



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4101-008-03/2014

P/14/100

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

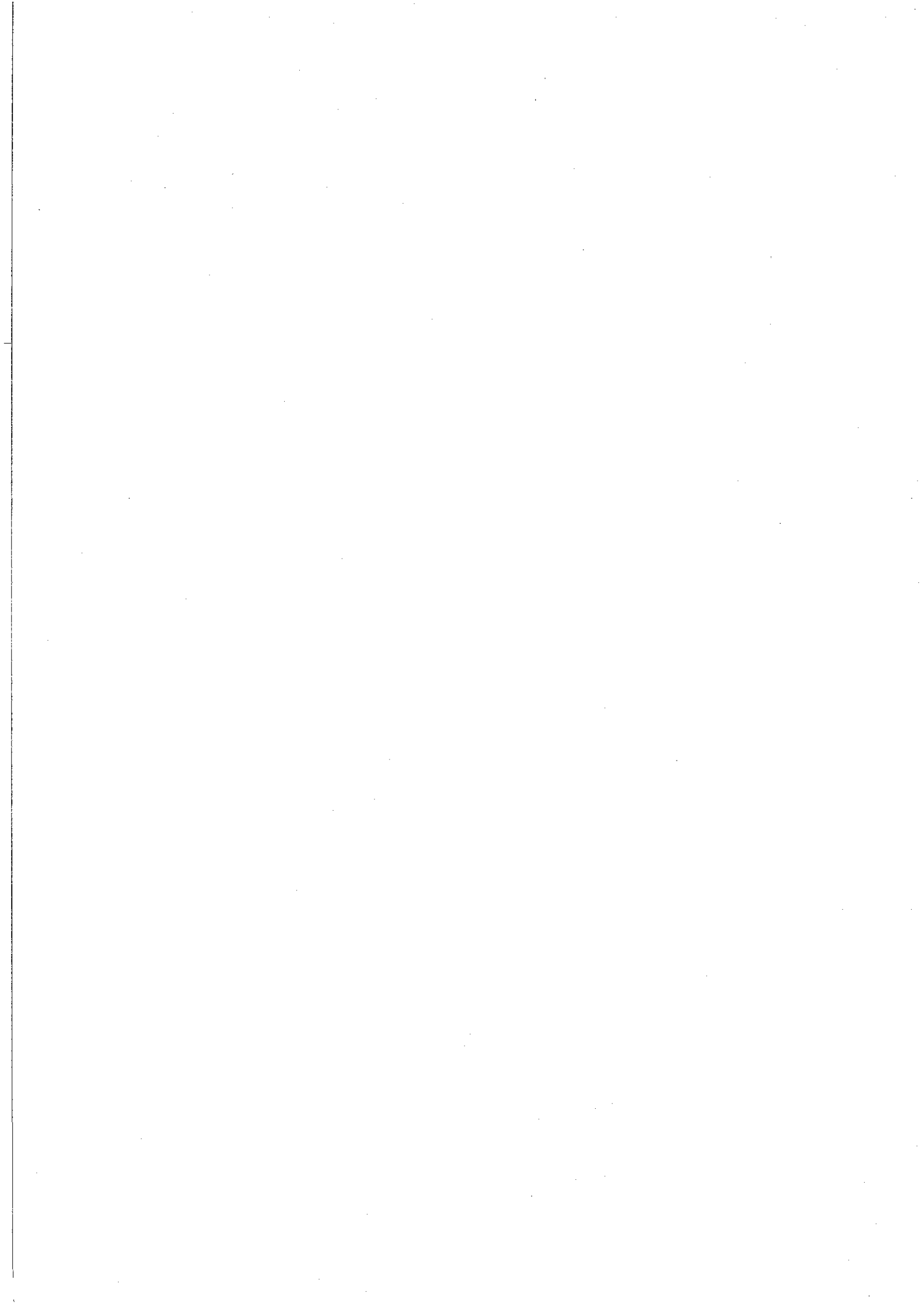
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

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](mailto:lop@nik.gov.pl)



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/100 – Funkcjonowanie wybranych jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych na przykładzie województwa opolskiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Marcin Blajda, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90772 z dnia 22 maja 2014 r.  (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Prószkowie, ul. Opolska 17, 46-060 Prószków <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Róża Malik, Burmistrz Prószkowa <sup>2</sup>  (dowód: akta kontroli, str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>3</sup>, działalność Urzędu w zakresie zapewnienia obsługi administracyjnej i finansowej szkół oraz placówek oświatowych, w tym sprawowania kontroli i nadzoru nad funkcjonowaniem Biura Obsługi Oświaty Samorządowej w Prószkowie<sup>4</sup> w latach 2011-2013.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Burmistrz zapewnił sprawną obsługę administracyjno-finansową szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym była Gmina Prószków<sup>5</sup> poprzez utworzenie jednostki organizacyjnej wyspecjalizowanej w realizacji tego zadania, tj. BOOS. Zorganizowany system obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych uniemożliwił wzajemne nakładanie się kompetencji i zadań Urzędu oraz BOOS, a sposób wykonywania budżetu Gminy w zakresie oświaty i wychowania umożliwił pełną realizację zadań w tym zakresie.

Dyrektorzy wszystkich szkół i placówek oświatowych mieli wpływ na realizację planu finansowego kierowanej przez siebie jednostki. Plany te były opracowywane przy współudziale BOOS, przedkładane do Urzędu w wymaganych terminach, a o ich zmianach byli powiadamiani dyrektorzy.

Burmistrz sprawował skuteczny nadzór i kontrolę nad działalnością BOOS oraz szkół i placówek poprzez wprowadzony w Urzędzie system kontroli zarządczej. W Urzędzie została przeprowadzona analiza kosztów funkcjonowania BOOS w kontekście korzyści płynących z przypisania tej jednostce wyspecjalizowanych zadań.

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Burmistrz.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>4</sup> Dalej: BOOS.

<sup>5</sup> Dalej: Gmina.

Stwierdzona przez NIK nieprawidłowość dotyczyła nieobjęcia umową w sprawie bankowej obsługi budżetu Gminy gminnych jednostek organizacyjnych (w tym szkół i placówek oraz BOOS).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Organizacja systemu obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Rada Miejska w Prószkowie uchwałą nr XVII/132/2007 z dnia 28 grudnia 2007 r. nadała Statut BOOS.

Przedmiot działalności BOOS został określony w Statucie, stanowiącym załącznik do ww. uchwały. Zgodnie z § 2 Statutu przedmiotem działalności BOOS jest:

- obsługa finansowo-księgową przedszkoli i szkół Gminy Prószków oraz
- organizacja i wykonywanie kompetencji organu samorządu gminnego wynikających z ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>6</sup> i ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela*<sup>7</sup>, w tym m.in. przygotowanie projektów aktów prawnych, merytorycznych rozstrzygnięć, opracowań w sprawach zleconych przez organy z zakresu oświaty, a także przedkładanie własnych opinii i wniosków.

(dowód: akta kontroli, str. 5-16)

1.2. Zakresy zadań poszczególnych komórek organizacyjnych BOOS oraz zakresy obowiązków i kompetencji zatrudnionych w nich pracowników nie pokrywały się z zakresami działań i zadań poszczególnych wydziałów, referatów oraz samodzielnych stanowisk określonych w Regulaminie organizacyjnym Urzędu<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 9-54)

1.3. W okresie objętym kontrolą Gmina prowadziła łącznie siedem szkół publicznych, z tego pięć Publicznych Szkół Podstawowych<sup>9</sup> oraz dwa Publiczne Gimnazja<sup>10</sup> oraz sześć Publicznych Przedszkoli<sup>11</sup>, tj.:

- PP w Prószkowie,
- PP w Ligocie Prószkowskiej,
- PP w Górkach,
- PP w Zimnicach Wielkich,
- PSP im. Bronisława Koraszewskiego w Prószkowie,
- PSP w Ligocie Prószkowskiej,
- Zespół Szkolno-Przedszkolny im. Jana Pawła II w Boguszycach, w skład którego wchodzi PP i PSP w Boguszycach,
- Zespół Szkolno-Przedszkolny im. Pisarzy Śląskich w Złotnikach, w skład którego wchodzi PP oraz PSP w Złotnikach,
- Zespół Szkół im. Ks. Karola Brommera w Zimnicach Wielkich, w skład którego wchodzi PSP i PG w Zimnicach Wielkich oraz

<sup>6</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm., dalej: *ustawa o systemie oświaty*.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 191, dalej: *ustawa Karta Nauczyciela*.

