



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.9.1.2023

Eligiusz Komarowski
Starosta Piłski
Starostwo Powiatowe w Pile
aleja Niepodległości 33/35
64-920 Piła

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.46.2024 Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 28 czerwca 2024 r.

I/23/004 Organizacja, finansowanie i funkcjonowanie Zespołu Placówek Wychowawczych w Łobżenicy

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Pile ¹ , aleja Niepodległości 33/35, 64-920 Piła
Kierownik jednostki kontrolowanej	Eligiusz Komarowski, Starosta Piłski ² , pełniący funkcję od 22 listopada 2018 r. ³
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja działalności Zespołu Placówek Wychowawczych w Łobzenicy ⁴ . 2. Finansowanie Zespołu przez organ prowadzący ⁵ oraz nadzór nad jego działalnością.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2023 ⁶ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁷
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Agnieszka Hofman, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LPO/180/2023 z 1 grudnia 2023 r. 2. Jakub Łakomecki, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LPO/181/2023 z 1 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: Starostwo.

³ Wyboru dokonano na I sesji Rady Powiatu w dniu 22 listopada 2018 r.

⁴ Dalej: Zespół, ZPW.

⁵ Organem prowadzącym Zespół Placówek Wychowawczych w Łobzenicy, w rozumieniu art. 4 pkt 16 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r., poz. 900, ze zm., dalej: prawo oświatowe), był Powiat Piłski.

⁶ Czynności kontrolne w jednostce zakończono 9 lutego 2024 r.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK negatywnie ocenia działania Zarządu Powiatu w Pile, wykonującego zadania organu prowadzącego Zespołu Placówek Wychowawczych w Łobżenicy, w zakresie finansowania i organizacji funkcjonowania tej jednostki oraz nadzoru nad jej działalnością.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wprawdzie Zespół został wyposażony w nieruchomości niezbędne do realizacji zadań, jednakże w związku z wyłączeniem (od sierpnia 2022 r.) budynku MOS w Kijaszkowie z użytkowania, organ prowadzący nie zapewnił warunków lokalowych do prowadzenia statutowej działalności tej jednostce. Zarząd Powiatu w Pile nie podejmował działań w celu przeprowadzenia niezbędnych remontów tego budynku i przywrócenia jego funkcjonalności. W przypadku ewentualnego skutecznego naboru do MOS placówka nie była w stanie realizować swoich zadań.

Zarząd Powiatu w Pile przez 10 miesięcy nie podjął rzetelnych działań zapewniających powierzenie stanowiska dyrektora Zespołu kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu. W efekcie, niezgodnie z art. 63 ust. 13 prawa oświatowego do pełnienia obowiązków dyrektora Zespołu od 22 stycznia 2024 r. wyznaczono osobę, która wykonywała obowiązki na tej samej podstawie przez wcześniejsze 10 miesięcy, a ponadto uzyskała negatywną opinię organu sprawującego nadzór pedagogiczny, tj. Wielkopolskiego Kuratora Oświaty.

W skutek nierzetelnego przygotowania projektu statutu, w okresie objętym kontrolą, w Zespole obowiązywał statut, którym nie określono trybu składania skarg w przypadku naruszenia praw wychowanka oraz trybu odwoływania się przez nich od nałożonej kary. Naruszało to przepisy rozporządzenia⁹ MENiS z 7 marca 2005 r. określającego minimalną treść statutu takiej jednostki i mogło naruszać prawa wychowanków. W pozostałym zakresie przyjęte w statucie regulacje umożliwiały funkcjonowanie i realizację zadań statutowych Zespołu.

Organ prowadzący nie zapewniał wystarczających środków na wydatki inwestycyjne Zespołu. Nie dokonywano rzetelnego rozpoznania potrzeb inwestycyjnych ZPW, mimo ich zgłaszania przez kierowników tej jednostki oraz dysponowania bieżącą informacją o stanie technicznym budynków (wynikającą z protokołów z ich okresowych przeglądów), w tym zalecanych do wykonania remontach, m.in. kotłowni budynku w Kijaszkowie, budynków warsztatów, montażu poręczy w budynku szkolnym oraz budynku administracyjnym w Łobżenicy oraz naprawy elewacji budynku hali sportowej.

Starosta przeprowadzał w Zespole kontrole, w zakresie realizacji w tej jednostce zasad kontroli zarządczej i stosowania procedur gospodarki finansowej, jednak nie podjął żadnych działań w związku z ich wynikami (wskazującymi na ujawnione naruszenie dyscypliny finansów publicznych), pomimo że był do tego zobligowany przepisami ustawy. Starosta nie dopełnił tym samym obowiązku wynikającego z art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁰, polegającego na złożeniu zawiadomienia o ujawnionych naruszeniach dyscypliny finansów publicznych przez osobę pełniącą obowiązki dyrektora Zespołu, które dotyczyły nieprzekazania w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania oraz nieprzeprowadzenia inwentaryzacji mienia tej jednostki w 2021 r. i w 2022 r.

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono również kontroli merytorycznej prawidłowości sporządzanych przez Zespół sprawozdań, mimo że występowały uzasadnione wątpliwości co do ich poprawności. Organ prowadzący monitorował

⁸ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁹ Tj. §8 pkt 2 załączników nr 3 i 4 rozporządzenia MENiS w sprawie ramowych statutów placówek publicznych z 7 marca 2005 r., Dz.U. z 2005 r., poz. 466, dalej: rozporządzenie MENiS sprawie statutu.

