



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4101-008-02/2014

P/14/100

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

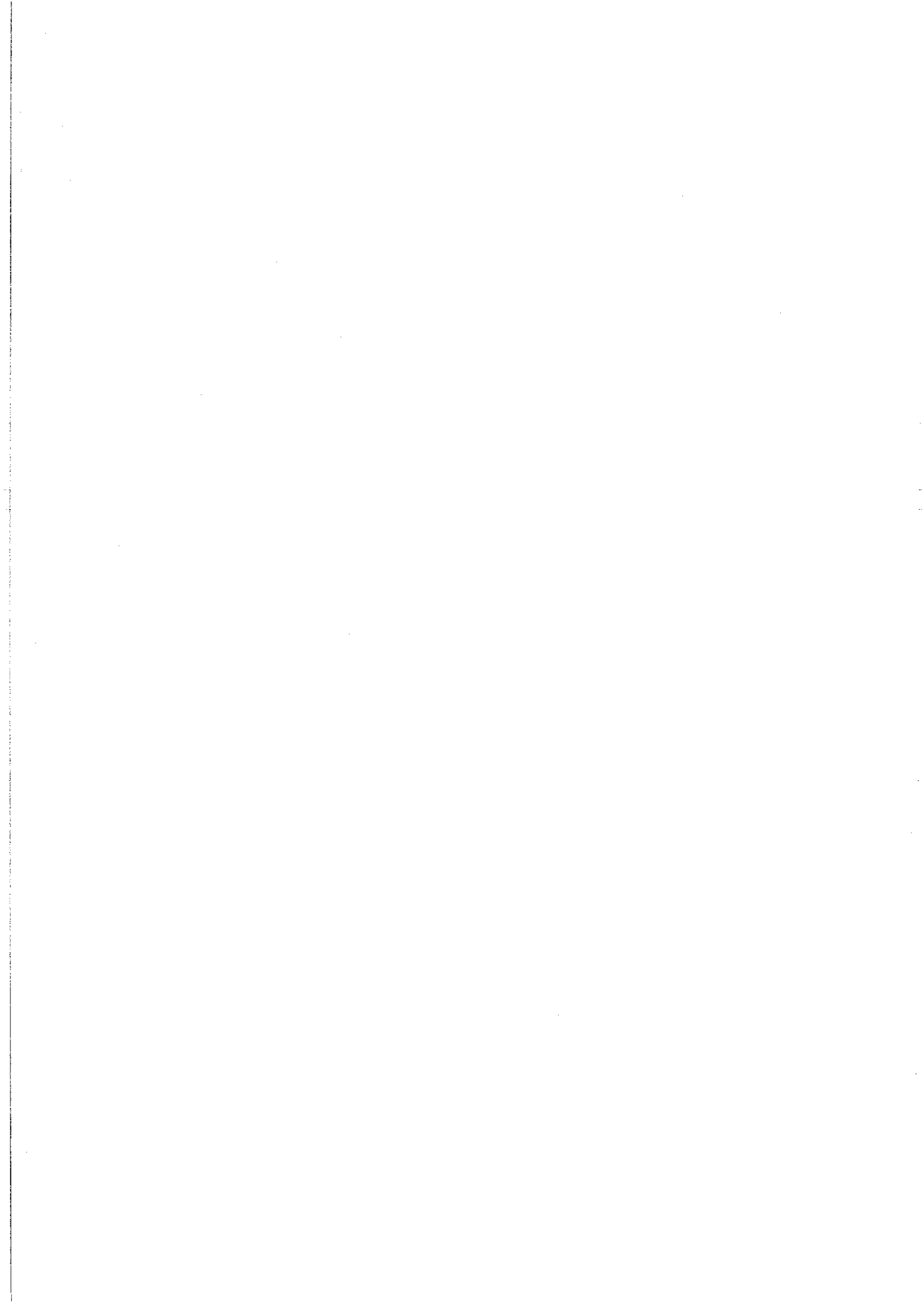
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

lop@nik.gov.pl



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/100/8 - Funkcjonowanie wybranych jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych na przykładzie województwa opolskiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90771 z dnia 16 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Gminny Zarząd Oświaty w Leśnicy ¹ , ul. Nad Wodą 15, 47-150 Leśnica
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Nowak, Kierownik Zarządu (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowy sposób organizacji systemu obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych, w tym prowadzenie ksiąg rachunkowych odrębnie dla każdej jednostki oświatowej. Księgi rachunkowe prowadzone były w formie elektronicznej z użyciem jednolitego narzędzia informatycznego o nazwie KSIĘGOWOŚĆ OPTIVUM, a obowiązki prowadzenia ksiąg rachunkowych każdej z jednostek oświatowych powierzono głównemu księgowemu jednostki kontrolowanej. Dla każdej placówki oświatowej prowadzony był odrębny rachunek bankowy. Zarząd był również płatnikiem składek z zakresu ubezpieczeń społecznych, a także sporządzał, w imieniu obsługiwanych szkół i placówek, deklaracje podatkowe oraz odprowadzał zaliczki na podatek dochodowy na rzecz pracowników placówek oświatowych.

