania potrzeb szkół i placówek oświatowych. I tak przykładowo **Gminny Zarząd Oświaty w Leśnicy** na podstawie zapotrzebowań składanych przez dyrektorów obsługiwanych jednostek, m.in. planował zakupy pomocy dydaktycznych, sprzętu i innych środków rzeczowych oraz prowadził obsługę finansową tych zakupów, a przedstawiciel **Biura Obsługi Szkół Samorządowych w Prószkowie** brał udział w corocznych przeglądach sprawdzających przygotowanie obiektów zajmowanych przez szkoły i placówki oświatowe do rozpoczęcia roku szkolnego oraz w analizach

²⁴ Zgodnie z którym kierownicy jednostek budżetowych (w tym szkół i placówek oświatowych) zobowiązani są do opracowania i przedłożenia Burmistrzowi Białej w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy planów rzeczowych zadań oraz założeń do projektów planów finansowych.

stanu technicznego budynków szkolnych. Zgodnie z przyjętymi założeniami, jednostki obsługi nie brały bezpośredniego udziału w realizacji zadań inwestycyjno-remontowych, gdyż jak ustalono remonty prowadzone były samodzielnie przez kierowników jednostek oświatowych, a zadania inwestycyjne – przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne poszczególnych kontrolowanych urzędów.

2. Zarówno organy wykonawcze kontrolowanych gmin, jak i jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej podejmowały działania zmierzające do udzielania niektórych zamówień publicznych w sposób scentralizowany. I tak **Gminny Zarząd Oświaty w Leśnicy** na podstawie udzielonych przez kierowników szkół upoważnień przeprowadził w 2011 r. wspólne zamówienie na dostawę oleju opałowego oraz na podstawie upoważnienie Burmistrza Leśnicy na przewóz dzieci i młodzieży do jednostek oświatowych gminy, a **Burmistrz Białej** powierzył **Biuro Obsługi Szkół Samorządowych** przeprowadzenie postępowania i udzielenie zamówienia pn. *Świadczenie usług w zakresie przewozu uczniów do szkół podstawowych, gimnazjalnych i przedszkoli w Gminie Biała w roku szkolnym 2013/2014 w formie zakupu biletów miesięcznych*. W dwóch z trzech ww. przypadków, dotyczących udzielenia zamówień związanych z dowozem uczniów do szkół, wyznaczenie tych jednostek, z uwagi na – jak wskazali w wyjaśnieniach burmistrzowie – błędną interpretację obowiązujących przepisów, nastąpiło z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, gdyż zamówienia te nie były udzielane m.in. na rzecz wyznaczonej jednostki, co było warunkiem prowadzenia przez nią postępowania o udzielenie zamówienia na rzecz kilku podmiotów²⁵.

3. We wszystkich skontrolowanych gminach ustanowiony został system kontroli zarządczej, mający zapewniać skuteczność i efektywność działania. Badając skuteczność działań podejmowanych w ramach ustalonych procedur kontrolnych, stwierdzono, że pomimo podejmowanych działań (w tym prowadzenia kontroli, czy dokonywania analiz sprawozdań) w żadnym przypadku nie były one w pełni skuteczne, gdyż nie zapewniły wykrycia nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie postępowania kontrolnego NIK. Ponadto w **Urzędzie Miejskim w Białej** w 2011 r. z uwagi na wskazane przez Burmistrza znaczne obciążenie obowiązkami oraz nieobecność pracownika, nie przeprowadzono żadnej z ośmiu zaplanowanych kontroli wewnętrznych w jednostkach oświatowych, jak też w jednostce obsługi. Niemniej jednak kontrole przeprowadzone w imieniu **Burmistrza Białej** w kolejnym roku, pozwoliły na zidentyfikowanie i wyeliminowanie nieprawidłowości, z których część miała charakter systemowy (a więc potencjalnie dotyczący wszystkich obsługiwanych przez **Biuro Obsługi Szkół Samorządowych** jednostek).