¹⁰ Dz.U. z 2024 r., poz. 104, ze zm., dalej: uondfp.

wprowadzić realizację przez Zespół zaleceń wynikających z kontroli innych podmiotów, nie wyegzekwował jednak od dyrektora Zespołu realizacji powtarzającego się w kolejnych latach zalecenia dotyczącego przeprowadzenia inwentaryzacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja działalności Zespołu Placówek Wychowawczych w Łobżenicy

Opis stanu faktycznego

1.1. Zespół Placówek Wychowawczych w Łobżenicy utworzony został 1 września 2019 r., na podstawie uchwały nr VII.52.2019 Rady Powiatu w Pile z 25 kwietnia 2019 r. Załącznikami do ww. uchwały był akt założycielski Zespołu oraz pierwszy statut, który - w brzmieniu nadanym przez organ prowadzący - obowiązywał w całym okresie objętym kontrolą. Zespół był publiczną, koedukacyjną placówką resocjalizacyjno-socjoterapeutyczną, całodobową i całoroczną, w której skład wchodziły:

- Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy z siedzibą w Łobżenicy¹²,
- Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii z siedzibą w Kijaszkowie¹³,
- Szkoła Podstawowa Specjalna w MOW w Łobżenicy,
- Szkoła Podstawowa Specjalna w MOS w Kijaszkowie,
- Branżowa Szkoła I Stopnia Specjalna w Łobżenicy.

Zgodnie z § 3 statutu dyrektor Zespołu pełnił funkcję dyrektora MOW w Łobżenicy, MOS w Kijaszkowie oraz szkół funkcjonujących w ramach tych placówek. Organami Zespołu byli: dyrektor, rada pedagogiczna i samorząd wychowanków (§ 7 ust. 1). Postanowienia statutu, odnoszące się do organów placówki, odpowiadały dyspozycji przepisów § 1 pkt 3 i 4 oraz § 3-8 załączników nr 3 i nr 4 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie ramowych statutów placówek publicznych z 7 marca 2005 r.¹⁴ i regulowały kompetencje organów Zespołu, w tym dyrektora i rady pedagogicznej, zasady współdziałania między nimi i sposób rozwiązywania ewentualnych sporów. Do obowiązków dyrektora należało m.in. organizowanie administracyjnej, finansowej i gospodarczej obsługi jednostki (§ 8 ust. 4 pkt 4) oraz racjonalne dysponowanie środkami określonymi w planie finansowym placówki (§ 8 ust. 4 pkt 9)¹⁵. Poza wymaganiami formalnymi opisanymi w § 47 – w przypadku przyjęcia wychowanka do MOS - statut nie przewidywał innych wymogów w zakresie rekrutacji, nie zawierał też zasad kwalifikowania do pobytu w MOS.

W sprawie przyjęcia innych regulacji dotyczących naboru do MOW i MOS niż zapisane w statucie Starosta wyjaśnił, że *jeśli chodzi o zasady kierowania, przyjmowania wychowanków do MOS to są zawarte w statucie placówki; określa je jednak przede wszystkim art. 127 ustawy prawo oświatowe i ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich¹.*

(akta kontroli str. 6-7, 8-56, 1232-1233)

W statucie, nadanym przez organ prowadzący przy utworzeniu Zespołu, nie określono natomiast trybu składania skarg, w przypadku naruszenia prawa wychowanka oraz trybu odwoływania się od nałożonej na wychowanka kary. W związku z tym w okresie objętym kontrolą w Zespole obowiązywał statut niezawierający wszystkich

¹¹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Dalej: MOW

¹³ Dalej: MOS

¹⁴ Dz. U. Nr 52, poz. 466, dalej: rozporządzenie MENiS w sprawie statutu.

¹⁵ Poza wymienionymi zapisami dotyczącymi kompetencji opiniodawczych rady pedagogicznej w zakresie planu finansowego oraz ogólnymi zapisami dotyczącymi kompetencji dyrektora w zakresie dysponowania środkami finansowymi statut nie zawierał regulacji dotyczących prowadzenia gospodarki finansowej i gospodarowania powierzonym mieniem.

postanowień wymaganych w § 8 pkt 2 i 3 załączników nr 3 i nr 4 do ww. rozporządzenia MENiS, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W § 26 ust. 3 statutu w sposób ogólny wskazano, że od kar i nagród przysługuje wychowankowi odwołanie do dyrektora Zespołu zgodnie z zasadami określonymi w statucie i regulaminie pobytu wychowanków.

(akta kontroli str. 8-56, 2250-2251, 2252-2255, 2256)

1.2. W okresie objętym kontrolą, w skład majątku Zespołu Placówek Wychowawczych, służącego do realizacji zadań statutowych, wchodziły składniki mienia, które przed 1 września 2019 r. znajdowały się w posiadaniu dwóch odrębnych¹⁶ jednostek: MOW w Łobzenicy oraz MOS w Kijaszkowie, tj.:

- nieruchomości zabudowane budynkami administracyjno-szkolnymi, budynkiem internatu, budynkiem mieszkalnym oraz warsztatami MOW oraz obiektami towarzyszącymi hali sportowej w Łobzenicy, na których ustanowiono na rzecz MOW trwałe zarząd (decyzja Zarządu Powiatu w Pile nr GN.I.7002-1/2007 z 3 października 2007 r.),
- nieruchomość zabudowaną budynkiem hali sportowej w Łobzenicy, na której ustanowiono na rzecz MOW trwałe zarząd (decyzja nr WN.I.7002-3/07 z 3 października 2007 r.),
- nieruchomości położone w Kijaszkowie, zabudowane budynkami: gospodarczym, garażowo-magazynowym, pralnią oraz szklarnią, na których ustanowiono trwałe zarząd na rzecz MOW (decyzja nr WN.I.7002-1/09 z 10 czerwca 2007 r.)¹⁷.

Na podstawie ww. aktów Zespół był zwolniony z obowiązku wnoszenia opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu w stosunku do tych nieruchomości.