Dyrektorzy wszystkich placówek oświatowych dla których Zarząd wykonywał obsługę ekonomiczno-finansową, administracyjną i organizacyjną potwierdzili, że obsługa ta była prowadzona terminowo i rzetelnie.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły:

- ustanowienia przez GZO zasad (polityki) rachunkowości łącznie dla wszystkich jednostek oświatowych, obowiązanych do prowadzenia ksiąg rachunkowych, podczas gdy zgodnie z przepisami o rachunkowości obowiązek w tym zakresie

¹ Dalej: Zarząd lub GZO.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

spoczywa na kierownikach tych jednostek, przez co naruszono art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowość³,

- prowadzenia ksiąg rachunkowych z naruszeniem zasad wynikających z art. 23 ust. 2 ww. ustawy.

Nierzetelne wykonywanie przez Zarząd zadań związanych z zapewnianiem obsługi prawnej jednostkom oświatowym skutkowało brakiem powiadomienia przez czterech dyrektorów podległych placówek właściwego naczelnika urzędu skarbowego o miejscu prowadzenia ksiąg rachunkowych. Ponadto nie zapewniono zgodności regulaminu organizacyjnego kontrolowanej jednostki z postanowieniami Statutu w zakresie prowadzenia postępowań o udzielanie zamówień publicznych.

Zarząd nie przestrzegał ponadto zasad ochrony danych oraz sporządzania kopii bezpieczeństwa ksiąg rachunkowych, czym naruszono zasady (politykę) rachunkowości przyjęte zarządzeniem kierownika GZO. Takie zaniechanie stanowiło również naruszenie zasady należytego przechowywania dokumentacji rachunkowej, wynikającej z art. 71 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja systemu obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek

Opis stanu faktycznego

1.1. Zarząd, jako jednostkę obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i przedszkoli prowadzonych przez gminę Leśnica, utworzono z dniem 1 stycznia 2000 r. na podstawie uchwały nr XVI/99/99 Rady Miejskiej w Leśnicy z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie utworzenia Gminnego Zarządu Oświaty. Uchwałą nr VI/25/03 z dnia 30 stycznia 2003 r. Rada Miejska w Leśnicy nadała Zarządowi Statut.

(dowód: akta kontroli str. 4-7, 66)

W Statucie Zarządu wskazano, że Zarząd wykonuje obsługę ekonomiczno-finansową, administracyjną i organizacyjną jednostek oświatowych, prowadzonych przez gminę Leśnica. W okresie objętym kontrolą⁵ Zarząd prowadził taką obsługę dla ośmiu szkół i placówek oświatowych, w tym trzech przedszkoli⁶, trzech szkół podstawowych⁷, jednego gimnazjum oraz szkoły Muzycznej I stopnia⁸.

(dowód: akta kontroli str. 13-15)

W regulaminie organizacyjnym Zarządu⁹, wydanym na podstawie Statutu obowiązującego do 31 stycznia 2003 r., określono szczegółowo jego zadania o charakterze administracyjnym i organizacyjnym oraz ekonomiczno-finansowym.

W § 10 Statutu GZO wskazano, że organizację wewnętrzną Zarządu określa jego regulamin organizacyjny, nadawany przez kierownika po zasięgnięciu opinii

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁵ Okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r.

⁶ Publiczne Przedszkole im. Barci Grimm w Leśnicy, Publiczne Przedszkole w Raszowej, Publiczne Przedszkole w Zalesiu Śląskim.

⁷ Szkoła Podstawowa w Raszowej, Szkoła podstawowa im. Józefa Wilkowskiego w Zalesiu Śląskim, Szkoła Podstawowa im. Obrońców Góry Chelmskiej w Leśnicy.

⁸ Od dnia 5 października 2012 r. w wyniku połączenia, w dwóch przypadkach szkoły podstawowej z przedszkolem utworzono dwa Zespoły Szkolno-Przedszkolne w Raszowej i Zalesiu Śląskim.

⁹ Stanowiącym załącznik do uchwały nr 181/02 Zarządu Miejskiego w Leśnicy z dnia 25 września 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Zarządu.

burmistrza. Kierownik GZO nie dokonał aktualizacji regulaminu organizacyjnego kierowanej przez siebie jednostki po wejściu w życie uchwały Rady Miejskiej *w sprawie Statutu GZO*, przez co niektóre postanowienia tego regulaminu (np. w zakresie związanym z zamówieniami publicznymi) były sprzeczne z treścią Statutu.

(dowód: akta kontroli str. 16-23)

Zgodnie z § 4 regulaminu organizacyjnego, Zarząd realizował swoje zadania współdziałając m.in. z dyrektorami jednostek oświatowych. Zarząd nie zawierał z dyrektorami takich placówek odrębnych porozumień normujących tryb i zasady współpracy. W okresie objętym kontrolą Kierownik Zarządu przeprowadził dziewięć narad¹⁰ z dyrektorami placówek oświatowych, które dotyczyły spraw ekonomiczno-finansowych, administracyjnych i organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 244-260)

W informacjach uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹¹ dyrektorzy wszystkich placówek oświatowych, dla których Zarząd wykonywał obsługę ekonomiczno-finansową, administracyjną i organizacyjną, potwierdzili, że obsługa ta była prowadzona – w ich ocenie – w sposób rzetelny i terminowy.

(dowód: akta kontroli str. 68, 69, 70, 72, 73, 75)

1.2. Kierownik kontrolowanej jednostki powierzył głównemu księgowemu Zarządu m.in. kierowanie pracą pracowników zatrudnionych na stanowiskach pracy związanych z obsługą ekonomiczno-finansową, bieżące i prawidłowe prowadzenie księgowości, w tym także dokonywanie zapisów księgowych operacji finansowych na kontach zgodnie z wymogami zakładowego planu kont.