4.3.4. Wykonywanie przez jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej powierzonych zadań

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację zadań powierzonych jednostkom obsługi.

1. Dyrektorzy **Biura Obsługi Szkół Samorządowych w Białej** oraz **Biura Obsługi Oświaty Samorządowej w Prószkowie** zawarli z kierownikami obsługiwanych jednostek porozumienia

²⁵ Zgodnie z art. 16 ust. 4 ustawy *Prawo zamówień publicznych* wyznaczenie przez burmistrza spośród jednostek mu podległych podmiotu upoważnionego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia jest możliwe dla zamówień udzielanych zarówno dla upoważnionego podmiotu, jak i dla innych jednostek organizacyjnych, natomiast takie rozwiązanie nie jest dopuszczalne, gdy jednostka prowadząca postępowanie i udzielająca zamówienia nie otrzymuje w związku z tym zamówieniem jakiegokolwiek świadczenia.

regulujące prowadzenie scentralizowanej obsługi. I tak podmioty z Białej w porozumieniu określiły m.in.: zasady prowadzenia obsługi finansowo-księgowej obejmującej całość spraw z zakresu rachunkowości i księgowości syntetycznej oraz analitycznej dotyczącej działalności podstawowej, dochodów własnych i zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, a także wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi oraz obsługi kasowej i bankowej. Biuro Obsługi Oświaty Samorządowej w Prószkowie zobowiązało się natomiast do obsługi finansowo-księgowej poszczególnych placówek oświatowych zgodnie z przepisami o finansach publicznych i o rachunkowości, a także stosownie do ustalonych przez daną placówkę oświatową instrukcji inwentaryzacyjnej, instrukcji obiegu dokumentów księgowych, zakładowymi zasadami (politykami) rachunkowości i planem kont. Ponadto w ww. porozumieniach ustalono obowiązki placówek oświatowych, w tym dotyczące zapewnienia prawidłowego obiegu dokumentów przed ich przekazaniem do jednostki obsługi, dokonywania kontroli merytorycznej dokumentów księgowych oraz dysponowania środkami finansowymi.

2. We wszystkich kontrolowanych jednostkach obsługi pracownicy wykonujący na rzecz szkół i placówek oświatowych obsługę finansowo-księgową posiadali imienne upoważnienia udzielone przez kierowników podmiotów obsługiwanych, stanowiące podstawę do wykonywania zadań głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych, wynikających z dyspozycji art. 54 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*.

Jednocześnie w obsługiwanych jednostkach nie były zatrudniane osoby na stanowisku głównego księgowego, o którym mowa w art. 54 ustawy o *finansach publicznych*, gdyż zadania przypisane ustawowo takim pracownikom wykonywane były przez upoważnionych pracowników jednostek obsługi. W konsekwencji dokumenty, do których sporządzenia zobowiązane były podmioty obsługiwane (w tym m.in. sprawozdania budżetowe i finansowe, projekty planów finansowych) podpisywane były zarówno przez ich kierowników, jak też przez pracowników jednostki obsługi wykonujących obowiązki przypisane głównemu księgowemu jednostki sektora finansów publicznych. Mając na uwadze art. 4 ust. 5 ustawy o *rachunkowości*, który dopuszcza powierzenie w formie pisemnej innej osobie określonych obowiązków w zakresie rachunkowości, jak też przepisy art. 5 ust. 9 ustawy o *systemie oświaty*, w których przewidziano możliwość tworzenia jednostek obsługi dla wykonywania zadań w szczególności w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, sporządzania sprawozdań finansowych, dokonywania wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, tj. realizacji zadań głównego księgowego, powierzenie takich zadań upoważnionym pracownikom jednostki obsługi było działaniem uprawnionym.