W sierpniu 2022 r. jeden z obiektów Zespołu (budynek MOS w Kijaszkowie), został wyłączony z użytkowania, w związku z koniecznością naprawy i remontu jego kotłowni. Wyłączenie z użytkowania nastąpiło na podstawie opinii kominiarskiej, dołączonej do pisma z prokuratury, prowadzącej postępowanie dotyczące sprowadzenia zagrożenia dla zdrowia i życia, w związku z wystąpieniem w budynku zadymienia. W ww. opinii zalecono, aby budynek MOS zabezpieczyć przed dostępem osób trzecich do czasu wykonania stosownych napraw. Informacja o wyłączeniu obiektu budowlanego z użytkowania została przekazana przez Starostę 22 sierpnia 2022 r. prokuraturze oraz dyrektorowi Zespołu.

W styczniu 2023 r. nieruchomość, na której znajdował się ww. obiekt MOS, wymieniono w wykazie nieruchomości powiatu przeznaczonych do zbycia¹⁸. Od sierpnia 2022 r. do zakończenia kontroli NIK¹⁹, mimo obowiązku wynikającego z art. 10 ust. 1 prawa oświatowego, organ prowadzący nie zapewnił warunków lokalowych umożliwiających statutową działalność MOS, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 57-59, 60-65, 66-68, 69-76, 77-79, 80-83)

W marcu 2022 r. Zarząd Powiatu przekazał²⁰ na rzecz Zespołu kserokopiarkę oraz szafkę metalową pod kserokopiarkę, o łącznej wartości 5,9 tys. zł. W okresie objętym kontrolą organ prowadzący pozyskał środki finansowe na zakup niezbędnego wyposażenia kuchni oraz jadalni, w ramach programu „Posiłek w szkole i w domu” dla Szkoły Podstawowej Specjalnej przy MOW w Łobzenicy. Łączna kwota

¹⁶ Przed połączeniem w Zespół Placówek Wychowawczych.

¹⁷ Decyzją WN.VI.7001-26/10 z 27 października 2007 r. orzeczono, że do nieruchomości przekazanej w trwałe zarząd 10 czerwca 2009 r. zalicza się również środki trwałe w postaci nawierzchni utwardzonej oraz ogrodzenia, których łączna wartość wynosi 29,6 tys. zł

¹⁸ Załącznik do uchwały nr 856.2023 Zarządu Powiatu w Pile z 4 stycznia 2023 r. w sprawie planu wykorzystania zasobu nieruchomości powiatu pilskiego na lata 2023 – 2025.

¹⁹ 9 lutego 2024 r.

²⁰ Uchwałą nr 669.2022 Zarządu Powiatu z 30 marca 2022 r.

dofinansowania wyniosła 63,9 tys. zł, z tego 16,9 tys. zł. stanowił wkład własny Powiatu Pilskiego.

W latach 2021-2023, Powiat Pilski występował do Wojewody Wielkopolskiego o przyznanie dotacji celowej na wyposażenie w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe dla klas I-III dla Szkoły Podstawowej Specjalnej przy Zespole. Jednakże pozyskane w ten sposób środki w łącznej wysokości 3,7 tys. zł zostały zwrócone²¹ na konto Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu - Zespół ich nie wykorzystał, m.in. ze względu na niewielką liczbę wychowanków oraz wystarczający zasób posiadanych podręczników²².

(akta kontroli str. 57-59, 60-65, 66-68, 69-76, 77-79, 2274, 1378-1386)

1.3. W okresie objętym kontrolą trzykrotnie następowała zmiana osób pełniących funkcję dyrektora Zespołu²³. W październiku 2020 r. Starosta powierzył pełnienie obowiązków dyrektora Zespołu ówczesnemu wicedyrektorowi (Sz.R.) na okres od 1 listopada 2020 r. do czasu powierzenia stanowiska dyrektora (nie dłużej niż do 30 czerwca 2021 r.). Następnie, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej Zespołu²⁴, uchwałą Rady Powiatu w Pile z 16 czerwca 2021 r. okres pełnienia obowiązków dyrektora przez Sz.R. przedłużono do 31 sierpnia 2022 r.²⁵ Po przeprowadzeniu konkursu, uchwałą Zarządu Powiatu w Pile z 22 czerwca 2022 r., stanowisko dyrektora Zespołu powierzono S.D. na okres od 1 września 2022 r. do 31 sierpnia 2027 r. Umowę o pracę z nowym dyrektorem zawarto 31 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 84-117)

W dniu zawarcia umowy o pracę S.D. był pracownikiem podejmującym pracę po raz pierwszy, w rozumieniu przepisu art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²⁶, wobec czego odbywał służbę przygotowawczą, a 6 lutego 2023 r. przystąpił do kończącego ją egzaminu, z którego uzyskał wynik negatywny²⁷. Uchwałą Rady Powiatu w Pile z 21 marca 2023 r. S.D. został odwołany ze stanowiska dyrektora Zespołu, na podstawie przepisu art. 19 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, który stanowi, że pozytywny wynik egzaminu kończącego służbę przygotowawczą jest warunkiem dalszego zatrudnienia pracownika. Wypowiedzenie umowy o pracę nastąpiło w tym samym dniu.

(akta kontroli str. 118-208, 209-228)

Wojewoda Wielkopolski 5 maja 2023 r. wydał rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie nieważności uchwały Zarządu o odwołaniu S. D. ze stanowiska dyrektora Zespołu, które Starosta zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu²⁸. Wyrokiem z 17 sierpnia 2023 r. WSA uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody, stwierdzając, że uchwała o odwołaniu S. D. była zgodna z prawem. Sąd przyznał również rację Staroście w kwestii zasadności uznania negatywnej oceny z egzaminu w służbie przygotowawczej za przesłankę odwołania ze stanowiska dyrektora Zespołu.

(akta kontroli str. 150-228)

²¹ Zwrotu środków dokonywano 25 stycznia 2022 r. za 2021 r., 25 stycznia 2023 r. za 2022 r. oraz 9 stycznia 2024 r. za 2023 r.

²² W 2020 r. na ww. cel pozyskano kwotę 2,4 tys. zł, która została wykorzystana w całości.

