



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4101-008-06/2014

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 - Funkcjonowanie wybranych jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych na przykładzie województwa opolskiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	Remigiusz Rutkowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 90793 z dnia 22 lipca 2014 r. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90792 z dnia 22 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Biuro Obsługi Szkół Samorządowych ul. Os. 1000-lecia 16, 48-210 Biąła
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Marszałek, Dyrektor BOSS <sup>1</sup> (dowód: akta kontroli str. 4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup>, 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 zawarcie porozumień z dyrektorami placówek w zakresie prowadzenia scentralizowanej obsługi ekonomiczno-administracyjnej, a także prowadzenie ksiąg rachunkowych odrębnie dla każdej jednostki oświatowej. Księgi te prowadzone były w formie elektronicznej z użyciem jednolitego narzędzia informatycznego, a obowiązki prowadzenia ksiąg rachunkowych każdej z jednostek oświatowych, powierzono głównemu księgowemu jednostki kontrolowanej. Dla każdej placówki oświatowej prowadzony był odrębny rachunek bankowy. BOSS 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 prowadzenia ksiąg rachunkowych z naruszeniem zasad wynikających z art. 23 ust. 2 ww. ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowość<sup>3</sup> oraz zaniechania rzetelnej weryfikacji prawidłowości wykonywania dowozu dzieci do placówek oświatowych.

<sup>1</sup> Do dnia 11 czerwca 2012 r. obowiązki Dyrektora BOSS pełniła Wera Barysz, a do dnia 31 stycznia 2012 r. Dyrektorem BOSS był Krzysztof Glombitza.

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

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. BOSS, jako jednostkę obsługi ekonomiczno-administracyjnej i finansowo-księgowej publicznych szkół podstawowych, gimnazjów i przedszkoli na terenie gminy Biała utworzono z dniem 1 stycznia 2000 r. uchwałą nr XIII/119/99 Rady Miejskiej w Białej z dnia 9 grudnia 1999 r. w sprawie utworzenia Biura Obsługi Szkół Samorządowych w Białej i nadania statutu.

(dowód: akta kontroli str. 12-16, 17-23)

W Statucie BOSS wskazano, że przedmiotem jego działania jest obsługa ekonomiczno-administracyjna i finansowo-księgowa szkół i przedszkoli w zakresie ustalonym w porozumieniu z dyrektorami obsługiwanych placówek oświatowych.

(dowód: akta kontroli str. 13, 20)

BOSS zawarło z dyrektorami placówek oświatowych porozumienia w zakresie prowadzenia scentralizowanej obsługi ekonomiczno-administracyjnej, w tym m.in.: prowadzenia obsługi finansowo-księgowej, prowadzenia całości spraw z zakresu rachunkowości i księgowości syntetycznej oraz analitycznej w zakresie działalności podstawowej, dochodów własnych, zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi oraz obsługi kasowej i bankowej.

(dowód: akta kontroli str. 37-70, 73-78, 79-83, 84-89)

W okresie objętym kontrolą<sup>4</sup> BOSS prowadził obsługę ekonomiczno-administracyjną dla 19 placówek oświatowych, w tym dwóch przedszkoli z dziewięcioma oddziałami zamiejscowymi<sup>5</sup>, sześciu szkół podstawowych<sup>6</sup> i dwóch gimnazjów<sup>7</sup>. Od 1 września 2011 r. BOSS prowadził obsługę trzech jednostek oświatowych, w tym: Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Białej<sup>8</sup>, Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Łączniku<sup>9</sup> oraz Publicznego Gimnazjum w Białej.

(dowód: akta kontroli str. 23-36)

W Statucie BOSS wskazano, że strukturę organizacyjną i szczegółowy zakres zadań stanowisk pracy określa Regulamin Organizacyjny Biura zatwierdzony przez Zarząd Gminy. W regulaminie organizacyjnym BOSS<sup>10</sup> określono szczegółowo jego zadania o charakterze ekonomiczno-administracyjnej i finansowo-księgowym.

(dowód: akta kontroli str. 14, 90-93)

<sup>4</sup> Okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r.

<sup>5</sup> Publiczne Przedszkole w Białej z oddziałami zamiejscowymi w Prężynie, Gostomi, Solcu, Ligocie Białskiej, Nowej Wsi i Śmiczu, Publiczne Przedszkole w Łączniku z oddziałami zamiejscowymi w Chrzelicach, Pogórze, i Brzeźnicy.