3. W **Gminnym Zarządzie Oświaty w Leśnicy** (w całym okresie objętym kontrolą) oraz w **Biurze Obsługi Oświaty Samorządowej w Prószkowie** (w latach 2011-2012) rachunkowość wszystkich szkół i placówek prowadzona była na podstawie zasad (polityk) rachunkowości ustalonych przez kierowników tych jednostek zamiast przez kierowników podmiotów oświatowych. Naruszało to przepisy art. 4 ust. 1 ustawy o *rachunkowości*, zgodnie z którymi obowiązkiem każdego podmiotu obowiązane do prowadzenia ksiąg rachunkowych jest przyjęcie zasad (polityki) rachunkowości. Jedynie w **Gminie Biała** zasady te zostały ustalone oddzielnie przez uprawnione w tym zakresie osoby.

W każdej z kontrolowanych jednostek, zgodnie z art. 11 ustawy o *rachunkowości*, księgi rachunkowe poszczególnych obsługiwanych szkół i placówek oświatowych prowadzone były odrębne, z wykorzystaniem ujednoczonego na poziomie takiej jednostki obsługi oprogramowania

finansowo-księgowego. Księgi rachunkowe spełniały również wymogi wynikające z art. 13 ust. 4 pkt. 1 ww. ustawy.

Szczegółowa kontrola prawidłowości ujmowania w księgach wybranych dowodów księgowych na próbie²⁶ wydatków na łączną kwotę **2 620,2 tys. zł** wykazała następujące nieprawidłowości:

- we wszystkich jednostkach wprowadzano do ksiąg rachunkowych daty dowodów księgowych niezgodne z rzeczywistymi datami uwidocznionymi na tych dowodach, co naruszało art. 23 ust. 2 pkt. 2 ustawy *o rachunkowości* (w **Biurze Obsługi Szkół Samorządowych w Białej**²⁷, w **Gminnym Zarządzie Oświaty w Leśnicy** oraz w 2013 r. w **Biurze Obsługi Oświaty Samorządowej w Prószkowie**),
- w **Gminnym Zarządzie Oświaty w Leśnicy** do ksiąg rachunkowych wprowadzane były daty operacji gospodarczych niezgodne z rzeczywistymi datami wynikającymi z dowodów księgowych, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt. 1 ww. ustawy, a także daty 5 550 zapisów w księgach były wcześniejsze od dat dowodów księgowych, co naruszało art. 23 ust. 2 pkt. 4 ww. ustawy,
- w latach 2011-2012 w stosowanym w **Biurze Obsługi Oświaty Samorządowej w Prószkowie** programie księgowym, jako datę dokumentu oraz datę operacji gospodarczej zapisywano datę wpływu danego dokumentu do szkoły lub placówki oświatowej, a nie daty wynikające z tych dokumentów, tj. niezgodnie z art. 23 ust. 2 pkt. 1-2 ww. ustawy.

Ustalenia w tym zakresie wskazują, że nieprawidłowości polegające na naruszeniu ww. przepisów, z uwagi na ich systemowy charakter, jak również przyczynę (niewłaściwą interpretację przepisów, roztargnienie pracowników), powodowały powielanie błędnych zapisów w odrębnych księgach rachunkowych szkół i placówek oświatowych. Tym samym negatywne skutki nie ograniczały się tylko do jednej jednostki, lecz rozciągały się na pozostałe podmioty.

Tylko w jednej z trzech skontrolowanych jednostek (**Biuro Obsługi Szkół Samorządowych w Białej**) nieprawidłowości w ww. zakresie zostały ujawnione w ramach nadzoru sprawowanego przez Burmistrza Białej. W pozostałych jednostkach pomimo przeprowadzenia kontroli wewnętrznych takich nieprawidłowości nie stwierdzono. Zdaniem NIK świadczy to o niepełnej skuteczności nadzoru, co wskazano w pkt. 4.3.3. niniejszej informacji, jak też stanowi podstawę do zintensyfikowania podejmowanych w tym celu działań.