²³ Od 1 listopada 2020 r. do 31 sierpnia 2022 r. i od 22 marca 2023 r. do zakończenia kontroli NIK, tj. 9 lutego 2024 r. – Sz. R., pełniący obowiązki dyrektora ZPW; od 1 września 2022 r. do 21 marca 2023 r. – S. D., dyrektor ZPW.

²⁴ Po uzyskaniu pozytywnej opinii Wielkopolskiego Kuratora Oświaty z 24.05.2021 r. i po uzyskaniu pozytywnej opinii rady pedagogicznej Zespołu 28.04.2021 r.

²⁵ Podstawę przedłużenia terminu pełnienia obowiązków stanowił przepis §11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 493 ze zm.)

²⁶ Dz.U. z 2022 r., poz. 530, ze zm., dalej: ustawa o pracownikach samorządowych.

²⁷ O negatywnym wyniku egzaminu przewodniczący komisji konkursowej zawiadomił 7 lutego 2023 r.

²⁸ Dalej WSA.

W związku z wakatem, Rada Powiatu w Pile 21 marca 2023 r. ponownie powierzyła Sz. R.²⁹ pełnienie obowiązków dyrektora Zespołu na okres od 22 marca 2023 r. do maksymalnie 21 stycznia 2024 r. Konkurs na stanowisko dyrektora Zespołu Zarząd Powiatu ogłosił 31 października 2023 r., a jedyny kandydat zgłoszony do postępowania (pełniący wówczas obowiązki dyrektora Zespołu) nie uzyskał liczby głosów wystarczającej do jego wyboru. Wobec niewyłonienia nowego dyrektora, uchwałą Zarządu Powiatu w Pile z 19 stycznia 2024 r., pełnienie obowiązków powierzono po raz kolejny Sz. R., który poprzednio (od 22 marca 2023 r.) pełnił już tę funkcję przez 10 miesięcy. Tym samym Zarząd Powiatu w Pile, w okresie od 21 marca 2023 r. do 21 stycznia 2024 r. nie podjął rzetelnych działań zapewniających powierzenie stanowiska dyrektora Zespołu kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 229-250)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2021-2023 w Zespole obowiązywał nadany przez organ prowadzący statut, który nie zawierał wymaganych w § 8 pkt 2 i 3 załączników nr 3 i 4 rozporządzenia MENiS w sprawie statutu postanowień. Przyczyną tego stanu było to, że w projekcie³⁰ pierwszego statutu Zespołu (nadanego następnie placówce uchwałą Rady Powiatu z 25 kwietnia 2019 r.) Zarząd Powiatu nie określił trybu składania skarg w przypadku naruszenia praw wychowanka oraz trybu odwoływania się od nałożonej na wychowanka kary.

W toku kontroli NIK, pismem z 22 stycznia 2024 r. Wicestarosta Piłski zwrócił się do dyrektora Zespołu Placówek Wychowawczych w Łobżenicy o wszczęcie procedury w zakresie pilnej nowelizacji statutu. Zgodnie z wyjaśnieniem aktualizacji statutu dokonano 29 stycznia 2024 r.

(akta kontroli str. 8-56, 1250-1251, 1252-1255, 1256)

Wicestarosta wyjaśnił, że: *zgodnie z art. 88 ust. 1 i 7 ustawy prawo oświatowe (...), szkołę lub placówkę publiczną zakłada się na podstawie aktu założycielskiego, a Organ lub osoba zakładająca szkołę lub placówkę podpisuje akt założycielski oraz nadaje pierwszy statut. Oznacza to, że z chwilą rozpoczęcia działalności Zespół Placówek Wychowawczych w Łobżenicy funkcjonował na podstawie nadanego statutu, którego autorem był Zarząd Powiatu w Pile (projekt przyjęty na Zarządzie Powiatu w Pile - Protokół nr 21.2019 posiedzenia Zarządu Powiatu w Pile z dnia 10 kwietnia 2019 r.)*

(akta kontroli str. 1378-1379)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym do zadań zarządu należało przygotowywanie projektów uchwał rady. Nieokreślenie w statucie Zespołu trybu składania skarg w przypadku naruszenia praw wychowanka oraz trybu odwoływania się od nałożonej na wychowanka kary nie tylko było niezgodne z wymogami ww. rozporządzenia, ale też mogło naruszać prawa wychowanków Zespołu.

2. W okresie od sierpnia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r.³¹ Zarząd Powiatu w Pile nie zapewnił warunków lokalowych dla funkcjonowania Młodzieżowego Ośrodka Socjoterapii w Kijaszkwie, a także nie podjął działań zmierzających do przywrócenia stanu technicznego tego obiektu do umożliwiającego prowadzenie w nim statutowej działalności, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 1 i 3 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 2 prawa oświatowego.

²⁹ Wówczas wicedyrektora Zespołu.

³⁰ Zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy z 6 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r., poz. 107, ze zm.) do zadań zarządu powiatu należy przygotowywanie projektów uchwał rady powiatu.

³¹ Czynności kontrolne w jednostce zakończono 9 lutego 2024 r.

Do zadań organu prowadzącego – w myśl art. 10 ust. 1 pkt 1 prawa oświatowego - należało w szczególności zapewnienie warunków działania placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. Obowiązkiem organu, wynikającym z art. 10 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, było wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie. W związku z art. 29 ust. 1 pkt 2 prawa oświatowego zadania i kompetencje organu prowadzącego w ww. zakresie wykonywał Zarząd Powiatu w Pile. Natomiast informacja o funkcjonowaniu MOS upowszechniana była na stronie internetowej Powiatu³², gdzie wskazywano możliwość złożenia wniosku o przyjęcie do MOS zlokalizowanego w Kijaszkowie.