<sup>8</sup> W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały trzy *Regulaminy organizacyjne Urzędu Miejskiego w Prószkowie* tj. Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Burmistrza Prószkowa Nr 161/09 z dnia 29 stycznia 2009 r., Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Burmistrza Prószkowa nr WOR.120.10.2011.BP z dnia 15 lipca 2011 r., zmieniony dwoma zarządzeniami Burmistrza Prószkowa tj. nr WOR.120.14a.2011.OR z dnia 30 września 2011 r. i nr WOR.120.19.2011.R. z dnia 30 grudnia 2011 r. oraz Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Burmistrza Prószkowa nr WOR.120.2.2013.BP z dnia 15 października 2013 r.; dalej *Regulamin organizacyjny Urzędu*.

<sup>9</sup> Dalej: PSP.

<sup>10</sup> Dalej: PG.

<sup>11</sup> Dalej: PP.

- PG im. Hugo Kwiotka w Prószkowie.

W latach 2011-2013 nie następowały zmiany w przedstawionej powyżej gminnej sieci publicznych szkół i przedszkoli oraz Gmina nie utworzyła ani nie prowadziła żłobka lub klubu dziecięcego.

(dowód: akta kontroli, str. 55-67,243, 247, 252)

Według informacji udzielonej w trakcie kontroli NIK przez dyrektorów poszczególnych szkół lub placówek oświatowych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>12</sup>, wynikało, że w tych placówkach nie został zatrudniony pracownik administracyjny (dyrektor wykonywał prace administracyjne) lub zatrudniony był jeden pracownik administracyjny, w którego zakresie czynności było prowadzenie dokumentacji kancelaryjno-administracyjnej związanej z zadaniami statutowymi szkoły, jak np. prowadzenie księgi dzieci, księgi ewidencji uczniów, wydawanie legitymacji szkolnych czy też prowadzenie spraw kadrowych pracowników szkoły.

(dowód: akta kontroli, str. 262-287)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W żadnym ze statutów szkół lub placówek oświatowych dla których organem prowadzącym była Gmina, nie wskazano, że obsługa administracyjna, finansowa lub organizacyjna prowadzona była przez BOOS.

Ponadto w niektórych Statutach szkół lub placówek oświatowych wskazano, że do zadań dyrektorów tych szkół lub placówek oświatowych należy lub może należeć zapewnienie prowadzenia rachunkowości i sprawozdawczość finansowej zgodnie z wymaganiami przepisów szczególnych.

I tak:

- w § 6 ust. 4 Statutu Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Złotnikach (obowiązującym od 13 grudnia 2011 r.) wskazano, że *Dyrektor (...) wykonuje oraz zapewnia prowadzenie rachunkowości i sprawozdawczość finansową zgodnie z wymaganiami przepisów szczególnych;*

- w § 26 ust. 1 Statutu PSP w Ligocie Prószkowskiej (obowiązującym od 28 czerwca 2011 r.) wskazano, że *Dyrektor sprawuje nadzór, kieruje i ponosi odpowiedzialność za całkowity kształt pracy (...) administracyjno-gospodarczej szkoły (...), a zgodnie z § 26 ust. 2 pkt 5 lit. j) tego Statutu do obowiązków dyrektora szkoły należy (...) organizowanie administracyjnej, finansowej i gospodarczej obsługi szkoły;*

- w § 57 ust. 2 pkt 9 Statutu (obowiązującym od 1 września 2012 r.) Zespołu Szkół w Zimnicach Wielkich wskazano, że *Dyrektor Szkoły organizuje działalność szkoły, a w szczególności sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną i gospodarczą szkoły;*

- w § 7 ust. 4 Statutu Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Boguszycach (obowiązującym od 8 grudnia 2011 r.) wskazano, że *Dyrektor (...) wykonuje oraz zapewnia prowadzenie rachunkowości i sprawozdawczość finansową zgodnie z wymaganiami przepisów szczególnych;*

- w § 19 ust. 1 pkt 4 lit. a) Statutu (obowiązującym od 18 listopada 2010 r. do 16 stycznia 2012 r.) PG w Prószkowie określono, że *Do kompetencji Dyrektora należy (...) w zakresie spraw administracyjno-gospodarczych oraz biurowych: sprawowanie nadzoru na działalnością administracyjno-gospodarczą szkoły, a zgodnie z § 47 ust. 2 pkt 9 Statutu (obowiązującym od 16 stycznia 2012 r. do 18 października 2012 r.) oraz § 44 ust. 2 pkt 9 Statutu (obowiązującym od 18 października 2012 r.) Dyrektor szkoły organizuje działalność szkoły, a w szczególności: sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną i gospodarczą szkoły.*

<sup>12</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

W ocenie NIK, uwzględnienie w Statutach szkół lub placówek oświatowych ww. zapisów dotyczących możliwości prowadzenia obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej przez poszczególnego dyrektora szkoły lub placówki może powodować pokrywanie się kompetencji lub zadań w poszczególnej szkole lub placówce oświatowej z kompetencjami przypisanymi w tym zakresie dla powołanej wyłącznie do tego celu jednostce, tj. BOOS.

Burmistrz wyjaśniła, że w statutach szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina nie zawarto wskazań, że obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna prowadzona jest przez powołaną w tym celu jednostkę organizacyjną BOOS. Statuty te oparto na statucie ramowym stanowiącym załącznik do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół. Statuty ramowe nie zawierają zapisów regulujących tą kwestię. W statutach, zgodnie z treścią statutów ramowych, zawarto stwierdzenie, że zasady gospodarki finansowej szkoły (przedszkola) określają odrębne przepisy. Dyrektor placówki jest zobowiązany do zorganizowania także tej sfery jej działalności. Dla ułatwienia oraz uzyskania pełnej kontroli nad gospodarką finansową oraz gospodarowaniem mieniem danej placówki powołano BOOS. Dyrektor tej jednostki został zobowiązany przez Burmistrza do zapoznania osób kierujących placówkami oświatowymi na terenie gminy z jej zadaniami. Przyjęcie do wiadomości faktu powstania Biura i wykonywanych przez nie zadań dyrektorzy placówek potwierdzili własnoręcznymi podpisami na statucie BOOS-u. Wszystkie placówki oświatowe, dla których gmina jest organem prowadzącym zawarły w tej sprawie stosowne porozumienia. W tej sprawie Burmistrz działał przez Dyrektora BOOS-u, który wykonywał wszystkie czynności związane z tą sprawą.

(dowód: akta kontroli, str. 371-374,379-381)

Opis stanu  
faktycznego

1.4. Według informacji udzielonej w trakcie kontroli NIK przez dyrektorów poszczególnych szkół lub placówek oświatowych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wynika, że dyrektorzy szkół lub placówek nie zgłaszali uwag ani propozycji dotyczących założonego systemu zapewnienia obsługi ekonomiczno-administracyjnej, a niektórzy<sup>13</sup> z nich dodatkowo wskazywali, że obsługa ta przebiegała sprawnie i bez zarzutów.

(dowód: akta kontroli, str. 262-287)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

<sup>13</sup> Dyrektorzy: Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Złotnikach, Zespołu Szkół w Zimnicach Wielkich, PP w Prószkowie, PP w Ligocie Prószkowskiej, PP w Górkach, PP w Zimnicach Wielkich.

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

Opis stanu faktycznego

2.1.-2.4. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie przekazywał uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym Gminy, w tym szkołom lub placówkom oświatowym oraz BOOS, gdyż w uchwałach<sup>14</sup> w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na rok kalendarzowy 2011, 2012 oraz 2013 Rada Miejska w Prószkowie nie upoważniła Burmistrza do takiego działania. Również w projektach uchwał w sprawie budżetu organ wykonawczy Gminy nie wnioskował o przekazanie takich uprawnień.