(dowód: akta kontroli str. 25)

Dyrektorzy wszystkich placówek oświatowych odrębnymi zarządzeniami upoważnili poszczególnych pracowników Zarządu do sprawdzania dokumentów pod względem formalnym i rachunkowym oraz zatwierdzenia dokumentów do wypłaty, a także do zatwierdzania sprawozdań finansowych. Upoważnieni pracownicy Zarządu poświadczili pisemnie zapoznanie się z treścią zarządzeń dyrektorów poszczególnych placówek oświatowych.

(dowód: akta kontroli str. 78-109)

1.3. Opracowane w Zarządzie zasady rachunkowości, zarówno dla tej jednostki, jak i dla wszystkich placówek oświatowych, zostały wprowadzone zarządzeniem nr 9/2010 Kierownika Zarządu z dnia 31 grudnia 2010 r. *w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości dla Zarządu oraz placówek oświatowych prowadzonych przez gminę Leśnica*. Zasady rachunkowości spełniały wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy *o rachunkowości* oraz rozporządzenia 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*¹².

W ww. zasadach określono również sposoby ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania. Z polityką

¹⁰ Narady w dniach 3 listopad 2011 r., 28 marca 2012 r., 24 maj 2012 r., 8 listopad 2012 r., 11 marca 2013 r., 25 kwietnia 2013 r., 2 września 2013 r., 31 października 2013 r., 12 grudnia 2013 r.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm., dale: ustawa *o NIK*.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 289, dalej: rozporządzenie *w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości*.

rachunkowości wprowadzoną zarządzeniem kierownika GZO placówek zapoznali się wszyscy dyrektorzy placówek.

(dowód: akta kontroli str. 36, 41, 42-67, 228-237)

1.4. W okresie objętym kontrolą dyrektorzy nowoutworzonych zespołów placówek oświatowych¹³ powiadomili Naczelnika Urzędu Skarbowego w Strzelcach Opolskich o miejscu prowadzenia ksiąg rachunkowych, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 11a pkt 1 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 110-117)

Dyrektorzy pozostałych czterech placówek oświatowych¹⁴ zgłoszenia takiego dokonali dopiero w trakcie trwania niniejszej kontroli (w dniu 27 maja 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 118-129, 134-137)

1.5. W Zarządzie księgi rachunkowe były prowadzone przy użyciu systemu finansowo-księgowego firmy VULCAN¹⁵. Dla każdej obsługiwanej szkoły lub placówki oświatowej prowadzono odrębne księgi rachunkowe, obejmujące zbiory zapisów księgowych, obrotów i sald, w skład których wchodziły: dziennik, księga główna, księgi pomocnicze, zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych.

(dowód: akta kontroli str. 38-40)

1.6. Zgodnie z art. 13 ust. 4 pkt 1 ustawy o rachunkowości księgi rachunkowe były trwale oznaczone nazwą jednostki, której dotyczą, nazwą danego rodzaju księgi rachunkowej oraz nazwą programu, przy użyciu którego prowadzone są księgi.

(dowód: akta kontroli str. 38)

1.7. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r. w dziennikach ksiąg głównych wszystkich obsługiwanych placówek oświatowych, dokonano łącznie 223 483 zapisów księgowych.

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 130 wydatków budżetowych wybrano do szczegółowej kontroli 10 dowodów księgowych na łączną kwotę 1 588 467,34 zł, dotyczących największych operacji gospodarczych ujętych w księgach rachunkowych w latach 2011-2013. Dowody te były poprawne formalnie oraz prawidłowo sprawdzone i zadekretowane do ujęcia w ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 273-274)

Badaniem objęto 25 zapisów i odpowiadających im dowodów księgowych na kwotę 14 824,70 zł. W 20 przypadkach (80%) stwierdzono, że daty dowodów i daty operacji ujęte w księgach różnią się od rzeczywistych wyżej wymienionych dat wynikających z treści dowodów księgowych.

Stwierdzono, że błędy te nie skutkowały kwalifikowaniem zdarzeń gospodarczych do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, tym samym nie wywierały negatywnych skutków na sprawozdawczość.

(dowód: akta kontroli str. 578-579)

1.8. Zgodnie z przyjętymi zasadami rachunkowości oraz *Instrukcją inwentaryzacyjną* Zarządu inwentaryzację stanu aktywów, pasywów oraz innych składników majątkowych dokonuje się w drodze spisu z natury, uzgodnienia sald oraz w drodze

¹³ Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Raszowej i Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Zalesiu Śląskim.

¹⁴ Publiczne Przedszkole im. Barci Grimm w Leśnicy, Szkoła Podstawowa im. Obrońców Góry Chełmskiej w Leśnicy, Gimnazjum im. Św. Franciszka z Asyżu w Leśnicy oraz Publiczna Szkoła Muzycznej I stopnia w Leśnicy.

¹⁵ Moduł KSIĘGOWOŚĆ OPTIVUM w wersji 13.02.0500.

weryfikacji sald, tj. porównania stanów wynikających z treści ksiąg rachunkowych z danymi wynikającymi ze stosownych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 46, 138)

Przewodniczących oraz członków komisji spisowych powoływali zarządzeniami dyrektorzy jednostek oświatowych spośród pracowników tych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 155, 159, 161)

Główny księgowy Zarządu corocznie w terminie określonym w art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, dla wszystkich placówek oświatowych sporządzał zestawienie obrotów i sald oraz przeprowadzał inwentaryzacje w drodze uzgodnienia salda.