(akta kontroli str. 360-365, 1249)

W wyjaśnieniu Wicestarosta wskazał, że: *W związku z otrzymanym pismem z dnia 28 lipca 2022 r. (...) z Prokuratury Rejonowej w Chodzieży, budynek Młodzieżowego Ośrodka Socjoterapii w Kijaszkowie został wyłączony z użytkowania. W Młodzieżowym Ośrodku Socjoterapii w Kijaszkowie nie było wówczas uczniów/wychowanków. Od czasu utworzenia tego typu jednostki przez Powiat Piłski nie było nią zainteresowania ze strony rodziców/prawnych opiekunów i nie dokonano z tego powodu naboru (tak więc od dnia wyłączenia budynku z użytkowania do dnia udzielania odpowiedzi nie złożono żadnego wniosku o przyjęcie do MOS). Z uwagi na wyłączenie budynku z użytkowania oraz braku wniosków rodziców/prawnych opiekunów, a także braku jakichkolwiek wniosków od dyrektora Zespołu Placówek Wychowawczych w Łobżenicy, Organ prowadzący nie oszacował zakresu oraz wartości niezbędnych napraw, ani też nie zabezpieczał na to środków. Za zarządzanie budynkami Zespołu oraz ich zabezpieczenie odpowiadał w pierwszej kolejności jego dyrektor, a ten nie informował Organu prowadzącego o ewentualnej pilnej konieczności dokonania napraw, czy też ewentualnym istnieniu ryzyka degradacji budynku w Kijaszkowie (jak zrobiono to np. w przypadku konieczności wymiany pieca w budynku w Łobżenicy w listopadzie 2022 r.). W przypadku dokonania skutecznego naboru do MOS i w związku z tym zgłoszenia zapotrzebowania przez dyrektora Zespołu na dokonanie pilnych napraw budynku w Kijaszkowie, Organ prowadzący podjąłby niezwłocznie działania w celu ich realizacji, tak jak robi to w przypadku każdej innej jednostki.*

(akta kontroli str. 360-365, 1249)

NIK zwraca uwagę, że wobec wskazanych w art. 10 ust. 1 pkt 1 i 3 prawa oświatowego obowiązków organu prowadzącego bez znaczenia jest okoliczność, że Zespół był wyodrębnioną organizacyjnie jednostką oraz że zarządzanie nią powierzono jej dyrektorowi, gdyż to organ prowadzący szkołę, niezależnie od innej odpowiedzialności dyrektora szkoły, odpowiada za prawidłową realizację obowiązków określonych w ww. przepisach. Obowiązek dyrektora szkoły, dotyczący zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu w szkole lub placówce, nie zwalnia organu prowadzącego szkołę z odpowiedzialności za realizację obowiązków nałożonych na niego mocą art. 10 ust. 1 prawa oświatowego. To Zarząd Powiatu w Pile, wykonujący w tym zakresie zadania organu organu prowadzącego, miał obowiązek prawny, wynikający z ww. przepisów, wykonywania remontów budynku MOS w Kijaszkowie.

NIK wskazuje również, że w Rejestrze Szkół i Placówek Oświatowych³³ w okresie objętym kontrolą MOS był zgłoszony jako funkcjonująca jednostka, a dopiero w toku kontroli NIK, uchwałą nr LXXV.53.5.2024 z 25 stycznia 2024 r. Rada Powiatu podjęła decyzję o zamiarze jego likwidacji z końcem roku szkolnego. Organ prowadzący powinien zapewniać rzeczywiste warunki funkcjonowania placówki, a obiekt MOS w Kijaszkowie powinien być utrzymany w stanie pozwalającym na przyjmowanie wychowanków i prowadzenie działalności wychowawczej. Niepodejmowanie

³² <https://www.powiat.pila.pl/oswiata/mlodziejowy-osrodek-socjoterapii>

³³ Prowadzonym przez Ministerstwo Edukacji i Nauki, dostępnym pod adresem <https://rspo.gov.pl/>.

niezbędnych działań inwestycyjnych nie wypełniało ustawowych zadań organu prowadzącego i mogło prowadzić do dalszej degradacji obiektu.

3. W okresie od 21 marca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.³⁴ Zarząd Powiatu w Pile nie podjął rzetelnych działań zapewniających powierzenie stanowiska dyrektora Zespołu kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu, tj. w trybie określonym w art. 63 ust. 10 ustawy prawo oświatowe. W efekcie, do pełnienia obowiązków dyrektora od 22 stycznia 2024 r. wyznaczono ponownie Sz.R., mimo iż wykonywał te obowiązki przez 10 miesięcy w okresie bezpośrednio poprzedzającym (tj. od 23 marca 2023 r. do 21 stycznia 2024 r.), co naruszało art. 63 ust. 13 prawa oświatowego, który określa maksymalny okres, na jaki można powierzyć na tej podstawie pełnienie obowiązków dyrektora Zespołu.

Zarząd Powiatu w Pile dopiero 31 października 2023 r. rozpiął postępowanie konkursowe w celu wyłonienia nowego dyrektora placówki. Jednakże to postępowanie konkursowe (zakończony 28 listopada 2023 r.) nie doprowadziło do powierzenia stanowiska dyrektora Zespołu. Było to jedyne postępowanie konkursowe w ww. zakresie przeprowadzone w okresie tych 10 miesięcy.

Wyznaczenie Sz.R. do pełnienia obowiązków dyrektora Zespołu przez kolejne 10 miesięcy (od 22 stycznia 2024 r.) było nie tylko niezgodne z art. 63 ust. 13 prawa oświatowego, ale także nie uwzględniło negatywnej oceny tego kandydata, wydanej przez Wielkopolskiego Kuratora Oświaty.