(dowód: akta kontroli, str. 68-69, 81-83, 94-96, 107-115)

Na podstawie art. 258 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>15</sup> Rada Miejska w Prószkowie w ww. uchwałach w sprawie budżetu upoważniła Burmistrza do przekazania uprawnień dla kierowników jednostek organizacyjnych Gminy do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym.

(dowód: akta kontroli, str. 68-69, 81-83, 94-96)

W okresie objętym kontrolą NIK, dyrektorzy szkół lub placówek oświatowych oraz dyrektor BOOS nie zaciągali zobowiązań, z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym.

(dowód: akta kontroli, str. 485-486, 970)

Stosownie do możliwości wynikających z art. 228 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych Rada Miejska w Prószkowie w uchwałach w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2011-2018<sup>16</sup> upoważniła Burmistrza do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć zamieszczonych w tych prognozach oraz z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnym jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy oraz do przekazania tych uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych Gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 116-118)

Burmistrz na podstawie powyższych upoważnień, tj. do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć zamieszczonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej oraz zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym, przekazał z dniem 1 stycznia danego roku kalendarzowego 2011-2013 te uprawnienia wszystkim dyrektorom placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina oraz dla dyrektora BOOS.

<sup>14</sup> Uchwała Nr XXIII/183/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Prószków na rok kalendarzowy 2013; Uchwała Nr XIV/95/2011 z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Prószków na rok kalendarzowy 2012; Uchwała Nr IV/13/2010 z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Prószków na rok kalendarzowy 2011; dalej: uchwały w sprawie budżetu

<sup>15</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych.

<sup>16</sup> Uchwała Nr IV/12/2010 z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2011-2018 wraz z prognozą kwoty długu na lata 2011-2017; Uchwała Nr XIV/94/2011 z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2012-2018 wraz z prognozą kwoty długu na lata 2012-2017; Uchwała Nr XXIII/182/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wraz z prognozą kwoty długu na lata 2013-2018; dalej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

W upoważnieniach tych Burmistrz nie zobowiązał dyrektorów szkół lub placówek oświatowych oraz dyrektora BOOS do poinformowania o zaciągniętych zobowiązaniach.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że w latach 2011-2013 dyrektorzy jednostek oświatowych zostali zobowiązani do informowania na piśmie Burmistrza o zaciąganiu zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym. W w/w okresie nie było umów, które miały spełniać wszystkie warunki określone w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 119-151, 485-486, 970, 1212-1233)

W dniu 3 lipca 2013 r. dyrektor BOOS zwrócił się do Burmistrza o umieszczenie w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2013-2014 łącznej kwoty 363,1 tys. zł (145,2 tys. zł w okresie 01.09.-31.12.2013 r. oraz 217,9 tys. zł w okresie 01.01.-30.06.2014 r.) przeznaczonej na dowóz uczniów do szkół w roku szkolnym 2013/2014. Ponadto w dniu 28 czerwca 2013 r. dyrektor Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Boguszycach zwrócił się do Burmistrza o umieszczenie w wieloletniej prognozie finansowej na 2014 r. kwoty 34 tys. zł związanej z realizacją projektu *Śląsko-morawskie dni historyczne 2014*.

Rada Miejska w Prószkowie uchwalała<sup>17</sup> z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie zmian w *Wieloletniej Prognozie Finansowej* dokonała aktualizacji Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2013-2018 poprzez umieszczenie w tej prognozie ww. przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli, str. 485-505, 970)

2.5. W okresie objętym kontrolą NIK, największe zmiany<sup>18</sup> dokonywane w budżecie Gminy polegały na:

- zwiększeniu planu dochodów w latach 2011-2012 w rozdziale 80101 *Szkoły podstawowe* odpowiednio o kwotę 52,1 tys. zł oraz 95,6 tys. zł;
- zwiększeniu planu dochodów w latach 2011-2013 w rozdziale 80110 *Gimnazja* odpowiednio o kwotę 3,3 tys. zł, 4,4 tys. zł oraz 2,7 tys. zł;
- zwiększeniu planu dochodów w 2012 r. w rozdziale 80195 *Pozostała działalność* o kwotę 45,9 tys. zł;
- zmniejszeniu planu wydatków w 2011 r. i w 2013 r. w rozdziale 80113 *Dowożenie uczniów do szkół* odpowiednio o kwotę 50 tys. zł oraz 42 tys. zł;
- zwiększeniu planu wydatków w latach 2011-2013 w rozdziale 80195 *Pozostała działalność* odpowiednio o kwotę 60,6 tys. zł, 102,7 tys. zł oraz 48,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 243-254)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że zwiększenie planu dochodów w latach 2011-2012 w rozdziale 80101 *Szkoły podstawowe* spowodowane było otrzymaniem dotacji celowej na realizację programu „*Radosna Szkoła*”, a w latach 2011-2013 w rozdziale 80110 *Gimnazja* w związku z realizacją projektu w ramach współpracy Polsko-Niemieckiej Wymiany Młodzieży. Zwiększenie planu dochodów w rozdziale 80195 *Pozostała działalność* spowodowane było otrzymaniem dotacji celowej na realizację programu „*Przedszkolaki nasza przyszłość*” (45,8 tys. zł) oraz na realizację zadań własnych na sfinansowanie prac komisji kwalifikacyjnych i egzaminacyjnych powołanych do spraw awansu zawodowego nauczycieli (0,1 tys. zł). Zwiększenie

<sup>17</sup> Uchwała Nr XXX/237/2013 z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie zmian w *Wieloletniej Prognozie Finansowej*.

<sup>18</sup> Zmiany w wyniku których kwoty dochodów/wydatków zostały zwiększone o co najmniej 10% w porównaniu do kwot dochodów/wydatków ustalonych w uchwałach w sprawie budżetu.

planu wydatków w rozdziale 80195 Pozostała działalność spowodowane było m.in. realizacją projektów w ramach Funduszy Mikroprojektów Euroregionu Pradziad oraz projektu „Przedszkolaki nasza przyszłość” (łącznie o kwotę 100,1 tys. zł w 2012 r.), realizacją programów systemowych pod nazwą „Program zajęć dodatkowych wspierających rozwój kompetencji kluczowych uczniów szkół gimnazjalnych województwa opolskiego w roku szkolnym 2011/2012” (6,7 tys. zł w 2011 r.), zwiększeniem Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (6,8 tys. zł w 2013 r.). Pozostałe zwiększenia kwot w tym rozdziale wynikały z przesunięć środków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej. Również tymi przesunięciami zmniejszono planu wydatków w rozdziale 80113 Dowożenie uczniów do szkół.

(dowód: akta kontroli, str. 255-260)

**2.6.** W okresie objętym kontrolą NIK, Burmistrz nie dokonywał blokowania wydatków budżetowych oraz nie rozdysponował rezerwy celowej oraz ogólnej w ramach rozdziałów klasyfikacji budżetowej związanych z oświatą i wychowaniem<sup>19</sup>. Burmistrz również nie ustalił harmonogramu realizacji budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 261, 369)

Z informacji udzielonej w trakcie kontroli NIK przez dyrektorów poszczególnych szkół lub placówek oświatowych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f *ustawy o NIK*, wynikało, że środki przeznaczone dla poszczególnej szkoły lub placówki w okresie objętym kontrolą NIK umożliwiały pełną realizację zadań, nie występowały opóźnienia w realizacji tych zadań oraz zapewniono udział dyrektorów tych placówek w procesie realizacji zaplanowanych dochodów. Trzech dyrektorów poinformowało, iż pomimo wskazania organowi prowadzącemu potrzeb inwestycyjnych, nie zostały one zrealizowane ze względu na ograniczenia finansowe, tj. w PSP w Prószkowie w zakresie bezpiecznej wykładziny na boisku szkolnym, w PSP w Ligocie Prószkowskiej w zakresie remontu dachu oraz w PG w Prószkowie w zakresie gruntownego remontu łazienek w budynku szkoły (inwestycja ta została ujęta w budżecie Gminy na rok 2014 i będzie zrealizowana w lipcu/sierpniu 2014 r.). Wszyscy dyrektorzy wskazali, że nie było potrzeby windykacji należności.