4. Zgodnie z art. 11a pkt 1 ustawy *o rachunkowości*, w przypadku gdy księgi rachunkowe są prowadzone poza siedzibą szkoły lub placówki, jej kierownik obowiązany jest do powiadomienia właściwego urzędu skarbowego o miejscu prowadzenia ksiąg rachunkowych. Powiadomienia takiego może dokonać także kierownik jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej działając z upoważnienia kierownika szkoły lub placówki. Dyrektorzy czterech placówek oświatowych obsługiwanych przez **Gminny Zarząd Oświaty w Leśnicy** nie dokonali stosowanego powiadomienia Naczelnika Urzędu Skarbowego w Strzelcach Opolskich. Kontrolowana jednostka nie podjęła jednakże działań zmierzających do weryfikacji spełnienia ww. obowiązku lub też zmierzających do uzyskania stosownych upoważnień, umożliwiających samodzielne dokonanie takiego powiadomienia. W ocenie NIK świadczy to o braku należytej rzetelności działań podejmowanych w ramach obsługi tych placówek.

5. W toku czynności kontrolnych ustalono, że – pomimo udzielania przez obsługiwane szkoły i placówki oświatowe podobnych zamówień – kierownicy jednostek obsługi nie podejmowali

²⁶ Dobór celowy obejmujący 10 najwyższych kwotowo wydatków ujętych w księgach prowadzonych przez jednostkę obsługi.

²⁷ W przypadku jednego zapisu.

żadnych działań w zakresie uzyskania upoważnienia umożliwiającego przeprowadzenie postępowania i udzielenie zamówienia w imieniu i na rzecz również obsługiwanych jednostek. Wyjątkiem był **Gminny Zarząd Oświaty w Leśnicy**, który w 2011 r. przeprowadził prawidłowo postępowanie oraz udzielił zamówienia na dostawę oleju opałowego do tej jednostki oraz pozostałych placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Leśnica. Pozostałe dwa zamówienia publiczne udzielone na podstawie upoważnień wydanych przez **Burmistrza Białej** oraz **Burmistrza Leśnicy** dotyczyły realizacji zadania własnego tych gmin polegającego na zapewnieniu dowozu uczniów i wychowanków do szkół i placówek oświatowych. Tym samym zamówienia te nie były udzielane na rzecz jednostek obsługi, co naruszało przepisy o zamówieniach publicznych i zostało opisane w pkt. 4.3.3. niniejszej informacji.

6. Jedynie **Biuro Obsługi Szkół Samorządowych w Białej** występowało jako płatnik składek, o którym mowa w art. 4 pkt 2 lit. t ustawy *o systemie ubezpieczeń społecznych* za pracowników jednostek oświatowych, dla których organem prowadzącym była Gmina Biała. Pozostałe dwie jednostki obsługi (tj. **Gminny zarząd Oświaty w Leśnicy** oraz **Biuro Obsługi Oświaty Samorządowej w Prószkowie**), pomimo faktycznego wykonywania zadań przypisanych płatnikom składek nie składały zbiorczych deklaracji rozliczeniowych obejmujących wszystkich pracowników obsługiwanych jednostek, lecz deklaracje indywidualne, tj. dotyczące każdej z obsługiwanych szkół i placówek oświatowych. W zakresie poboru zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości występowania jednostki obsługi jako płatnika, pomimo iż jednostki te dokonują niezbędnych w tym zakresie rozliczeń z organami podatkowymi. W konsekwencji wszystkie kontrolowane jednostki przygotowywały stosowne odrębne rozliczenia, a jako płatników tego podatku prawidłowo wskazywały szkoły i placówki oświatowe.

7. W żadnej z objętych kontrolą gmin, zarządzanie majątkiem nieruchomością nie było koordynowane lub realizowane przez jednostki obsługi, na co wskazano w pkt. 4.3.3. niniejszej informacji.