Wicestarosta wyjaśnił, że na podstawie art. 63 ust. 12 ustawy Prawo oświatowe Zarząd Powiatu w Pile pismami: znak WOS.2111.56.2023.III oraz WOS.2111.57.2023.III z dnia 19 grudnia 2023 r. zwrócił się do Wielkopolskiego Kuratora Oświaty z dwiema prośbami o ustalenie w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny kandydatów na stanowisko dyrektora Zespołu Placówek Wychowawczych w Łobżenicy. Organ prowadzący w ww. pismach podał, że zamierza powierzyć Panu M.M. lub Panu p. Sz. R. stanowisko dyrektora Zespołu Placówek Wychowawczych w Łobżenicy na okres od dnia 22 stycznia 2024 r. do dnia 31 sierpnia 2028 r. Warto dodać, że obydwie kandydatury poparte zostały pozytywnymi opiniami rady pedagogicznej Zespołu Placówek Wychowawczych w Łobżenicy. Mając na uwadze wpływ okresu powierzenia terminu pełnienia obowiązków dyrektora Zespołu w dniu 21 stycznia 2024 r. oraz konieczność zapewnienia ciągłości wykonywania zadań dyrektora jednostki, jak również specyfikę działania placówki oraz braku odpowiedzi Wielkopolskiego Kuratora Oświaty, Zarząd Powiatu w Pile na posiedzeniu w dniu 19 stycznia 2024 r. podjął uchwałę w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko dyrektora Zespołu Placówek Wychowawczych w Łobżenicy. Jednocześnie na tym samym posiedzeniu Zarządu podjęta została uchwała w sprawie powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora Zespołu Placówek Wychowawczych w Łobżenicy Panu Sz(...) R(...) na okres od dnia 22 stycznia 2024 r. do czasu powierzenia stanowiska dyrektora, kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu ogłoszonego uchwałą Nr 1120.2024 z dnia 19 stycznia 2024 r., jednak nie dłużej niż do dnia 21 listopada 2024 r.

Ze względu na fakt, że placówka nie może pozostawać bez osoby nią kierującej, zaistniała konieczność powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora placówki osobie spełniającej wymagania niezbędne do prowadzenia placówki, do czasu wyłonienia w kolejnym już konkursie na stanowisko dyrektora. Żadna inna kandydatura spełniająca te wymagania nie wpłynęła do Zarządu Powiatu w Pile. Przepisy prawa nie zabraniają ponownego powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora tej samej osobie. Tym samym, kierując się wykładnią celowościową Zarząd Powiatu w Pile podjął ww. uchwałę. W dniu 22 stycznia 2024 r. do tutejszego Urzędu wpłynęły

³⁴ Okres powierzenia pełnienia obowiązków kończył się 21 stycznia 2024 r. Czynności kontrolne zakończono w jednostce 9 lutego 2024 r.

odpowiedzi Wielkopolskiego Kuratora Oświaty pisma: znak DP.544.2.1.2024 oraz DP.544.2.2.2024 z dnia 17 stycznia 2024 r. (do tutejszego Urzędu wpłynęły 22 stycznia 2024 r.), w których Wielkopolski Kurator Oświaty wyraził negatywne stanowisko w sprawie powierzenia Panu Sz(...) R(...) oraz Panu M(...) M(...) stanowiska dyrektora Zespołu Placówek Wychowawczych w Łobżenicy na okres od dnia 22 stycznia 2024 r. do dnia 31 sierpnia 2028 r.

(akta kontroli str. 236-250, 1269, 1270-1271)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 63 ust. 12 prawa oświatowego, jeżeli w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata, organ prowadzący powierza to stanowisko ustalonemu, w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny, kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej. Natomiast art. 63 ust. 13 tej ustawy umożliwia powierzenie pełnienia obowiązków dyrektora szkoły wicedyrektorowi, a w szkołach, w których nie ma wicedyrektora, nauczycielowi tej szkoły, jednak nie dłużej niż na okres 10 miesięcy, do czasu powierzenia stanowiska dyrektora zgodnie z ust. 10 lub ust. 12. Konstrukcja obu przepisów nie daje możliwości powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora osobie, która pełniła już ją przez 10 miesięcy w sytuacji, o której mowa w ust. 12 – czyli gdy tak jak to miało miejsce w listopadzie 2023 r. - w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działania Zarządu Powiatu w Pile, wykonującego zadania organu prowadzącego Zespół Placówek Wychowawczych w Łobżenicy, w zakresie zorganizowania działalności tej jednostki.

Wprawdzie Zespół został wyposażony w nieruchomości niezbędne do realizacji zadań, jednakże w związku z wyłączeniem od sierpnia 2022 r. budynku MOS w Kijaszkowie z użytkowania, organ prowadzący nie zapewnił warunków lokalowych do prowadzenia statutowej działalności MOS. Zarząd Powiatu w Pile nie podejmował działań w celu przeprowadzenia niezbędnych remontów tego budynku i przywrócenia jego funkcjonalności. W przypadku ewentualnego skutecznego naboru do MOS placówka nie była w stanie realizować swoich zadań. Zarząd Powiatu w Pile nie podjął przez 10 miesięcy rzetelnych działań zapewniających powierzenie stanowiska dyrektora Zespołu kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu. W efekcie, niezgodnie z art. 63 ust. 13 prawa oświatowego do pełnienia obowiązków dyrektora Zespołu od 22 stycznia 2024 r. wyznaczono osobę, która wykonywała obowiązki na tej samej podstawie przez wcześniejsze 10 miesięcy, a ponadto uzyskiwała negatywną opinię organu sprawującego nadzór pedagogiczny, tj. Wielkopolskiego Kuratora Oświaty. Wskutek nierzetelnego przygotowania projektu statutu, w okresie objętym kontrolą, w Zespole obowiązywał statut, którym nie określono trybu składania skarg w przypadku naruszenia praw wychowanka oraz trybu odwoływania się przez nich od nałożonej kary. Naruszało to przepisy rozporządzenia MENiS z 7 marca 2005 r. określającego minimalną treść statutu takiej jednostki i mogło naruszać prawa wychowanków. W pozostałym zakresie przyjęte w statucie regulacje umożliwiały funkcjonowanie i realizację zadań statutowych Zespołu.