(dowód: akta kontroli, str. 261-287)

**2.7.** Urząd zawarł umowę<sup>20</sup> dotyczącą prowadzenia rachunku bankowego bieżącego i pomocniczego obejmującą swoim zakresem obsługę bankową budżetu Gminy (w tym Urzędu) z wyłączeniem pozostałych jednostek organizacyjnych Gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 288-296)

**2.8.** W okresie objętym kontrolą NIK, dyrektor BOOS przedkładał do Urzędu projekty planów finansowych (w szczególności do paragrafów) szkół lub placówek oświatowych oraz BOOS na lata 2011-2013, w terminie od 24 do 28 dni od dnia otrzymania informacji o zatwierdzeniu projektu uchwały budżetowej na dany rok oraz nie później niż do 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, co było zgodne z § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> 80101 Szkoły podstawowe, 80104 Przedszkola, 80110 Gimnazja, 80113 Dowożenie uczniów do szkół, 80114 Zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół, 80146 Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli, 80148 Stołówki szkolne i przedszkolne, 80195 Pozostała działalność.

<sup>20</sup> Umowa rachunku bankowego bieżącego i pomocniczego zawarta w dniu 7 grudnia 1995 r. z Bankiem Spółdzielczym w Prószkowie wraz z aneksem nr 1 z dnia 11 lutego 1999 r. oraz aneksem nr 2 z dnia 3 czerwca 2013 r. zawartym z Bankiem Spółdzielczym w Gogolinie.

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 241, poz. 1616; dalej: rozporządzenie w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że kierownicy jednostek organizacyjnych sporządzają w porozumieniu z BOOS szczegółowe i zbiorcze zestawienie planowanych wydatków i dochodów i dostarczają je do BOOS w celu analizy i sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym. Po sprawdzeniu BOOS sporządza zbiorcze zestawienie dla wszystkich jednostek oświatowych założeń do projektów planów finansowych wg potrzeb Dyrektorów w podziale na paragrafy i przekazuje je do organu wykonawczego gminy załączając projekty poszczególnych jednostek na dany rok. Opracowane i zatwierdzone projekty planów finansowych przekazywane są organowi wykonawczemu gminy za pośrednictwem BOOS.

(dowód: akta kontroli, str. 297-298, 370, 411-412, 431-432, 457-458)

**2.9.** W okresie objętym kontrolą NIK, dyrektor BOOS przedkładał do Urzędu plany finansowe (w szczególności do paragrafów) szkół lub placówek oświatowych oraz BOOS na lata 2011-2013 sporządzone przez dyrektorów tych placówek, w terminie od 5 do 8 dni od dnia otrzymania informacji o uchwaleniu uchwały w sprawie budżetu na dany rok budżetowy. Powyższe było zgodne z § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że plany finansowe sporządzane są przy współudziale BOOS z uwzględnieniem ich uwag. Jednostka obsługi ekonomiczno-administracyjnej brała udział w sporządzaniu planów finansowych szkół.

(dowód: akta kontroli, str. 297-298, 370, 393-410, 413-430, 433-456)

**2.10.** W okresie objętym kontrolą NIK, Burmistrz o dokonanych zmianach planów dochodów i wydatków wprowadzonych w toku wykonywania budżetu poszczególnej szkoły lub placówki oświatowej zawiadamiał (za pośrednictwem BOOS) poszczególne placówki oświatowe. W przypadku każdej zmiany planu finansowego poszczególnej szkoły lub placówki oświatowej jej dyrektor potwierdzał podpisem odbiór odpowiedniego zarządzenia Burmistrza w sprawie zmian w planie finansowym. Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego zawiadamia samorządowe jednostki budżetowe o dokonanych zmianach planów dochodów i wydatków wprowadzanych w toku wykonywania budżetu.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że o dokonanych zmianach w planie dochodów i wydatków w latach 2011-2013 informował dyrektorów jednostek oświatowych za pośrednictwem BOOS. BOOS został zobowiązany przez Burmistrza do zapoznania dyrektorów jednostek z wprowadzonymi zmianami w budżecie. W tej sprawie Burmistrz działał przez dyrektora BOOS, który wykonywał wszelkie czynności związane z tą sprawą.

(dowód: akta kontroli, str. 297-298, 459-486, 970, 1199-1204)

**2.11.** Z dniem 1 czerwca 2012 r. Burmistrz, korzystając z możliwości przewidzianej przepisem § 15 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>22</sup>, zarządzeniem<sup>23</sup> ustalił zasady grupowania operacji gospodarczych istotnych dla rodzaju działalności wskazując w § 1 zarządzenia, że przy opracowaniu planu kont dla każdej jednostki należy stosować zasady

<sup>22</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 289; dalej: rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.

<sup>23</sup> Zarządzenie Nr WOR.120.8A.2012.ZS Burmistrza Prószkowa z dnia 1 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia zasad grupowania operacji gospodarczych istotnych dla rodzaju działalności; dalej: zarządzenie.

wynikające z opisów kont zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczególnych zasad rachunkowości uwzględniając potrzebę zapewnienia przejrzystości planów kont oraz charakter działalności prowadzonej przez jednostkę:

- w jednostce samorządu terytorialnego na podstawie załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości;
- w jednostce budżetowej na podstawie załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.

W zarządzeniach<sup>24</sup> w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityk) rachunkowości w Urzędzie obowiązujących w okresie objętym kontrolą NIK, wskazano, iż jednostki budżetowe prowadzą księgi rachunkowe w oparciu o zkładowy plan kont opracowany na podstawie planu kont stanowiącego załącznik nr 3 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.

(dowód: akta kontroli, str. 299-368)

**2.12.** W zakresie nadzoru sprawowanego na podstawie art. 34a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, dotyczącego m.in. prawidłowości dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem, Skarbnik Gminy wyjaśniła, że organ wykonawczy realizował obowiązek nadzoru nad prawidłowością dysponowania przyznanym szkołom poprzez kontrole wewnętrzne oraz wprowadzoną kontrolę zarządczą I i II stopnia. Wykonując nadzór nad działalnością szkoły w zakresie spraw finansowych i administracyjnych organ zapewnił udział BOOS.

(dowód: akta kontroli, str. 261, 369)

Sposób realizacji obowiązku nadzoru w zakresie spraw finansowych i administracyjnych w ramach kontroli wewnętrznej i zarządczej opisano w pkt III 3.5 niniejszego wystąpienia.

W okresie objętym kontrolą NIK, Burmistrz przedstawiał Radzie Miejskiej w Prószkowie, w terminie do 31 października danego roku, *Informacje o stanie realizacji zadań oświatowych Gminy Prószków w latach szkolnych 2010/2011, 2011/2012 oraz 2012/2013*, co było zgodne z art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W informacjach tych wskazywano dane dotyczące m.in.: stanu organizacji i bazy lokalowej jednostek oświatowych, kadry i systemu doskonalenia zawodowego nauczycieli, w tym ich awansów zawodowych, kontroli obowiązku nauki i obowiązku szkolnego, pomocy materialnej o charakterze socjalnym i motywacyjnym, realizacji dotacji na zadania oświatowe, dowożenia uczniów do szkół, osiągnięć uczniów, wyników sprawdzianu i egzaminów po klasie VI szkoły podstawowej i III klasie gimnazjum, udział szkół w projektach i programach, zajęć pozalekcyjnych oraz wydatków na oświatę.

(dowód: akta kontroli, str. 1007-1152)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Urząd zawarł z Bankiem Spółdzielczym w Prószkowie umowę dotyczącą prowadzenia wyłącznie rachunków bankowych związanych z działalnością Urzędu, nie zapewniając przy tym objęcia umową w sprawie bankowej obsługi budżetu wszystkich jednostek organizacyjnych Gminy, w tym jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej oraz szkół i placówek. (dowód: akta kontroli, str. 288-296)

<sup>24</sup> Zarządzenie nr WOR.120.11.2012.ZS Burmistrza Prószkowa z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Miejskim w Prószkowie oraz zarządzenie nr 2/10 z dnia 27 grudnia 2010 r. Kierownika jednostki Urząd Miejski w Prószkowie w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości.