(dowód: akta kontroli str. 172)

1.9. Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁶ wszyscy dyrektorzy placówek oświatowych za okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r. za pośrednictwem Zarządu przedstawiali Burmistrzowi Gminy Leśnica sprawozdania miesięczne, kwartalne i roczne, które zgodnie z art. 52 ust. 2 ustawy o rachunkowości oraz § 25 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości zostały podpisane przez główną księgową Zarządu oraz dyrektorów placówek oświatowych, których dotyczyły te sprawozdania.

Na każdym sprawozdaniu umieszczano pieczętę z imieniem i nazwiskiem osoby podpisującej, co było zgodne z § 10 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 268)

1.10. Burmistrz Leśnicy, jako organ wykonawczy nie ustalał dla Zarządu lub innych podległych jednostek, zasad grupowania operacji gospodarczych istotnych dla rodzaju działalności, o których mowa w przepisach § 15 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 277)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W zapisach ksiąg rachunkowych stwierdzono, że data dowodu księgowego w zapisach dzienników różniła się od rzeczywistej daty dowodu księgowego uwidocznionej na tym dowodzie. Błąd ten stwierdzono w 80% zbadanych zapisów, miał on charakter systematyczny i wynikał z tego, że operator użytkowanego systemu finansowo-księgowego wprowadzał do ksiąg rachunkowych datę wpływu dokumentu jako datę dowodu księgowego, co oznaczało, że księgi w tym zakresie są niezgodne z treścią art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym zapis księgowy powinien zawierać m.in. datę dowodu księgowego rozumianą jako datę wystawienia tego dokumentu.

2. W zapisach ksiąg rachunkowych stwierdzono, że data operacji gospodarczej w zapisach dziennika różniła się od rzeczywistej daty operacji gospodarczej wynikającej z treści dowodu księgowego. Błąd ten stwierdzono w 80% zbadanych zapisów, miał on charakter systematyczny i wynikał z tego, że operator użytkowanego systemu finansowo-księgowego wprowadzał do ksiąg rachunkowych jako datę operacji gospodarczej datę wpływu dokumentu, co oznacza, że księgi w tym zakresie są niezgodne z treścią art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym zapis księgowy powinien zawierać co najmniej datę dokonania

¹⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

operacji gospodarczej, przez którą rozumie się datę zdarzenia podlegającego ujęciu w księgach rachunkowych.

Główny Księgowy GZO wyjaśniła: *powyższe wynikało z nieprawidłowego rozumienia przeze mnie pojęć data operacji gospodarczej i data dowodu. Wprowadzałam do ksiąg jako datę dokumentu datę jego wpływu do jednostki, a jako datę operacji gospodarczej tę samą datę wpływu. Pomimo tego uważam, że powyższe błędy nie miały wpływu na sprawozdawczość, bo przestrzegałam zasady, że wszystkie dowody dotyczące danego roku ujmowałam w księgach tego roku bez względu na datę wpływu tego dowodu. Natomiast, jeżeli chodzi o sprawozdawczość miesięczną, to przestrzegałam zasady ujętej w polityce rachunkowości, że wszystkie dowody, które wpływały do 5 dnia miesiąca następnego, a dotyczyły operacji gospodarczych z miesiąca poprzedniego kwalifikowałam do ksiąg miesiąca poprzedniego.*

(dowód: akta kontroli, str. 580)

3. W 5 550 zapisach księgowych (2,48% ogółu) stwierdzono, że data zapisu w księgach rachunkowych była datą niezgodną ze stanem rzeczywistym (była wcześniejsza niż data dowodu księgowego), czym naruszono art. 23 ust. 2 pkt 1 i pkt 4 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi zapis księgowy powinien zawierać datę dowodu księgowego oraz kwotę zapisu.

(dowód: akta kontroli, str. 270, 577)

Główny Księgowy GZO wyjaśniła: *powyższe błędy wynikały z tego, że w poprzednich latach zdarzały się okresy, w których księgi rachunkowe nie były zamykane systematycznie (co miesiąc), lecz zapisy wprowadzane były wyłącznie do tzw. bufora. Wówczas zdarzały się sytuacje, gdzie w zapisie danego dowodu w księgach rachunkowych pojawiała się niewłaściwa sekwencja dat. Sytuacja taka nie ma już miejsca, gdyż aktualnie księgi rachunkowe danego miesiąca zamykane są do 10 dnia miesiąca następnego.*

(dowód: akta kontroli, str. 269, 271, 580)

4. W przyjętych w GZO zasadach rachunkowości określono sposoby ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania. Wskazano, że ochronę przed dostępem osób nieupoważnionych zapewniają sprawdzone zabezpieczenia pomieszczeń, w których przechowuje się zbiory księgowo¹⁷ w postaci atestowanych zamków zamontowanych w drzwiach. Dodatkowym zabezpieczeniem dla przechowywanych dokumentów są odpowiednie szafy/ sejfy.

Przeprowadzone w dniu 26 maja 2014 r. oględziny wykazały, że zbiory rachunkowe były przechowywane na regałach, zabezpieczone drzwiami z wmontowanym jednym zamkiem typu LOB bez atestu.