<sup>6</sup> Publiczne Szkoły Podstawowe w Białej, Gostomi, Pogórze, Radostyni, Śmiczu i w Łączniku.

<sup>7</sup> Publiczne Gimnazjum w Białej oraz Publiczne Gimnazjum nr 2 w Łączniku.

<sup>8</sup> Uchwała nr V.75.2011 Rady Miejskiej w Białej z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie utworzenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Białej ul. Tysiąclecia 16, w skład zespołu weszły: Publiczna Szkoła Podstawowa w Białej, wraz z filiami w Gostomi, Radostyni, Śmiczu, Publiczne Przedszkole w Białej wraz z oddziałami zamiejscowymi w Prężynie, Gostomi, Solcu, Ligocie Białskiej, Śmiczu i Nowej Wsi.

<sup>9</sup> Uchwała nr V.76.2011 Rady Miejskiej w Łączniku z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie utworzenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Łączniku ul. Fabryczna 4a, w skład zespołu weszły: Publiczna Szkoła Podstawowa w Łączniku wraz z filią w Pogórze, Publiczne Przedszkole w Łączniku wraz z oddziałami zamiejscowymi w Chrzelicach, Pogórze i Brzeźnicy oraz – od 26 kwietnia 2012 r. – Publiczne Gimnazjum w Łączniku.

<sup>10</sup> Zarządzenie nr OR.0050.288.2012 Burmistrza Białej z dnia 6 lipca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego BOSS w Białej.

Z informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>11</sup> dyrektorzy wszystkich placówek oświatowych, dla których Zarząd wykonywał obsługę ekonomiczno-finansową, administracyjną i organizacyjną potwierdzili, że obsługa ta była prowadzona terminowo i rzetelnie.

(dowód: akta kontroli str. 225, 228, 231)

1.2. Głównemu księgowemu BOSS powierzono m.in. bieżące i prawidłowe prowadzenie księgowości w sposób umożliwiający właściwy przebieg operacji gospodarczych oraz prawidłowe i terminowe dokonywanie rozliczeń finansowych, czuwanie nad całokształtem prac księgowości i prawidłowym obiegiem dokumentów, a także zapewnienie bieżącej ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 121-122)

Dyrektorzy wszystkich placówek oświatowych odrębnymi zarządzeniami upoważnili głównego księgowego BOSS do prowadzenia rachunkowości tych jednostek, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Osoba upoważniona w tym trybie potwierdziła przyjęcie powierzonych obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 125-127)

1.3. Wszyscy dyrektorzy placówek oświatowych oraz dyrektor BOSS ustalili<sup>12</sup> dla swoich placówek zasady rachunkowości oraz zakładowy plan kont. Zasady rachunkowości, zarówno dla BOSS, jak i dla wszystkich placówek oświatowych były ujednolicone i znajdowały się w posiadaniu BOSS.

Zasady rachunkowości spełniały wymagania określone w art. 10 ust.1 ustawy o *rachunkowości* oraz w przepisach 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*<sup>13</sup>. W przyjętych zasadach rachunkowości określono również sposoby ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia i udostępniania dowodów.

Zasady rachunkowości zgodnie z art. 10 ust.1 ustawy o *rachunkowości* były aktualizowane przez dyrektorów placówek oświatowych na wniosek Dyrektora BOSS.

(dowód: akta kontroli str. 147-177)

<sup>11</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 3/2012 Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Łączniku z dnia 16 kwietnia 2012 r. w *sprawie ustalenia zasad rachunkowości oraz zakładowego planu kont dla Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Łączniku*; zarządzenie nr 23/2011/12 Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Białej z dnia 16 kwietnia 2012 r. w *sprawie ustalenia zasad rachunkowości oraz zakładowego planu kont dla Zespołu Szkolno – Przedszkolnego w Białej*; zarządzenie nr 04/11/12 Dyrektora Publicznego Gimnazjum w Białej z dnia 16 kwietnia 2012 r. w *sprawie ustalenia zasad rachunkowości oraz zakładowego planu kont dla Publicznego Gimnazjum w Białej*; zarządzenie nr BOSS 161.4.2012 Dyrektora BOSS z dnia 16 kwietnia 2012 r. w *sprawie ustalenia zasad rachunkowości oraz zakładowego planu kont dla BOSS w Białej*.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 289, dalej: *rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości*.