Zgodnie z treścią art. 264 ustawy o finansach publicznych bankową obsługą budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Stosownie natomiast do brzmienia ust. 2 zasady wykonywania obsługi bankowej określa umowa zawarta między zarządem jednostki samorządu terytorialnego a bankiem. Obowiązek objęcia bankową obsługą budżetu wszystkich jednostek organizacyjnych gminy działających w formie jednostek budżetowych (w tym BOOS oraz szkół i placówek oświatowych) wynika z faktu bezpośredniego powiązania ich gospodarki finansowej (prowadzonej na podstawie planów finansowych) z budżetem jednostki samorządu terytorialnego, gdyż zarówno BOOS, jak i poszczególne szkoły oraz placówki oświatowe, swoje wydatki pokrywają bezpośrednio z budżetu Gminy Prószków, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów tego budżetu, co wynika z przepisów art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie, stosownie do brzmienia art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, budżet Gminy jest rocznym planem dochodów i wydatków. Należy mieć także na uwadze okoliczność, że użyte w art. 264 ust. 1 ustawy o finansach publicznych pojęcie „obsługi bankowej” jest szersze niż pojęcie „obsługi kasowej”, gdyż poza przyjmowaniem wpłat i dokonywaniem wypłat środków pieniężnych oraz przeprowadzaniem rozliczeń pieniężnych (które to czynności wykonywane są w ramach obsługi kasowej), obejmuje również swoim zakresem inne czynności bankowe, związane z zarządzaniem finansami jednostki samorządu terytorialnego.

Burmistrz, który kieruje pracą Urzędu, do którego należy m.in. zapewnienie realizacji zadań Urzędu wynikających z przepisów prawa wyjaśnił, że jeżeli chodzi o jednostki oświatowe to Burmistrz udzielił ich dyrektorom ogólnego pełnomocnictwa<sup>25</sup> do wykonywania w imieniu Gminy wszystkich czynności związanych z działalnością tych jednostek w tym także do zawarcia umów z bankiem o ich obsługę bankową (...) bank prowadzący obsługę budżetu szkół i przedszkoli wybrano z zastosowaniem art. 4 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych (...) jednocześnie w dniu 31.08.2010 r. na posiedzeniu wszystkich dyrektorów jednostek oświatowych zobowiązał ich do zawarcia umowy z bankiem obsługującym jednostkę samorządu terytorialnego (...) Z uwagi na to, że każda jednostka oświatowa jest zobowiązana prowadzić odrębny rachunek bieżący (w celu przejrzystości dysponowania środkami finansowymi), a żadne przepisy nie zabraniają podpisywania takiej umowy przez kierownika danej jednostki na mocy pełnomocnictwa udzielonego zgodnie z obowiązującymi przepisami. Dlatego też nie znaleziono podstaw do podjęcia działań zmierzających do zawarcia jednej umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 379-392, 511-534, 1205-1206)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego

**3.1.** W sprawie realizacji obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 7 pkt 1 w związku z art. 5c pkt 2 ustawy o systemie oświaty, polegającego na zapewnieniu warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, Burmistrz wyjaśniła, że realizowany było on poprzez coroczny

<sup>25</sup> Dla dyrektorów szkół i placówek oświatowych z 15 czerwca 2010 r., a dla dyrektora BOOS z 2 kwietnia 1997 r. oraz z 29 października 2004 r.

przeгляд w miesiacu sierpniu szkół i przedszkoli sprawdzających stan przygotowania tych obiektów do rozpoczęcia roku szkolnego wykonywany przez Burmistrza oraz dyrektora BOOS oraz analizę okresowych kontroli budynków szkolnych. Na spotkaniach przed rozpoczęciem roku szkolnego dyrektorzy jednostek oświatowych informowali o stanie przygotowań do rozpoczęcia nowego roku szkolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 375-376)

Z notatek służbowych sporządzonych przez Burmistrza oraz dyrektora BOOS na okoliczność przeprowadzonych pod koniec sierpnia w latach 2011-2013 przeglądów szkół i przedszkoli wynika, iż w placówkach tych zakończono prace remontowe planowane na okres ferii letnich oraz wszystkie te placówki były dobrze przygotowane do rozpoczęcia roku szkolnego 2011/2012, 2012/2013 oraz 2013/2014.

(dowód: akta kontroli, str. 506-510)

**3.2.** Odnosząc się do wynikającego z art. 5 ust. 7 pkt 2 ustawy o systemie oświaty obowiązku wykonywania remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie, Burmistrz wyjaśniła, że plany remontów i inwestycji były przedstawiane w projektach budżetów składanych przez dyrektorów jednostek. Plany remontowe i inwestycyjne wskazywane były podczas przeglądów wykonywanych przez Burmistrza, jak również we wnioskach z okresowych przeglądów budynków szkolnych. Wykonywanie remontów i inwestycji było realizowane przez dyrektorów jednostek przy pomocy dyrektora BOOS i pracownika Urzędu, a ich realizacja przedstawiana była organowi wykonawczemu w sprawozdaniach z realizacji zadań jednostki.

(dowód: akta kontroli, str. 375-376)

**3.3.** W sprawie realizacji obowiązku, wskazanego w art. 5 ust. 7 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, a dotyczącego 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, Burmistrz wyjaśniła, że zapotrzebowanie na wyposażenie szkół i placówek oświatowych w niezbędne pomoce i sprzęt dydaktyczny niezbędny do realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych przedstawiane były w projektach budżetów, które zostały jednostkom zapewniane w planach budżetowych. Potrzeby w tym zakresie składali dyrektorzy jednostek. Analiza zgłoszonych zapotrzebowań była dokonywana przez Burmistrza, Skarbnika, dyrektora BOOS w porozumieniu z dyrektorami poszczególnych jednostek. Wszelkie nieplanowane a konieczne do wykonania zadania w powyższym zakresie były rozpatrywane na bieżąco.

(dowód: akta kontroli, str. 375-376)

**3.4.** Odnosząc się do, przewidzianej art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>26</sup>, możliwości wyznaczenia jednostki organizacyjnej właściwej do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia na rzecz jednostek organizacyjnych gminy Burmistrz wyjaśniła, że Burmistrz nie podejmował działań zmierzających do wyznaczenia BOOS jako zamawiającego upoważnionego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia w imieniu i na rzecz jednostek oświatowych. Burmistrz realizował różne koncepcje realizacji ww. zadań, lecz ze względu na zbyt duży obszar przepisów w tym zakresie w celu uniknięcia

<sup>26</sup>Dz. U. 2013 r., poz. 907 ze zm.

*naruszeń prawa postanowiono, że zadania będą realizować dyrektorzy jednostek przy ścisłej współpracy dyrektora BOOS i pracownika Urzędu lub sam Urząd.*

(dowód: akta kontroli, str. 375-376)

W okresie 2011-2014 (do 30 maja 2014 r.), zostało przeprowadzonych pięć postępowań o udzielenie zamówień publicznych powyżej 14 tys. euro w ramach funkcjonowania jednostek oświatowych oraz BOOS. Trzy z pięciu postępowań dotyczyło utworzenia szkolnego placu zabaw w ramach programu „Radosna szkoła” przy poszczególniej jednostce oświatowej<sup>27</sup>. Podmiotem przeprowadzającym te postępowania jednostka oświatowa. Pozostałe dwa postępowania dotyczyły zakupu i dostawy oleju opałowego do budynku Urzędu Miejskiego w Prószkowie, świetlic wiejskich w Folwarku i Żłonicach i wybranych<sup>28</sup> placówek oświatowych z terenu Gminy Prószków. Podmiotem przeprowadzającym te postępowania był Urząd Miejski w Prószkowie.