W przyjętych zasadach rachunkowości określono również, że dla prawidłowej ochrony ksiąg rachunkowych stosuje się regularne wykonywanie kopii bezpieczeństwa na koniec każdego dnia. Przeprowadzone oględziny potwierdziły, że nie wykonywano regularnych, na koniec każdego dnia pracy kopii bezpieczeństwa ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 38, 58)

Kierownik Zarządu wyjaśniła, że zgodnie z polityką rachunkowości kopie winny być sporządzane codziennie, a przez niedopatrzenie – tworzone były jeden raz w miesiącu na płycie CD. Obecnie kopie wykonywane są 1 raz w tygodniu, a zapisy w polityce rachunkowości zostaną odpowiednio zmienione. Zamki nie zostały wymienione po przeniesieniu archiwum do innego pomieszczenia. Atestowane

¹⁷ W rozumieniu art. 71 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

zamki zostaną zamontowane do 2 lipca br. Dokumenty w archiwum przechowywane są na regałach, a przez przeoczenie w polityce rachunkowości zapisano, że w szafach lub sejfach. Niewłaściwy zapis w regulaminie zostanie niezwłocznie zmieniony.

(dowód: akta kontroli str. 277)

5. Zgodnie z art. 11a pkt 1 ustawy o rachunkowości, w przypadku gdy księgi rachunkowe są prowadzone poza siedzibą szkoły lub placówki, kierownik jednostki 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 oświatowych¹⁸ nie powiadomili Naczelnika Urzędu Skarbowego w Strzelcach Opolskich o miejscu prowadzenia ksiąg rachunkowych. Powiadomienia takiego nie dokonał również w ich imieniu Zarząd.

GZO nie podjęło działań zmierzających do weryfikacji spełnienia ww. obowiązku przez dyrektorów obsługiwanych placówek (np. poprzez poinformowanie o obowiązujących w tym zakresie przepisach), ani też nie podjęło działań zmierzających do uzyskania stosownych upoważnień, umożliwiających dokonanie powiadomienia przez Zarząd.

Kierownik Zarządu wyjaśniła, że powodem niezłożenia powyższych zgłoszeń przez Zarząd w imieniu ww. placówek oświatowych było niedopatrzenie.

(dowód: akta kontroli, str. 37, 110-117)

6. Zasady (politykę) rachunkowości dla obsługiwanych przez Zarząd szkół i placówek oświatowych ustaliła zarządzeniem nr 9/2010 Kierownik GZO, pomimo, iż stosownie do treści art. 10 ust.2 ustawy o rachunkowości, zasady te powinien ustalić kierownik jednostki, tj. dyrektorzy placówek oświatowych.

W Statucie Zarządu nie przewidziano możliwości ustalenia przez kierownika GZO zasad (polityki) rachunkowości dla zarządzanych jednostek oświatowych. Z art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości wynika natomiast, że kierownik jednostki (tj. dyrektor jednostki oświatowej) ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację opisującą ww. zasady, a w art. 4 ust. 5 tej ustawy dopuszczono możliwość powierzenia obowiązków w zakresie rachunkowości innej osobie za jej zgodą (przez co dopuszczalne jest upoważnienie kierownika GZO przez dyrektorów poszczególnych szkół i placówek oświatowych Gminy Leśnica do opracowania i wdrożenia polityki rachunkowości dla poszczególnych jednostek).

Kierownik Zarządu wyjaśniła, że Zarządzeniem nr 9/2010 wprowadziłam politykę rachunkowości dla wszystkich jednostek oświatowych prowadzonych przez Gminę Leśnica ze względu na ułatwienie pracy księgowości, poprzez ujednoczenie tych zasad dla wszystkich. Ponadto dyrektorzy nie posiadają wiedzy merytorycznej w tym zakresie oraz nie dysponują kompetentnym w tym zakresie personelem. Opracowałam zarządzenie wraz z polityką rachunkowości, przy udziale głównej księgowej posiadającej odpowiednią wiedzę. Dyrektorzy poszczególnych placówek zapoznali się z wprowadzoną polityką rachunkowości i nie wnieśli żadnych uwag.

(dowód: akta kontroli str. 582)

¹⁸ Publiczne Przedszkole im. Barci Grimm w Leśnicy, Szkoła Podstawowa im. Obrońców Góry Chełmskiej w Leśnicy, Gimnazjum im. Św. Franciszka z Asyżu w Leśnicy oraz Publiczna Szkoły Muzycznej I stopnia w Leśnicy.