1.4. W okresie objętym kontrolą dyrektorzy nowo utworzonych zespołów placówek oświatowych<sup>14</sup> powiadomili Naczelnika Urzędu Skarbowego w Prudniku o miejscu prowadzenia ksiąg rachunkowych zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 11a pkt 1 ustawy o *rachunkowości*. Dyrektor Publicznego Gimnazjum w Białej takiego zgłoszenia dokonał natomiast 29 czerwca 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 141-146)

1.5. Księgi rachunkowe były prowadzone przy użyciu systemu finansowo-księgowego „ProgMan Software”, którego producentem jest Wolters Kluwer S.A.<sup>15</sup>. 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. 224)

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 przetwarzania.

(dowód: akta kontroli str. 224)

1.7. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r. w dziennikach księgi głównej dotyczących wydatków wszystkich obsługiwanych placówek oświatowych, dokonano łącznie 3 675 zapisów księgowych.

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego wybrano do kontroli 10 zapisów księgowych, z każdego roku objętego kontrolą o największych wartościach na łączną kwotę 71 579,08 zł. Zapisy zostały sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne.

(dowód: akta kontroli str. 409-410)

W przypadku dziesięciu zapisów księgowych z 2011 r. stwierdzono, że we wszystkich zapisach data operacji gospodarczej w zapisach dziennika różniła się od rzeczywistej daty operacji gospodarczej wynikającej z treści dowodu księgowego, co było niezgodne z treścią art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o *rachunkowości*, zgodnie z którym zapis księgowy powinien zawierać co najmniej datę dokonania operacji gospodarczej, przez którą rozumie się datę zdarzenia podlegającego ujęciu w księgach rachunkowych. W czterech zapisach data dowodu księgowego w zapisach dzienników różniła się od rzeczywistej daty dowodu księgowego uwidocznionej na tym dowodzie, co było 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.

Wszystkie zapisy ujęto do niewłaściwych okresów sprawozdawczych co było niezgodne z art. 24 ust. 1 i ust. 5 ustawy o *rachunkowości*, w którym określono, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone na bieżąco, a pochodzące z nich informacje mają umożliwiać sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych.

Wszystkie dokumenty zostały zatwierdzone do wypłaty przez Dyrektora BOSS, co naruszało art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Białej i Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Łączniku.

<sup>15</sup> Moduł Finance Premium w wersji 9,9000.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Powyższe nieprawidłowości zostały uprzednio stwierdzone przez kontrolę przeprowadzoną w BOSS w dniach 16-27 stycznia 2012 r. przez Skarbnika Gminy Biała W związku z nienależytym wykonywaniem obowiązków głównemu księgowemu BOSS udzielono kary upomnienia oraz przyjęto jego rezygnację ze stanowiska głównego księgowego.

(dowód: akta kontroli str. 478-479, 483, 486-518)

1.8. Dyrektorzy placówek oświatowych odrębnymi zarządzeniami<sup>17</sup> wprowadzili w kierowanych przez siebie jednostkach instrukcje inwentaryzacji, zgodnie z którymi inwentaryzacji stanu aktywów i pasywów dokonuje się w drodze spisu z natury, uzgodnienia sald z bankami, odbiorcami oraz innymi kontrahentami jednostki oraz porównania stanów wynikających z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami weryfikacji realnej wartości aktywów i pasywów.

(dowód: akta kontroli str. 139-140, 192-219, 233-235)

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

(dowód: akta kontroli str. 220-221)

Główna księgowa BOSS corocznie, dla wszystkich placówek oświatowych sporządzała zestawienia obrotów i sald oraz uzgadniała salda z bankami i odbiorcami.

(dowód: akta kontroli str. 325-328, 346-356)

1.9. Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. *w sprawie sprawozdawczości budżetowej*<sup>18</sup> wszyscy dyrektorzy placówek oświatowych za okres od 1 stycznia 2011 r do 31 grudnia 2013 r za pośrednictwem BOSS przedstawiali Burmistrzowi Gminy Biała sprawozdania miesięczne, kwartalne i roczne, które zgodnie z art. 52 ust. 2 ustawy *o rachunkowości* oraz zgodnie z § 25 ust. 1 rozporządzenia *w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości* zostały podpisane przez główną księgową BOSS oraz dyrektorów placówek oświatowych, których dotyczyły te sprawozdania. Na każdym sprawozdaniu umieszczano pieczętkę z imieniem i nazwiskiem osoby podpisującej, co było zgodne z § 10 rozporządzenia *w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości*.