(dowód: akta kontroli, str. 1207-1211)

**3.5.** W okresie objętym kontrolą NIK, w Urzędzie funkcjonował system kontroli zarządczej wprowadzony zarządzeniem Nr 22 Burmistrza z dnia 12 sierpnia 2010 r. w sprawie kontroli zarządczej (wraz z dwoma załącznikami: *Kodeksem etyki pracowników Urzędu oraz Trybem i zasadami przeprowadzania kontroli finansowej jednostek podległych Gminy*) oraz zarządzeniem Nr 1/2010 Burmistrza z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie *określenia misji, celów i zadań jednostki oraz zadań wrażliwych, ryzyka i środków zaradczych*. System kontroli zarządczej został zmodyfikowany przez Burmistrza z dniem 2 stycznia 2012 r. poprzez wprowadzenie odpowiednich zarządzeń<sup>29</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 535-584, 717-739)

W celu zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w 2011 r. określono misje, cele i zadania Urzędu oraz zadania wrażliwe, ryzyka i środki zaradcze a w latach 2012-2013 wyznaczono zasady i tryb wyznaczania celów, zadań dla Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Gminy oraz określania mierników ich realizacji oraz zasad monitorowania ich osiągnięcia.

(dowód: akta kontroli, str. 579-584, 736-739)

W latach 2012-2013 w ramach funkcjonowania systemu kontroli zarządczej Zespół ds. Kontroli Zarządczej<sup>30</sup> po analizie otrzymanych z jednostek organizacyjnych

<sup>27</sup> Zespół Szkół im. Ks. Karola Brommera w Żmnicach Wielkich, Publiczna Szkoła Podstawowa im. Bronisława Koraszewskiego w Prószkowie oraz Publiczna Szkoła Podstawowa w Ligocie Prószkowskiej.

<sup>28</sup> Zespół Szkolno-Przedszkolny im. Jana Pawła II w Boguszycach, Zespół Szkolno-Przedszkolny im. Pisarzy Śląskich w Żłonicach, Publiczne Przedszkole w Górkach oraz Publiczne Przedszkole w Prószkowie.

<sup>29</sup> Zarządzenia Burmistrza Prószkowa z dnia 2 stycznia 2012 r., tj.: Nr WOR.120.1.2012.BP w sprawie *zasad i trybu wyznaczenia celów, zadań dla Urzędu Miejskiego w Prószkowie oraz jednostek organizacyjnych Gminy Prószków, określenia mierników ich realizacji oraz zasad monitorowania ich osiągnięcia*; Nr WOR.120.2.2012.BP w sprawie *zasad szacowania ryzyk w Urzędzie Miejskim w Prószkowie oraz jednostkach organizacyjnych Gminy Prószków*; Nr WOR.120.3.2012.BP w sprawie *wykazu aktów prawnych i procedur mających istotne znaczenie dla funkcjonowania Kontroli Zarządczej w Urzędzie Miejskim w Prószkowie*; Nr WOR.120.4.2012.BP w sprawie *powołania Koordynatora do spraw kontroli zarządczej oraz Zespołu do spraw kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Prószkowie oraz w sprawie zasad przeprowadzania samooceny w Urzędzie Miejskim w Prószkowie*; Nr WOR.120.5.2012.BP w sprawie *składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej przez kierowników jednostek organizacyjnych Gminy Prószków*; Nr WOR.120.6.2012.BP w sprawie *wdrożenia Regulaminu przeprowadzania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Prószkowie oraz jednostkach organizacyjnych Gminy Prószków* oraz Nr WOR.120.7.2012 z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie *wprowadzenia kodeksu etyki pracownika samorządowego zatrudnionego w Urzędzie Miejskim w Prószkowie*.

<sup>30</sup> Dalej: Zespół.

Gminy, w tym BOOS oraz szkół i placówek oświatowych, projektów planów celów, zadań i mierników<sup>31</sup>, podejmował decyzję o zamieszczeniu tych *planów* w projekcie *planu* dla Urzędu na przyszły rok budżetowy, który to *plan* zatwierdzał Burmistrz do 30 października danego roku budżetowego. Do aktualizacji *planów* jednostek organizacyjnych Gminy zobowiązani byli ich kierownicy do 31 stycznia, po ostatecznym zatwierdzeniu planów finansowych jednostek, a w przypadku *planu* Urzędu za jego aktualizację odpowiadał *Zespół* po ostatecznym zatwierdzeniu uchwały budżetowej na dany rok budżetowy, lecz nie później niż do 31 marca.

Zarówno kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu jak i jednostek organizacyjnych Gminy sporządzali sprawozdanie z realizacji *planów* za I półrocze danego roku budżetowego do 15 lipca, a za cały ubiegły rok budżetowy do 31 stycznia następnego roku budżetowego, które następnie przekazywali *Zespołowi*. W sprawozdaniach tych wskazywano poziom osiągniętych mierników w odniesieniu do poziomu zakładanego oraz ewentualne przyczyny nieosiągnięcia zakładanych wartości mierników. *Zespół* dokonywał analizy otrzymanych sprawozdań i sporządzał do 15 lutego projekt sprawozdania zbiorczego obejmującego zadania realizowane przez Urząd oraz wybrane zadania monitorowane w jednostkach organizacyjnych Gminy za ubiegły rok budżetowy. Burmistrz po analizie zbiorczego sprawozdania dokonywał jego zatwierdzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 579-696)

W korekcie<sup>32</sup> *planu* Urzędu na 2012 r. w zakresie edukacji określono trzy zadania dla wybranych jednostek oświatowych<sup>33</sup>, tj.: 1) *Przygotowanie dzieci do procesu edukacyjnego* (w ramach edukacji przedszkolnej), 2) *Kształcenie na wysokim poziomie uczniów szkół podstawowych* oraz 3) *Kształcenie na wysokim poziomie uczniów gimnazjum* (zadania 2 i 3 w ramach kształcenia podstawowego). Miernikami (wraz z ich docelowymi wartościami) realizacji powyższych zadań zostały określone:

- planowana liczba miejsc w przedszkolu do roku ubiegłego (zadanie 1) oraz liczba uczniów w roku szkolnym (zadanie 2 i 3) do ubiegłego roku szkolnego;
- prognozowana liczba dzieci w przedszkolu do ubiegłego roku szkolnego;
- prognozowane średnie wydatki roczne na 1 dziecko w przedszkolu (zadanie 1) oraz na 1 ucznia w szkole (zadanie 2 i 3);
- planowana liczba uczniów na 1 etat nauczycielski do roku ubiegłego (zadanie 2 i 3);
- prognozowany średnioroczny wskaźnik dzieci uczęszczających do przedszkola do liczby dzieci zapisanych do przedszkola;
- planowana liczba godzin przypadających na 1 etat nauczycielski w danym roku szkolnym do ubiegłego roku szkolnego (zadanie 2 i 3);
- prognozowana liczba uczniów korzystających z dowozu do szkoły do ogółu uczniów w szkole (zadanie 2 i 3);
- prognozowana liczba dzieci korzystających ze stołówki do ubiegłego roku szkolnego (zadanie 2 i 3);
- prognozowana liczba dzieci korzystających ze świetlicy szkolnej do ubiegłego roku szkolnego (zadanie 2);
- planowany koszt utrzymania jednostki oświatowej do roku ubiegłego (w tym remont) (zadania 1-3);

<sup>31</sup> Dalej: *planów*.

<sup>32</sup> Na dzień 31.12.2012 r.

<sup>33</sup> W *planie* na 2012 r. dla PP w Prószkowie, PP w Zimnicach Wielkich, Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Boguszcach (przedszkole i szkoła podstawowa), PSP w Prószkowie, Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Złotnikach (szkoła podstawowa), Zespole Szkół w Zimnicach Wielkich (szkoła podstawowa) oraz PG w Prószkowie.

- planowane koszty remontu bieżącego obiektu oświatowego do roku ubiegłego (zadania 1-3).