OBSZAR

2. Finansowanie Zespołu przez organ prowadzący oraz nadzór nad jego działalnością.

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą dyrektorzy Zespołu przedkładali organowi prowadzącemu projekty planów finansowych, w których wskazywano następujące kwoty prognozowanych dochodów i wydatków:

- w 2021 r. zaplanowano dochody w łącznej wysokości 151,8 tys. zł oraz wydatki w łącznej wysokości 6 762,8 tys. zł. w tym na zakup usług remontowych łączną kwotę 20,2 tys. zł,

- w 2022 r. zaplanowano dochody w łącznej wysokości 114,2 tys. zł oraz wydatki w łącznej wysokości 5 228,5 tys. zł. w tym na zakup usług remontowych łączną kwotę 30,1 tys. zł,
- w 2023 r. zaplanowano dochody w łącznej wysokości 288,7 tys. zł oraz wydatki w łącznej wysokości 5 769,6 tys. zł. w tym na zakup usług remontowych na łączną kwotę 30 tys. zł. W części planu dotyczącej MOS (rozdział 85421) wskazano planowane wydatki w wysokości 0 zł.

Zaakceptowane plany wydatków (po zmianach dokonanych w poszczególnych latach) oraz wydatki wykonane przez Zespół³⁵ zakładały następujące łączne kwoty planowanych wydatków:

- w 2021 r. łącznie 5 542,3 tys. zł, tj. 82% kwoty wydatków, o którą wnioskował dyrektor ZPW. Wydatki wykonane w Zespole w 2021 r. wynosiły łącznie 5 336,7 tys. zł, co stanowi 96,2% planowanej kwoty wydatków,
- w 2022 r. łącznie 5 958,30 tys. zł, tj. 114% kwoty wydatków, o którą wnioskował dyrektor ZPW. Wydatki wykonane w Zespole w 2022 r. wynosiły łącznie 5 791,6 tys. zł, co stanowi 97,2% planowanej kwoty wydatków,
- w 2023 r. (do końca listopada) łącznie 5 708,3 tys. zł, tj. 98,9% kwoty wydatków, o którą wnioskował dyrektor. Wydatki wykonane w Zespole do końca listopada 2023 r. wynosiły łącznie 4 732,2 tys. zł, co stanowi 82,9% kwoty wydatków planowanych na 2023 r.,

(akta kontroli str. 251-328, 329-359, 1379)

W okresie objętym kontrolą, organ prowadzący zapewnił Zespołowi środki finansowe na realizację zadań inwestycyjnych w następujących kwotach:

- 1) w 2021 r. na rozwinięcie szkolnej infrastruktury w ramach wsparcia „Laboratoria przyszłości”, w planie finansowym Zespołu na realizację zadania zaplanowano kwotę 30 tys. zł.
- 2) w 2022 r. na wniosek dyrektora Zespołu, w planie finansowym Zespołu na realizację zadania zaplanowano kwotę 200 tys. zł. na zakup i montaż kotła gazowego. Łączna wysokość wydatków na realizację tego zadania poniesionych przez Zespół wynosiła 159,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 285-287)

Rozpoznanie potrzeb inwestycyjnych przez Starostwo Powiatowe w Pile odbywało się w oparciu o składane przez dyrektora Zespołu pisemne zapotrzebowania. W materiałach planistycznych do projektów planu finansowego w poszczególnych latach dyrektor ZPW wnioskował o zabezpieczenie następujących kwot na zadania inwestycyjne i remonty:

- 1) w 2021 r. o 20,3 tys. zł, w planie finansowym Zespołu zaplanowano wydatki w wysokości 20,1 tys. zł, a w wyniku zmian dokonanych w roku budżetowym planowane wydatki wyniosły 54,1 tys. zł, z przeznaczeniem na bieżące naprawy i remonty. Wg. stanu na koniec 2021 r. wydatki wykonane wynosiły 42,6 tys. zł (78% wysokości planowanych na koniec roku wydatków),
- 2) w 2022 r. o 311,7 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na naprawy i malowanie posadzki cementowej, remont budynków warsztatów szkolnych z sanitariatami, położenie kostki brukowej, naprawę rynien spustowych (łącznie 67 tys. zł), naprawę pęknięć na elewacji budynku sali sportowej (13 tys. zł), remont dachu w budynku administracyjno-szkolnym (210,7 tys. zł), remont kominów (13,1 tys. zł). W planie finansowym Zespołu zaplanowano wydatki na remonty w wysokości 30,1 tys. zł, oraz na wydatki majątkowe³⁶ w wysokości 313,4 tys. zł.³⁷ W wyniku zmian dokonanych w roku

³⁵ Kwoty wykazane w sprawozdaniach Rb-28S Zespołu za 2021 r., 2022 r. i okres od początku roku do końca listopada 2023 r.

³⁶ W rozdziałach 80134 Szkoły Branżowe Specjalne kwota 67,7 tys. zł i 80102 Szkoły podstawowe specjalne w wysokości 245,7 tys. zł §6050.

³⁷ Przeznaczone na Modernizacja budynków szkolno-administracyjnego, warsztatu z kotłownią oraz warsztatu z sanitariatami. W maju 2022 r. organ prowadzący poinformował Zespół o konieczności wstrzymania prac

budżetowym planowane wydatki wyniosły 211,7 tys. zł. Wg stanu na koniec 2022 r. wydatki wykonane wyniosły 170,6 tys. zł (80% wysokości planowanych na koniec roku wydatków).

- 3) w 2023 r. o 1 014 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na wymianę okien strychowych (22 tys. zł), remont komina (20 tys. zł), budowę łazienki w budynku administracyjno-szkolnym (30 tys. zł), kłamrowanie ścian w budynku hali sportowej (18,8 tys. zł), wymianę pieca gazowego w budynku administracyjno-szkolnym (300 tys. zł), remont dachu wraz z zdjęciem azbestu (450 tys. zł), modernizację warsztatów szkolnych wraz z kotłownią i sanitariatami (145 tys. zł). W planie finansowym Zespołu zaplanowano wydatki w wysokości 30 tys. zł (tj. 3% wnioskowanej kwoty). W wyniku zmian dokonanych w roku budżetowym (do końca listopada 2023 r.) planowane wydatki wyniosły 14 tys. zł (tj. 1% wnioskowanej kwoty), a wydatki wykonane 3,3 tys. zł (27 % wysokości planowanych na koniec roku wydatków, a 0,3% pierwotnie wnioskowanej przez dyrektora Zespołu kwoty).