(dowód: akta kontroli str. 233, 236-243)

1.10. Burmistrz Białej, jako organ wykonawczy nie ustalał dla BOSS lub innych podległych jednostek zasad grupowania operacji gospodarczych istotnych dla rodzaju działalności.

(dowód: akta kontroli str. 277)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

W art. 23 ust. 2 ustawy *o rachunkowości* wskazano, że zapis księgowy powinien zawierać co najmniej zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji, z tym że należy posiadać pisemne objaśnienia treści skrótów lub kodów.

W wyniku badania analitycznego wszystkich zapisów księgowych stwierdzono, że w jednym przypadku zapisu księgowego (0,02%) nie było opisu operacji.

(dowód: akta kontroli str. 277)

<sup>17</sup> Zarządzenia *w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego instrukcji inwentaryzacyjnej*:

- Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Białej nr 35/2011/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r.,

- Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Łączniku nr 5/12 z dnia 30 kwietnia 2012 r.,

- Dyrektora Publicznego Gimnazjum w Białej nr 05/11/12 z dnia 1 maja 2012 r.

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103.

W zapisach ksiąg rachunkowych stwierdzono również, że w jednym przypadku data dowodu księgowego w zapisach dzienników różniła się od rzeczywistej daty dowodu księgowego uwidocznionej na tym dowodzie, co oznaczało, że księgi w tym zakresie są prowadzone niezgodnie z treścią art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym to przepisem zapis księgowy powinien zawierać m.in. datę dowodu księgowego rozumianą jako datę wystawienia tego dokumentu. Wymienione wyżej nieprawidłowości nie miały wpływu na wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 410)

Główny Księgowy BOSS wyjaśnił te nieprawidłowości pomyłką zapisu w systemie księgowym.

(dowód: akta kontroli, str. 419, 472)

#### 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 BOSS określono, że jest to samodzielna jednostka organizacyjna, której podstawowym zadaniem jest prowadzenie obsługi ekonomiczno-administracyjnej i finansowo-księgowej szkół i przedszkoli w zakresie ustalonym w porozumieniu z dyrektorami obsługiwanych jednostek.

Do zadań BOSS o charakterze ekonomiczno-administracyjnym i finansowo-księgowym należy m.in.: a) opracowywanie w porozumieniu z dyrektorem jednostki szczegółowych projektów planów finansowych oraz przedkładanie ich Burmistrzowi Białej, b) sporządzanie jednostkowych sprawozdań z realizacji planów finansowych w zakresie gospodarki budżetowej i pozabudżetowej wg zasad zawartych w przepisach prawa i przekazywanie ich Burmistrzowi Białej, c) przeprowadzanie operacji bankowych związanych z realizacją planów finansowych do wysokości środków wynikających z zatwierzonego, planu finansowego, d) prowadzenie rachunkowości w zakresie wydatków budżetowych i pozabudżetowych, e) prowadzenie urzędzeń księgowych, f) zapewnienie obsługi kasowej, g) rozliczanie inwentaryzacji przeprowadzanych w jednostkach, h) współpraca z dyrektorami jednostek w zakresie zabezpieczenia mienia oraz racjonalnego i celowego wykorzystania środków finansowych i składników majątkowych, i) sporządzanie okresowych analiz realizacji budżetów jednostek oraz przekładanie Burmistrzowi Białej informacji o stopniu wykorzystania środków budżetowych, j) sporządzanie, w porozumieniu z dyrektorami jednostek, wniosków o dokonanie zmian w budżetach jednostek oraz przedkładanie ich Burmistrzowi Białej, k) prowadzenie spraw w zakresie rozliczania inwestycji i remontów jednostek; l) ewidencjonowanie i przechowywanie dokumentów, ł) organizowanie służby BHP dla obsługiwanych placówek.

(dowód: akta kontroli str. 91- 93)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor BOSS przydzielił zatrudnionym pracownikom obowiązki wynikające z powierzonych tej jednostce zadań oraz określił ich odpowiedzialność.