(dowód: akta kontroli, str. 630-634)

W *planie* Urzędu na 2013 r. w zakresie edukacji wskazano takie same zadania jak w przypadku *planu* na 2012 r. oraz zmodyfikowano mierniki realizacji tych zadań. W ramach zadania 2 dodano mierniki (wraz z ich docelowymi wartościami): a) prognozowany wynik staninowy sprawdzianu szóstoklasisty, b) prognozowany odsetek uczniów, którzy uzyskali nie mniej niż 75% maksymalnej liczby punktów na sprawdzianie szóstoklasisty oraz c) prognozowany odsetek uczniów, którzy uzyskali nie więcej niż 30% maksymalnej liczby punktów na sprawdzianie szóstoklasisty oraz zrezygnowano z miernika prognozowana liczba dzieci korzystających ze stołówki do ubiegłego roku szkolnego. Mierniki te były takie same dla wszystkich placówek oświatowych (szkół podstawowych), jednak ich wartości docelowe były różne w zależności od placówki oświatowej.

W ramach zadania 3 w zależności od placówki oświatowej dodano mierniki, tj.:

- dla Zespołu Szkół w Zimnicach Wielkich: prognozowany wynik procentowy egzaminu gimnazjalnego – (oddzielnie dla części humanistycznej oraz matematyczno-przyrodniczej), prognozowany odsetek uczniów, którzy uzyskali co najmniej 75% maksymalnej liczby punktów na egzaminie gimnazjalnym do roku ubiegłego – (oddzielnie dla części humanistycznej oraz matematyczno-przyrodniczej), prognozowany odsetek uczniów, którzy uzyskali nie więcej niż 30% maksymalnej liczby punktów na egzaminie gimnazjalnym do roku ubiegłego – (oddzielnie dla części humanistycznej oraz matematyczno-przyrodniczej);

- dla PG im. Hugo Kwiotka w Prószkowie: prognozowany procentowy wynik egzaminu gimnazjalnego (oddzielnie dla j. polski, historia, wos, matematyka, przedmioty przyrodnicze).

Mierniki zadania 1 pozostały bez zmian.

(dowód: akta kontroli, str. 664-678)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W ocenie NIK, przyjęte w *planach* przez dyrektorów poszczególnych szkół lub placówek oświatowych projekty mierników realizacji zadań *Kształcenie na wysokim poziomie uczniów szkół podstawowych lub gimnazjum*, zamieszczone następnie przez Zespół w *planie* Urzędu na 2012 r., nie były w stanie w sposób wyczerpujący zmierzyć poziomu wykształcenia uczniów danej placówki oświatowej. Nie podważając konieczności zapewnienia uczniom dowozu do szkoły czy korzystania ze stołówki lub świetlicy szkolnej, w ocenie NIK, mierniki prognozowanej liczby dzieci korzystających z tych praw nie są w stanie bezpośrednio wykazać poziomu ich wykształcenia, choć niewątpliwie wpływają pośrednio na ten poziom. Również mierniki dotyczące planowanych kosztów utrzymania jednostki oświatowej lub kosztów jej remontu nie mają, w ocenie NIK, bezpośredniego przełożenia na poziom wykształcenia uczniów danej placówki oświatowej. Modyfikacja mierników zadań dokonana w *planie* Urzędu na 2013 r. poprzez dodanie nowych mierników umożliwiających w sposób bezpośredni zmierzyć poziom wykształcenia uczniów, w ocenie NIK jest działaniem pożądanym i zmierzającym w dobrym kierunku, tak aby można było ocenić poziom kształcenia uczniów w ramach przyjętych zadań. Nie mniej jednak zasadnym wydaje się wprowadzenie ujednoczonych mierników realizacji zadania *Kształcenie na wysokim poziomie uczniów gimnazjum*, tak aby możliwe było porównanie poziomu wykształcenia gimnazjalistów uczęszczających do gimnazjów na terenie Gminy. Zastosowanie dwóch różnych mierników uniemożliwia porównanie poziomu kształcenia prowadzonego w dwóch gimnazjach.

Koordynator ds. kontroli zarządczej (zastępca Burmistrza) wyjaśniła, że Zespół w *planie* Urzędu w 2012 r. w ramach zadań *kształcenie na wysokim poziomie uczniów szkół podstawowych lub gimnazjum oraz przygotowanie dzieci do procesu*

edukacyjnego poprzez wskazane mierniki monitorował zarządzanie finansowe jak również zabezpieczenie potrzeb niższego rzędu – bezpieczeństwo i odpowiednie warunki do nauki. Zaspokojenie potrzeb niższego rzędu stanowi źródło motywacji do zaspokajania potrzeb wyższego rzędu, w tym kształcenia na wysokim poziomie i własnego rozwoju. W 2013 r po dokonanej analizie zespół poszerzył mierniki co pozwala w większym stopniu wykazać osiągnięcie zamierzonego celu. Nadmieniam, że kontrola zarządcza jest stosunkowo nowym narzędziem i podlega corocznej ewaluacji. Zespół w projekcie planów Urzędu wskazał mierniki do osiągnięcia poszczególnych zadań dla jednostek oświatowych, natomiast Dyrektorzy jednostek wykorzystując swoją wiedzę i doświadczenie wskazywali propozycje mierników i wartości dla swojej jednostki, które były zaakceptowane przez zespół. Zespół w projekcie planów Urzędu wskazał różne mierniki do osiągnięcia celu kształcenia na wysokim poziomie uczniów gimnazjum, ponieważ chciał sprawdzić na podstawie jednego roku, poprzez który miernik wykaże realizację zamierzonego celu.

(dowód: akta kontroli, str. 971-973)

Opis stanu faktycznego

Zatwierdzone przez Burmistrza zbiorcze sprawozdania z realizacji planu Urzędu oraz wybranych zadań monitorowanych w jednostkach organizacyjnych Gminy na lata 2012-2013 zawierały analizę realizacji planów wszystkich szkół i placówek oświatowych w ramach ww. zadań oraz ich mierników. W przypadku nieosiągnięcia wartości docelowych mierników wskazywano na większą absencję dzieci, zwiększenie liczby dzieci ze względu na przyjęcie dzieci z innych obwodów lub zmniejszenie liczby dzieci, zmniejszenie kosztów remontu lub wydatków związanych z niższym wykonaniem wydatków od planowanych.

(dowód: akta kontroli, str. 585-603, 635-646)

W zbiorczych sprawozdaniach z realizacji planów Urzędu na lata 2012-2013, zatwierdzonych przez Burmistrza, w ramach funkcji głównej Zarządzanie oświatą realizowanej przez BOOS, wskazano na trzy zadania oraz cztery mierniki realizacji tych zadań, tj.: 1) Zarządzanie administracyjno-finansowe placówkami oświatowymi (dwa mierniki: planowana kwota wydatków na utrzymanie BOOS oraz planowana liczba osób obsługi BOOS przypadająca na 1 placówkę oświatową), 2) Przyznawanie i wypłacanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym (wyprawka szkolna) (miernik: prognozowana liczba uczniów, którzy otrzymują pomoc w bieżącym roku) oraz 3) Zapewnienie dowozu dzieci i młodzieży do szkół (miernik: planowane koszty dowozu dzieci do szkół do roku ubiegłego).

(dowód: akta kontroli, str. 585-603, 635-646)

W ramach funkcjonowania systemu kontroli zarządczej kierownicy jednostek organizacyjnych Gminy, w tym dyrektorzy szkół i placówek oświatowych mieli obowiązek oszacowania ryzyk do zadań zidentyfikowanych w swoich planach na dany rok budżetowy, a następnie przekazania jednego egzemplarza planu zarządzania ryzykiem wysokim w swojej jednostce organizacyjnej do Zespołu za pośrednictwem Burmistrza.

Z przedłożonych planów zarządzania ryzykiem wysokim na lata 2012-2013 przez dyrektorów szkół i placówek oświatowych oraz dyrektora BOOS wynika, że w żadnej z tych placówek nie wystąpiło wysokie ryzyko w zakresie zadań zidentyfikowanych w planach poszczególnej jednostki.