NIK zwraca uwagę, że obowiązek wprowadzenia polityki rachunkowości w jednostce zobligowanej do prowadzenia ksiąg rachunkowych spoczywa na kierowniku tej jednostki, a nie na jednostce organizacyjnej prowadzącej jej księgi.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W regulaminie organizacyjnym Zarządu określono, że GZO wykonuje obsługę administracyjną, ekonomiczno-finansową i organizacyjną jednostek oświatowych prowadzonych przez gminę Leśnica. Ponadto wskazano, że Zarząd sprawuje nadzór i kontrolę nad działalnością jednostek oświatowych w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. Do zadań Zarządu o charakterze administracyjnym i organizacyjnym należy m.in.: współpraca z kuratorem, nadzór nad organizacją pracy w jednostkach oświatowych, kontrolowanie funkcjonowania administracji szkolnej, koordynowanie wykonania dowozu uczniów do szkół, kontrolowanie polityki kadrowej prowadzonej przez dyrektorów jednostek oświatowych. Do zadań Zarządu o charakterze ekonomiczno-finansowym należy m.in. sporządzanie projektów zbiorczych planów rzeczowo-finansowych gminnych jednostek oświatowych, kontrolowanie prawidłowości dysponowania przyznanymi jednostce oświatowej środkami budżetowymi oraz gospodarowania mieniem, planowanie remontów i modernizacji obiektów na podstawie wniosków dyrektorów tych placówek, kierowanie wniosków o przeprowadzanie postępowania w trybie ustawy o zamówieniach publicznych na roboty budowlane, dostawy i wykonywanie usług na rzecz jednostek oświatowych do właściwej komórki organizacyjnej Urzędu Miejskiego, obsługa finansowo-księgowa oraz prowadzenie spraw kasowych jednostek, prowadzenie ewidencji składników majątkowych będących w użytkowaniu jednostek.

(dowód: akta kontroli, str. 17-18)

W okresie objętym kontrolą Kierownik Zarządu przydzielił zatrudnionym pracownikom obowiązki wynikające z powierzonych tej jednostce zadań oraz określił ich odpowiedzialność. Główniej księgowej Kierownik Zarządu przydzielił zadanie związane z kierowaniem pracą pracowników zatrudnionych na stanowiskach pracy związanych z obsługą ekonomiczno-finansową poprzez koordynowanie i planowanie ich pracy oraz przeprowadzanie kontroli wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli, str. 25-31, 224-227, 311-315)

2.2. W zakresie prawidłowości zatwierdzania dokumentów do wypłaty, badaniem objęto 50 dowodów księgowych wybranych losowo. Wszystkie ww. dowody zostały zatwierdzone przez główną księgową i podpisane przez Kierownika Zarządu. Główna księgowa Zarządu posiadała upoważnienia dyrektorów placówek oświatowych do zatwierdzenia wypłat.

(dowód: akta kontroli str. 330-430)

Zarząd nie dokonywał lokat wolnych środków. Kierownik Zarządu wyjaśniła, że do tej pory nie było możliwości dokonywania oprocentowanych lokat, gdyż wolne środki gromadzone są na 7 kontach budżetowych. Aby utworzyć lokatę w naszym banku potrzebne są wolne środki w wysokości minimum 50 tysięcy złotych. Przekazywane środki wydatkowane są na bieżąco na realizację zadań związanych z działalnością

placówek oświatowych. Zasilenie kont przez Urząd odbywa się po 20 dniu każdego miesiąca po otrzymaniu subwencji oświatowej z Ministerstwa, a płace z dołu przelewane są w przedostatnim dniu roboczym miesiąca natomiast z góry pierwszego dnia roboczego – pierwszą sesją. Ponadto składki ZUS oraz zaliczka na podatek dochodowy odprowadzana jest ostatniego dnia roboczego miesiąca. Zakładanie lokat wymaga podpisu dyrektora, który musi dojechać do banku, co wiąże się z kosztami delegacji, które niejednokrotnie przewyższą odsetki z tytułu lokaty.

(dowód: akta kontroli, str. 541)

2.3. Dla każdej placówki oświatowej prowadzony był odrębny rachunek bankowy w Banku Spółdzielczym w Leśnicy. Środki na rachunkach były nieoprocentowane. Bank nie pobierał opłat z tytułu z tytułu prowizji i czynności związanych z prowadzeniem rachunku. Główna księgową Zarządu posiadała upoważnienia dyrektorów placówek oświatowych do dokonywania wypłat.

(dowód: akta kontroli, str. 188-223, 316-331)

2.4. Zarząd występował wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako płatnik składek w stosunku do ubezpieczonych wykonujących pracę w obsługiwanych placówkach oświatowych.

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 4 pkt 2 lit. t ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁹, Zarząd zapłacił 7 274 757,41 zł z tytułu należnych składek na ubezpieczenia społeczne. Zapłaty dokonano w wymaganym terminie zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 wyżej wymienionej ustawy. Miesięczne deklaracje były podpisane przez Dyrektorów poszczególnych placówek oświatowych i główną księgową GZO. Deklaracje były składane elektronicznie w wymaganym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 324, 326, 328, 431-448)

2.5. W okresie objętym kontrolą Zarząd, w imieniu obsługiwanych placówek oświatowych, uiszczył 1 434 544 zł z tytułu należnego podatku dochodowego. Zapłaty dokonywano w wymaganym terminie, zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁰. Deklaracje podatkowe²¹ były podpisywane i składane przez pracowników Zarządu drogą elektroniczną w wymaganym terminie. Pracownicy Zarządu posiadali pełnomocnictwa dyrektorów placówek oświatowych do podpisywania deklaracji składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jako płatnika podatku dochodowego od osób fizycznych wskazywano w deklaracjach poszczególne placówki oświatowe.

(dowód: akta kontroli, str. 325, 327, 329, 449-457)

2.6. Zarząd, zgodnie z § 5 ust. 10 Statutu naliczał i wypłacał wynagrodzenia dla pracowników jednostek oświatowych. Listy płac były sprawdzane i zatwierdzane przez dyrektorów poszczególnych placówek.