(dowód: akta kontroli str. 114-138)

2.2. W zakresie poprawnego zatwierdzenia dokumentu do wypłaty badaniem objęto 30 dowodów księgowych wybranych losowo. Wszystkie dowody do wypłaty zostały zatwierdzone i podpisane przez dyrektora placówki oświatowej oraz sprawdzone przez głównego księgowego BOSS, posiadającego upoważnienia udzielone przez dyrektorów poszczególnych placówek oświatowych do wykonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 124-128, 256-324)

BOSS nie dokonywał w imieniu obsługiwanych placówek lokat wolnych środków. Dyrektor wyjaśniła, że BOSS nie podejmowało czynności związanych z dyspozycją środkami pieniężnymi w postaci dokonywania oprocentowanych lokat wolnych środków, gdyż środki przekazywane były na te rachunki od organu prowadzącego w ramach zgłaszanych potrzeb, tj. do wysokości tych potrzeb i nie znajdowały się na nich kwoty pozwalające na lokowanie.

(dowód: akta kontroli str. 465)

2.3. Dla każdej placówki oświatowej prowadzony był odrębny rachunek bankowy w Banku Spółdzielczym w Białej. Środki na rachunkach były nieoprocentowane. Bank pobierał opłaty z tytułu prowizji i czynności związanych z prowadzeniem rachunku zgodnie z taryfą opłat.

Główny księgowy BOSS posiadał upoważnienia dyrektorów placówek oświatowych do wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi.

(dowód: akta kontroli str. 124-126, 244-255)

2.4. BOSS nie występował wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako płatnik składek w stosunku do ubezpieczonych wykonujących pracę w obsługiwanych placówkach oświatowych. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>19</sup>, jednostka kontrolowana przekazała 9 340 455,36 zł tytułem należnych składek na ubezpieczenia społeczne. Zapłaty należnych składek dokonywano w wymaganym terminie.

W porozumieniach z dnia 20 marca 2012 r. zawartych z dyrektorami placówek oświatowych wskazano, że w ramach realizacji zadań Dyrektor BOSS jest zobowiązany do podpisywania wspólnie z głównym księgowym dokumentów rozliczeniowych i zgłoszeniowych ZUS. Miesięczne deklaracje były podpisane przez upoważnionego pracownika BOSS przy użyciu podpisu elektronicznego. Deklaracje były składane elektronicznie w wymaganym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 346-353, 357-367, 420)

2.5. W okresie objętym kontrolą BOSS, w stosunku do pracowników zatrudnionych w obsługiwanych placówkach oświatowych, przekazał 1 916 999 zł z tytułu należnego podatku dochodowego od osób fizycznych. Zapłaty dokonano w wymaganym terminie zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>20</sup>. Deklaracje podatkowe<sup>21</sup> były sporządzane przez pracowników BOSS w wymaganym terminie, a jako płatnika podatku dochodowego od osób fizycznych wskazywano w deklaracjach poszczególne placówki oświatowe.

(dowód: akta kontroli, str. 320-345, 354-356, 393-401)

<sup>19</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.

<sup>21</sup> PIT 8AR, PIT 11, PIT 40, PIT 4R.

2.6. BOSS, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 2 Statutu oraz z zawartymi porozumieniami z dyrektorami placówek oświatowych naliczał i wypłacał wynagrodzenia dla pracowników jednostek oświatowych. Listy płac były sprawdzane i zatwierdzane przez dyrektorów poszczególnych placówek.

(dowód: akta kontroli, str. 21, 377-392)

2.7. Na podstawie danych z ewidencji księgowych ustalono, że poszczególne placówki oświatowe dokonywały zakupu podobnych towarów i usług, w tym m.in. żywności, środków czystości, artykułów biurowych itp. Dyrektor BOSS wyjaśniła, że po dokonanej analizie podjęła decyzję o *przeprowadzeniu zamówienia odrębnie dla swojej i obsługiwanych placówek.*

(dowód: akta kontroli, str. 404)

W § 5 ust. 1 pkt 8 Statutu określono, że BOSS prowadzi – na wniosek i przy współudziale dyrektorów obsługiwanych placówek – sprawy zaopatrzenia hurtowego oraz dotyczące zawierania umów na roboty usługi i dostawy. W porozumieniach z dnia 2 stycznia 2009 r. zawartych przez BOSS z dyrektorami placówek oświatowych wskazano, że dyrektorzy powierzają jednostce obsługi ekonomiczno-administracyjnej sprawy związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem przetargów oraz nadzorem w tym zakresie. W § 12 Regulaminu organizacyjnego BOSS wskazano, że do obowiązków głównego księgowego należy m.in. wstępne przygotowanie materiałów do przetargu w zakresie inwestycji, remontów, dowozu uczniów do szkół, podlegających następnie weryfikacji i zatwierdzeniu przez właściwego kierownika jednostki obsługiwanej.