4.4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.4.1. Organizacja i metodyka kontroli

Kontrolę zaplanowano i przeprowadzono w 6 jednostkach, jako kontrolę wykonania zadań wykorzystaniem elementów właściwych dla kontroli zgodności. Gminy, w których prowadzono kontrole (w każdej takie czynności zostały przeprowadzone w urzędzie oraz w jednostce obsługi ekonomiczno-administracyjnej), zostały dobrane w sposób celowy z uwzględnieniem danych wynikających z Systemu Informacji Oświatowej (www.cie.men.gov.pl) w zakresie ilości obsługiwanych szkół i placówek dla uzyskania porównywalności wyników. W województwie opolskim funkcjonuje łącznie 29 gminnych jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej, z których kontrolą objętych zostało 10%. Typując jednostki do kontroli przyjęto założenie, aby wszystkie gminy objęte kontrolą miały jednolity charakter miejsko-wiejski.

4.4.2. Przebieg kontroli

W wystąpieniach pokontrolnych przekazanych kierownikom kontrolowanych jednostek zawarto łącznie 9 wniosków pokontrolnych, które dotyczyły w szczególności:

- objęcia bankową obsługą budżetu jednostki samorządu terytorialnego wszystkich jednostek organizacyjnych gminy,

-
- wzmocnienia nadzoru organu wykonawczego nad działalnością jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej,
 - zapewnienia prowadzenia ewidencji księgowej zgodnie z przepisami o rachunkowości,
 - doprowadzenia do zgodności w uregulowaniach wewnętrznych jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej.

Do treści przekazanych wystąpień pokontrolnych nie zostały zgłoszone zastrzeżenia. W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wszyscy kierownicy skontrolowanych jednostek poinformowali NIK o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków pokontrolnych. Do dnia sporządzenia informacji kontrolowane jednostki zrealizowały 3 wnioski, a 6 było w trakcie realizacji.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek

Lp.	Jednostka	Kierownik jednostki	Ocena
1.	Urząd Miejski w Leśnicy	Łukasz Jastrzembski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
2.	Urząd Miejski w Prószkowie	Róża Malik	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.	Urząd Miejski w Białej	Arnold Hinderla	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
4.	Gminny Zarząd Oświaty w Leśnicy	Agnieszka Nowak	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
5.	Biuro Obsługi Oświaty Samorządowej w Prószkowie	Barbara Dziubałtowska	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
6.	Biuro Obsługi Szkół Samorządowych w Białej	Agnieszka Marszałek	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

5.2. Wykaz podstawowych aktów prawnych związanych z kontrolowaną działalnością

- 1 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.)
- 2 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46)
- 3 Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela* (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.)
- 4 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie podstawowych warunków niezbędnych do realizacji przez szkoły i nauczycieli zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych oraz programów nauczania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 23)
- 5 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)
- 6 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.)
- 7 Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.)
- 8 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.)
- 9 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.)
- 10 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie ramowych statutów placówek publicznych (Dz. U. Nr 52, poz. 466)
- 11 Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.)
- 12 Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
- 13 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.)
- 14 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.)
- 15 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.)
- 16 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach publicznych, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U., poz. 1530)²⁸
- 17 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)
- 18 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103)²⁹
- 19 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053)
- 20 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.)
- 21 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289)

²⁸ Ww. rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2006 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. Nr 155, poz. 1110 ze zm.).

²⁹ Obowiązywało do 24 stycznia 2014 r.

22 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616)

5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Prezes Rady Ministrów
4. Minister Edukacji Narodowej
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży
7. Wojewoda Opolski
8. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu
9. Burmistrz Białej
10. Burmistrz Leśnicy
11. Burmistrz Prószkowa
12. Dyrektor Biura Obsługi Szkół Samorządowych w Białej
13. Kierownik Gminnego Zarządu Oświaty w Leśnicy
14. Dyrektor Biura Obsługi Samorządowej w Prószkowie