(dowód: akta kontroli, str. 14, 485-463)

2.7. Na podstawie danych z ewidencji ustalono, że poszczególne placówki oświatowe samodzielnie dokonywały zakupu podobnych towarów i usług, w tym m.in. żywność, środki czystości, artykuły biurowe itp.

W okresie objętym kontrolą, Zarząd nie dokonywał analiz w zakresie możliwości wspólnego udzielania zamówień i nie przeprowadzał wspólnych postępowań, poza

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.

²¹ PIT 8AR, PIT 11, PIT 40, PIT 4R.

jedynym przypadkiem w 2011 r. w, którym Zarząd przeprowadził jedno wspólne zamówienie na zakup i dostawę oleju opałowego lekkiego do kotłowni C.O.

(dowód: akta kontroli, str. 464-496, 545)

Kierownik Zarządu wyjaśniła, że w początkowych latach istnienia GZO dokonywane były wspólne zamówienia np. węgla, koksu, środków czystości. Nie zdało to egzaminu ze względu np. na koszty transportu, gdyż w wielu miejscowościach gminy są składy opału (w Zalesiu Śl. znajduje się za płotem szkoły); również różne były oczekiwania co do jakości opału – nie wynikającej z atestów, itp. Podobnie przy środkach czystości: każdy dyrektor, każda sprzątaczką miała swoje preferencje co powodowało, że z artykułów kupowanych wspólnie nie byli w pełni zadowoleni. Stąd odstąpiono od wspólnego udzielania zamówień. Dyrektor jest dysponentem środków finansowych kierowanej przez siebie placówki. Stąd wspólne udzielanie zamówień musi być poprzedzone upoważnieniem kierownika jednostki bądź stosownym porozumieniem. Z przyczyn ww. dyrektorzy nie są zainteresowani wspólnym udzielaniem zamówień w powyższym zakresie. Olej zakupywany był w procedurze przetargowej, gdyż wydatki w tym zakresie w niektórych placówkach przekraczały progi ustawy o zamówieniach publicznych. Przy jednakowych wymaganiach w stosunku do oleju opałowego możliwe było wspólne dokonywanie zamówienia.

(dowód: akta kontroli, str. 545)

2.8. W § 5 ust. 5 Statutu wskazano, że do zadań Zarządu należy kierowanie do Urzędu Miejskiego w Leśnicy wniosków o przeprowadzenie postępowania o zamówienie w zakresie robót budowlanych na rzecz jednostek oświatowych.

(dowód: akta kontroli, str. 13)

W § 3 ust. 7 regulaminu organizacyjnego Zarządu wskazano natomiast, że do zadań GZO należy kierowanie wniosków o przeprowadzanie postępowania na dostawy i wykonanie usług na rzecz jednostek oświatowych do właściwej komórki organizacyjnej Urzędu Miejskiego.

W badanym okresie Zarząd przeprowadził łącznie 10 postępowań przetargowych na łączną kwotę 1 287 567,90 zł. Zamówienia publiczne dokonane przez GZO obejmowały m.in. realizację zajęć finansowanych ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki lub ze środków uzyskanych z Ministerstwa Edukacji Narodowej.

(dowód: akta kontroli, str. 18, 547-548)

Szczegółowym badaniem objęto dwa postępowania przetargowe²². Zbadane postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*²³.

(dowód: akta kontroli, str. 467-529)

Dyrektorzy placówek oświatowych upoważnili Kierownika Zarządu do przeprowadzenia postępowania na zakup oleju opałowego. Natomiast upoważnieniem nr 52.21.21.2012 z dnia 12 lipca 2012 r. Burmistrz upoważnił Kierownika Zarządu do wykonania czynności w zakresie przygotowania i przeprowadzania postępowania na dowóz uczniów do szkół.

(dowód: akta kontroli, str. 464-466, 497)

²² Postępowanie ogłoszone w dniu 29 września 2011 r. na zakup i dostawę oleju opałowego lekkiego do kotłowni placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Leśnica w sezonie grzewczym 2011, o wartości zamówienia 142 733,50 zł oraz postępowanie ogłoszone w dniu 20 lipca 2012 r. przewóz dzieci i młodzieży do jednostek oświatowych Gminy Leśnica na określonych trasach z wykorzystaniem powierzonych środków transportu należących do Gminy w okresie trzech lat szkolnych, o wartości zamówienia 569 444,40 zł.

²³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Postępowania przetargowe prowadzone były jednoosobowo przez Kierownika Zarządu. Kierownik Zarządu wyjaśniła, że w pozostałych ośmiu postępowaniach komisja powoływana była tylko jeden raz – w sytuacji, kiedy otwarcie ofert planowane było w dniu nieobecności kierownika Zarządu. Uważam, że jednym z najważniejszych elementów wprowadzanych przez Ustawę Prawo zamówień publicznych to mechanizmy zapobiegające działaniom korupcyjnym. Dlatego też stosując w/w ustawę zapobiegałam takim działaniom. Ponadto nie spotkałam się z korupcją w dotychczasowej pracy i nie widziałam potrzeby wprowadzania dodatkowych regulacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli, str. 541)

Z wybranymi w postępowaniu przetargowym podmiotami Kierownik Zarządu zawarła umowy²⁴. W umowie na dostawę oleju opałowego wskazano, że szczegółowe terminy dostaw będą ustalane ze sprzedającym przez dyrektorów jednostek oświatowych.