(dowód: akta kontroli, str. 12-22, 37-66, 90-113)

*Dyrektor BOSS wyjaśniła, że w opracowanym regulaminie organizacyjnym dla głównej księgowej wyznaczono zadanie wstępnego przygotowania materiałów do przetargu, mając na uwadze czynności techniczne związane z posiadaną przez nią wiedzę analityczno-księgową i dotyczącą przygotowania wyliczeń w zakresie kalkulacji ekonomicznej wartości zamówienia. Główna księgowa uczestniczyła w kalkulacjach dotyczących wyliczenia wartości zamówienia, gdyż u niej znajdują się dowody księgowe będące podstawą do przygotowania odpowiednich wyliczeń. Posiada ona również odpowiednią wiedzę ekonomiczną do ich przygotowania. Jest ona jedyną osobą posiadającą odpowiednie dane zebrane z dowodów księgowych, orientacyjnej liczby dzieci, czy cen biletów.*

(dowód: akta kontroli str. 476)

W porozumieniach z dnia 20 marca 2012 r. zawartych przez dyrektora BOSS z dyrektorami placówek oświatowych nie unormowano zagadnień związanych z przeprowadzaniem przetargów.

(dowód: akta kontroli, str. 14, 21, 73-89, 96)

Dyrektor BOSS wyjaśniła, że zawarte porozumienia opracowane zostały w oparciu o wspólne ustalenia pomiędzy poszczególnymi dyrektorami a dyrektorem BOSS, podczas których ustalono, że BOSS będzie wykonywał czynności techniczne związane z realizacją przetargów, natomiast samo zawarcie umowy i wyłonienie wykonawcy leży w kompetencji poszczególnych dyrektorów.

(dowód: akta kontroli, str. 476)

Dyrektor BOSS nie podejmował żadnych czynności zmierzających do zmiany statutu BOSS w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 476)

2.8. W okresie objętym kontrolą, BOSS przeprowadził dwa wspólne zamówienia na świadczenie usług w zakresie przewozu uczniów do szkół podstawowych, gimnazjalnych i przedszkoli na terenie Gminy, realizowanych w ramach komunikacji regularnej na podstawie biletów miesięcznych i obejmujący lata szkolne 2011/2012 i 2012/2013 oraz świadczenie usług w tym samym zakresie, w roku szkolnym 2013/2014, na łączną kwotę 1 287 567,90 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 421-461)

Szczegółowym badaniem objęto wyżej wymienione postępowania przetargowe. Zarządzeniem<sup>22</sup> Burmistrz wyznaczył BOSS do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego pn. *Świadczenie usług w zakresie przewozu uczniów do szkół podstawowych, gimnazjalnych i przedszkoli w Gminie Biała w roku szkolnym 2013/2014 w formie zakupu biletów miesięcznych* i nakazał wykonanie zarządzenia dyrektorowi BOSS.

(dowód: akta kontroli, str. 437)

Zarządzeniami<sup>23</sup> Dyrektor BOSS powołał komisje przetargowe do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Jeden z pracowników BOSS w swoim zakresie obowiązków miał za zadanie przeprowadzanie zamówień publicznych dotyczących obsługiwanych jednostek zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli, str. 421, 438)

Zbadane postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>24</sup>

(dowód: akta kontroli, str. 546)

Dyrektor BOSS wyjaśniła, że *przez przeprowadzanie zamówień publicznych dotyczących obsługiwanych jednostek zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych rozumiano całość procesu realizacji zamówienia od przygotowania, poprzez realizację i końcowe rozliczanie. Przez rozliczenie umowy pod względem proceduralnym rozumiano nadzór nad prawidłowym jej sporządzeniem, realizacji i zakończeniem, mając na uwadze przepisy ustawy prawo zamówień publicznych w części dotyczącej zawierania umów z wyłonionymi wykonawcami, czuwaniem nad realizacją umowy wynikającą z określonych w niej zapisach. Natomiast rozliczenie umów pod względem gospodarczym rozumiano jako weryfikację statusu gospodarczego wykonawcy podczas trwania umowy i realizacji usługi mając na uwadze występowania wykonawcy w roli podmiotu gospodarczego posiadającego uprawnienia do przewozu osób.*