(dowód: akta kontroli, str. 571-578, 1157-1198)

W okresie objętym kontrolą NIK, Zespół dokonywał analizy oświadczeń o stanie kontroli zarządczej złożonych przez kierowników jednostek organizacyjnych Gminy, w tym dyrektorów szkół i placówek oświatowych oraz dyrektora BOOS. Z przeprowadzonych analiz oświadczeń za lata 2011-2013 wynika, że we

wszystkich jednostkach oświatowych oraz BOOS w wystarczającym stopniu funkcjonowała skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

(dowód: akta kontroli, str. 697-716, 740-768)

W latach 2011-2013 w ramach funkcjonowania systemu kontroli zarządczej, Zespół corocznie przygotowywał projekt planu kontroli wewnętrznej do zatwierdzenia przez Burmistrza. Ujęty w tych planach zakres kontroli w jednostkach oświatowych oraz BOOS obejmował:

- zgodność deklaracji DRA i przekazywanych składek ZUS z naliczonymi wynagrodzeniami w wybranych jednostkach oświatowych (lata 2012-2013);
- terminowość przekazywania miesięcznych oraz rocznych sprawozdań budżetowych w BOOS oraz wybranych jednostkach oświatowych (lata 2011-2013);
- zgodność planu finansowego w wybranych jednostkach oświatowych (lata 2011-2013)
- prawidłowość wykazywania w sprawozdaniu SIO liczby uczniów oraz deklaracje złożone na nauczycieli języka mniejszości narodowej w wybranych jednostkach oświatowych (2013 r.);
- bezpieczeństwo obiektów budowlanych, prawidłowe zarządzanie i utrzymanie budynków w wybranych jednostkach oświatowych (lata 2012-2013);
- okresowe przeglądy placów zabaw w wybranych jednostkach oświatowych (2013 r.);
- udzielanie pomocy finansowej uczniom objętym rządowym programem „wyprawka szkolna” w latach 2010-2011 w wybranych jednostkach oświatowych (2012 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 822-823, 872-874, 925)

W latach 2011-2013 pracownicy<sup>34</sup> Urzędu oraz dyrektor BOOS przeprowadzili łącznie 95 kontroli wewnętrznych w powyższym zakresie, z tego 22 w 2011 r., 34 w 2012 r. oraz 39 w 2013 r. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w działaniu jednostek oświatowych oraz BOOS w zakresie objętym tymi kontrolami.

(dowód: akta kontroli, str. 824-870, 875-924, 926-947, 963-968)

W okresie objętym kontrolą NIK, w Gminie nie prowadzono audytu wewnętrznego, gdyż ujęta w *uchwałach w sprawie budżetu* na lata 2011-2013 kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów nie przekroczyła 40 000 tys. zł w poszczególnym roku budżetowym, tj. limitu określonego w art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 68, 81, 94)

**3.6.** W sprawie realizacji obowiązku wynikającego z art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>35</sup>, Burmistrz wyjaśniła, że nadzór na działalnością BOOS Burmistrz przeprowadzał w ramach kontroli zarządczej. Zadania nałożone na Gminę ustawą o systemie oświaty, jak również Kartą Nauczyciela realizowane były poprzez BOOS po uzgodnieniu i akceptacji z Burmistrzem. Istotne wytyczne w sprawie realizacji zadań normowane są w formie procedur wydawanych Zarządzeniami Burmistrza. Informacja o realizacji zadań oświatowych i wykonania budżetu przedstawiana była w formie sprawozdań opisowych.

(dowód: akta kontroli, str. 375-376)

**3.7.** Wydatki ogółem na funkcjonowanie BOOS w latach 2011-2013 wyniosły odpowiednio: 505,1 tys. zł, 504,1 tys. zł oraz 539,7 tys. zł, w tym na wynagrodzenia dla pracowników i pochodne od wynagrodzeń (składki): 422,5 tys. zł (83,6% ogółem wydatków), 436,4 tys. zł (86,6%) oraz 466,5 tys. zł (86,4%). Pozostałe wydatki

<sup>34</sup> Skarbnik Gminy, kierownicy Wydziału Finansów oraz Wydziału Gospodarki i Rozwoju Urzędu.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

stanowiły pozostałe wydatki bieżące oraz wydatki majątkowe (19,4 tys. zł w 2011 r.)  
W okresie objętym kontrolą NIK, w BOOS zatrudnionych było 7 pracowników (łącznie z dyrektorem).

W zakresie dokonywania analiz wydatków ponoszonych na funkcjonowanie BOOS oraz korzyści wynikających z wyodrębnienia obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkół i placówek Burmistrz wyjaśniła, że *zasadność działalności BOOS wielokrotnie była rozpatrywana i analizowana pod względem zasadności jej funkcjonowania. Jak wynika z tych analiz układ obowiązujący w obecnej formie jest najkorzystniejszy pod względem zarówno finansowym jak i merytorycznym:*

- odrębna księgowość dla każdej jednostki oświatowej spowodowałaby wyższe koszty utrzymania. Każda jednostka oświatowa musiałaby w swoich strukturach organizacyjnych zapewnić etat na stanowisku Głównego księgowego. Koszty samego wynagrodzenia w tych jednostkach znacznie przewyższyłyby obecne koszty utrzymania całego biura.

- zatrudnienie 1 osoby w księgowości zwiększałoby ryzyko funkcjonowania jednostki. Jednym z ryzyk byłby czynnik ludzki, tj. w przypadku choroby nie ma osoby odpowiedzialnej za terminową realizację zadań finansowych, jak również osoba ta nie byłaby specjalistą w każdym zakresie.

- zatrudnienie 2 osób na ½ etatu zmniejsza ryzyko niewłaściwego funkcjonowania jednostki pod względem czynników ludzkich, ale nie obniżyłoby kosztów utrzymania.

- BOOS zatrudniając pracowników zatrudnia specjalistów wykształconych w danej dziedzinie, zajmujących się wybranymi tematami co umożliwia wysoki poziom świadczonych usług.

- dyrektor BOOS na bieżąco analizuje prace dyrektorów jednostek oświatowych w każdym obszarze wykonywanych zadań na bieżąco informuje Burmistrza o realizacji zadań tych jednostek. (dowód: akta kontroli, str. 375-377)

W marcu 2012 r. Skarbnik Gminy opracowała wyliczenie wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) w sytuacji prowadzenia księgowość jednostek oświatowych w tych jednostkach i założyła, że w Urzędzie zatrudnienia referent ds. oświaty.

Wyliczenie sporządzono dla trzech wariantów, tj. każda jednostka zatrudniłaby głównego księgowego na pełny etat, cztery mniejsze jednostki zatrudniłyby głównego księgowego na ½ etatu oraz każda jednostka zatrudniłaby głównego księgowego i referenta ds. księgowości na ½ etatu (ograniczenie ryzyka braku zastępstwa głównego księgowego). Z wyliczenia wynikało, że każdy z tych wariantów generowałby wyższe koszty związane z wypłatą wynagrodzenia w porównaniu do kosztów wynagrodzenia pracowników BOOS w 2011 r. W zależności od przyjętego wariantu koszty wynagrodzenia byłyby wyższe od 245,9 tys. zł do 398,9 tys. zł w porównaniu do kosztów wynagrodzeń pracowników BOOS w 2011 r. (dowód: akta kontroli, str. 377, 969)

W okresie objętym kontrolą NIK, w Urzędzie nie były podejmowane zarówno przez Burmistrza oraz Radę Miejską w Prószkowie działania zmierzające do likwidacji BOOS. (dowód: akta kontroli, str. 974-1006)

**3.8.** W okresie 2011-2014<sup>36</sup> do Urzędu nie złożono żadnych skarg lub wniosków dotyczących sposobu realizacji przez Urząd zadań objętych niniejszą kontrolą NIK. (dowód: akta kontroli, str. 1153-1156)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

<sup>36</sup> Do dnia 23 lipca 2014 r.

## 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 objęcie bankową obsługą budżetu jednostek organizacyjnych Gminy Prószków.

## 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

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 22 sierpnia 2014 r.

Kontroler  
Marcin Blajda  
*starszy inspektor*  
*kontroli państwowej*

Blajda  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

Dyrektor

DYREKTOR  
Delegatury NIK w Opolu

Iwona Zyman  
.....  
podpis