(dowód: akta kontroli, str. 487-489, 530-533)

Kierownik Zarządu wyjaśniła, że Dyrektorzy sprawdzali również cenę oleju na podstawie wyciecznych zawartych w umowie.

(dowód: akta kontroli, str. 546)

W zakresie udziału przedstawicieli jednostek oświatowych w procedurze przygotowania umów Kierownik Zarządu wyjaśniła, że przedstawiciele placówek oświatowych przekazywali do Zarządu informacje o planowanym zapotrzebowaniu na olej opałowy oraz o zabezpieczonych środkach na ten cel. Następnie otrzymali projekt umowy na dostawę oleju opałowego, przygotowaną przez Zarząd. Dyrektorzy nie wnieśli uwag co do zapisów projektu umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 546)

Z informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK dyrektorzy trzech placówek oświatowych²⁵, dla których Zarząd wykonywał obsługę ekonomiczno-finansową, administracyjną i organizacyjną w okresie objętym kontrolą, przeprowadzili łącznie 4 postępowania z zastosowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych, dotyczących m.in. prowadzenia zajęć międzylekcyjnych, zakupu pomocy dydaktycznych i dostawy artykułów spożywczych do stołówki. Dyrektorzy wszystkich placówek oświatowych przeprowadzili łącznie 30 postępowań dotyczących zakupu środków czystości, wyposażenia i usług z zastosowaniem przepisów wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli, str. 68-69, 71-73, 75-76)

2.9. Wykonywanie przeglądów obiektów budowlanych pozostających w zarządzie poszczególnych dyrektorów jednostek oświatowych wynikające z art. 62 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁶ zlecali samodzielnie dyrektorzy tych placówek podmiotom innym niż GZO.

Kierownik Zarządu wyjaśniła, że obiekty budowlane są w większości w trwałym zarządzie dyrektorów placówek oświatowych. Zarządca winien zapewnić okresowe kontrole. Dyrektorzy na spotkaniach byli informowani o obowiązkach wynikających z zarządzania obiektem.

(dowód: akta kontroli, str. 546)

²⁴ Umowa z dnia 26 października 2011 r. na dostawę oleju opałowego oraz umowa nr 4/2012 z dnia 20 sierpnia 2012 r. na dowóz dzieci do szkół.

²⁵ Gimnazjum w Leśnicy, Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Raszowej i Szkoły Podstawowej w Leśnicy.

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

2.10. W okresie objętym kontrolą nie odnotowano skarg związanych z działalnością Zarządu.

(dowód: akta kontroli, str. 180-187)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W § 5 ust. 5 Statutu GZO wskazano, że do zadań Zarządu należy kierowanie do Urzędu Miejskiego wniosków o przeprowadzenie postępowania o zamówienie w zakresie robót budowlanych na rzecz jednostek oświatowych. Z kolei w § 3 ust. 7 regulaminu organizacyjnego Zarządu wskazano, że do jego zadań należy kierowanie wniosków o przeprowadzanie postępowania na dostawy i wykonanie usług na rzecz jednostek oświatowych do właściwej komórki organizacyjnej urzędu Miejskiego.

Kierownik Zarządu, który zgodnie z § 10 Statutu nadawał po zasięgnięciu opinii Burmistrza regulamin organizacyjny określający organizację wewnętrzną Zarządu wyjaśnił, że *nie wystąpił o zmianę regulaminu organizacyjnego, ponieważ zgodnie z §10 statutu Zarządu regulamin organizacyjny nadawany jest przez Kierownika po zasięgnięciu opinii Burmistrza. Przy najbliższej nowelizacji regulaminu organizacyjnego regulacja w tym zakresie zostanie uwzględniona. Ponadto przeprowadzanie przetargów odbywało się na polecenie Burmistrza, stąd nie analizowałam dokładnie zapisów statutu i regulaminu organizacyjnego jednostki w tym zakresie i nie zauważyłam niespójności.*

(dowód: akta kontroli, str. 13-15, 17-20, 542, 558)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że chociaż przeprowadzanie postępowań przetargowych jednoosobowo, bez powołania komisji było dozwolone przez ustawę *Prawo zamówień publicznych*, to z uwagi jednak na łączną ilość i kwotę przeprowadzonych postępowań wynikające z tej ustawy mechanizmy zapobiegające działaniom korupcyjnym mogą okazać się niewystarczające.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanej 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 o NIK, wnosi o:

- 1. Prowadzenie ksiąg rachunkowych jednostek oświatowych na podstawie zasad (polityk) rachunkowości zatwierdzonych do stosowania przez kierowników tych jednostek.**
- 2. Ujmowanie w zapisach ewidencji księgowej dat operacji gospodarczych oraz dat dowodów księgowych zgodnych ze stanem faktycznym.**
- 3. Stosowanie ustalonych i przyjętych zasad rachunkowości w zakresie ochrony danych oraz sporządzania kopii bezpieczeństwa ksiąg rachunkowych.**
- 4. Podjęcie działań w zakresie doprowadzenia do zgodności regulaminu organizacyjnego GZO ze statutem Zarządu.**

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 Opolu.

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.

Opole, dnia 18. sierpnia 2014 r.

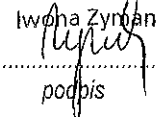
Kontroler
Krzysztof Rajczyk
Główny specjalista
kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu

Iwona Zymań

.....
podpis