(dowód: akta kontroli, str. 119, 464-465)

W zakresie udziału przedstawicieli jednostek oświatowych w procedurze przygotowania umów Dyrektor BOSS wyjaśniła, że *procedura przygotowania umów wynikających z zamówień wymagała ścisłego udziału zarówno pracowników BOSS oraz kierowników obsługiwanych placówek oświatowych.*

(dowód: akta kontroli str. 405)

Z informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że dyrektorzy trzech placówek oświatowych, dla których BOSS wykonywał obsługę

<sup>22</sup> Zarządzenie nr OR.0050.461.2013 Burmistrza Białej z dnia 2 lipca 2013 w sprawie wyznaczenia jednostki organizacyjnej gminy tj. BOSS do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego.

<sup>23</sup> Zarządzenie nr BOSS 0161.14.2011 Dyrektora BOSS z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie powołania komisji do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz zarządzenie nr BOSS.021.9.2013 Dyrektora BOSS z dnia 31 lipca 2013 r. w sprawie powołania komisji do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

ekonomiczno-finansową, administracyjną i organizacyjną w okresie objętym kontrolą przeprowadzili łącznie 9 postępowań z zastosowaniem ustawy *Prawo zamówień publicznych*, a dotyczących m.in. dostaw artykułów spożywczych, usług remontowych, zakupu i montażu urządzeń skateparku oraz budowy placu zabaw. Dyrektorzy wszystkich placówek oświatowych przeprowadzili łącznie (z zastosowaniem przepisów wewnętrznych) 7 postępowań dotyczących prac remontowych, budowy chodnika i parkingu czy zakupu opału. Wszyscy dyrektorzy potwierdzili także, że postępowania były prowadzone przy współpracy z BOSS.

(dowód: akta kontroli, str. 225, 228, 231)

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 budowlane*<sup>25</sup> zlecali dyrektorzy tych placówek. Dyrektor BOSS wyjaśniła, że *obiekty budowlane pozostające w zarządzie poszczególnych dyrektorów jednostek poddawane były okresowym kontrolom. Kontrole te zlecali poszczególni zarządcy.*

(dowód: akta kontroli, str. 405)

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

(dowód: akta kontroli str. 519-520)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

W § 4 umowy<sup>26</sup> zawartej przez BOSS wskazano, że przewoźnik zobowiązany był do dochowania szczególnej staranności przy wykonaniu przedmiotu umowy, zachowania kultury osobistej, dbałości o stan techniczny, higieniczny, czystość oraz estetykę pojazdu. Z kolei w § 8 tej umowy wskazano, że BOSS mógł w każdym czasie dokonywać kontroli prawidłowości wykonywania przewozów. Jednostka kontrolowana nie przeprowadzała kontroli realizacji umowy w zakresie wykonywania przewozów, co świadczy o braku rzetelnej weryfikacji przez ten podmiot, wykonywania zawartej umowy.

Dyrektor BOSS wyjaśniła, że *nad prawidłowością wykonywania przewozów czuwali kierownicy jednostek przy pomocy zatrudnionych osób które każdorazowo brały udział w przewozie uczniów (przy każdym kursie i na każdej trasie) i w przypadku zaistnienia nieprawidłowości mogły na bieżąco informować kierowników).*

(dowód: akta kontroli, str. 457-461, 477)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

<sup>26</sup> Umowa nr 1/2003 z dnia 29 sierpnia 2013 r. zawarta pomiędzy BOSS a ARRIVA spółką z o. o. na świadczenie usług w zakresie przewozu uczniów do szkół podstawowych, gimnazjalnych i przedszkoli w Gminie Biała w roku szkolnym 2013/2014 w formie zakupu biletów miesięcznych.

## 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 podjęcie działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji księgowej.

## 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 01 września 2014 r.

Kontroler  
Krzysztof Rajczyk  
główny specjalista k.p.

  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

Dyrektor

DYREKTOR  
z up.  
Janusz Madej  
Wiceprezident  
Delegatury NIK w Opolu

  
.....  
podpis