Ze zgłaszanych potrzeb remontowych w planie finansowym na 2023 r. zrealizowano wymianę kotłów w budynku administracyjno-szkolnym oraz budynku warsztatów (dokonaną jeszcze w grudniu 2022 r. w związku z nagłą potrzebą ich wymiany). Natomiast w dalszym ciągu występowała potrzeba³⁸ m.in. dokonania napraw posadzki w budynkach warsztatowych oraz wykonania w nich posadzki mechanicznej. W wyjaśnieniu Wicestarosta wskazał, że *organ prowadzący analizował wnioski o zwiększenie planu finansowego weryfikując poprawność wskazanych paragrafów w składanych pismach oraz cel przeznaczenia zapotrzebowanych środków w zakresie zgodności z działalnością statutową jednostki. Dyrektorzy wskazywali we wnioskach uzasadnienie określając np.: konieczność zakupu usług remontowych lub usług pozostałych, studia podyplomowe. Ostateczna decyzja w zakresie przyznanych kwot należała do Zarządu Powiatu w Pile.*

(akta kontroli str. 251-328, 329-359, 1379)

Wskazane w materiałach planistycznych do projektu planu finansowego Zespołu na 2022 r. i 2023 r. zadania remontowe zostały przez dyrektora Zespołu określone jako natychmiastowe i niezbędne³⁹. Potrzeba ich wykonania miała wynikać z decyzji innych organów o konieczności natychmiastowego remontu, a ich niewykonanie uniemożliwiać miało bieżące funkcjonowanie jednostki lub powodować znaczne utrudnienia w funkcjonowaniu jednostki. Inną przyczyną było to, że zadania remontowe zostały wszczęte w latach poprzednich i nie były dotąd zakończone. Wicestarosta wyjaśnił, że ocena zasadności przyznania środków na zgłoszone zadania remontowe i inwestycje była poprzedzana przeprowadzeniem przez organ prowadzący analizy niezbędnych i pilnych remontów i inwestycji z uwzględnieniem możliwości pozyskania środków zewnętrznych. Wicestarosta wskazał również, że analizy te nie były sporządzane w formie pisemnej.

Z analizy przedłożonej dokumentacji (projektów planów finansowych z wykazami projektowanych zadań remontowych, zaakceptowanych planów finansowych, wpływających do Starostwa protokołów przeglądów technicznych budynków) oraz złożonych wyjaśnień wynikało, że organ prowadzący nie dokonywał rzetelnego rozpoznania potrzeb Zespołu w zakresie zgłaszanych niezbędnych napraw, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 251-281, 391-400, 406, 439, 480-484, 494-493, 508-512, 520-528, 531-535, 543-547, 562-564, 580-582, 594-596, 1228, 1247-1249, 1259)

W toku kontroli NIK, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli i art. 81 ust. 1 pkt 1 b w zw. z art. 84 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane⁴⁰,

związanych z remontem dachu ze względu na możliwość pozyskania dodatkowych środków zewnętrznych na to przedsięwzięcie. Zmiany w planie finansowym dokonano uchwałą Nr LI.391.2022 z 25 sierpnia 2022 r.

³⁸ Wskazane w wyniku kontroli PINB przeprowadzonej na zlecenie NIK.

³⁹ Wskazane powyżej w punktach 1-3

⁴⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.

Delegatura NIK w Poznaniu zwróciła się do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego⁴¹ w Pile o przeprowadzenie kontroli doraźnych stanu technicznego budynków wchodzących w skład Zespołu. Z protokołów przeprowadzonych kontroli wynikało, że ogólny stan kontrolowanych obiektów określono jako dostateczny lub dobry, a stwierdzone braki dotyczyły w szczególności:

- budynków warsztatowych, w których istniejące rozwiązania⁴² nie zapewniały właściwej wentylacji pomieszczeń. PINB zalecił wykonanie w nich wentylacji mechanicznej, wskazano również na konieczność wykonania napraw posadzki w warsztacie i utwardzenia wokół budynku,
- budynku hali sportowej, gdzie w pomieszczeniu kotłowni urządzono podręczny skład różnych materiałów, w tym palnych. PINB zobowiązał do natychmiastowego usunięcia z ww. pomieszczenia wszystkich zbędnych materiałów,
- budynku szkolnego – internatu, gdzie wskazano na braki poręczy na klatce schodowej oraz miejscowo uszkodzone płytki na klatce schodowej oraz stwierdzono braki właściwej wentylacji w pomieszczeniu kuchennym oraz sanitariatach. PINB zobowiązał do natychmiastowego zamontowania poręczy i uzupełnienia uszkodzonych okładzin schodów, oraz usunięcie braków w zakresie wentylacji pomieszczeń w terminie jednego miesiąca od podpisania protokołu⁴³,
- budynku szkolno-administracyjnego, gdzie wskazano na braki poręczy przy schodach wejściowych i w przedsionku, zamontowanie poręczy przy wejściu na trzecią kondygnację budynku na niewłaściwej wysokości, brak zabezpieczenia puszk instalacyjnej w korytarzu na I kondygnacji oraz braki właściwej wentylacji w pomieszczeniu kuchennym oraz sanitariatach. PINB zobowiązał do natychmiastowego zamontowania poręczy, a w terminie jednego miesiąca od podpisania protokołu do wykonania pozostałych robót oraz przedstawienia oceny stanu bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest (tj. elementów pokrycia dachowego).

(akta kontroli str. 382-399)

W okresie objętym kontrolą, organ prowadzący wypełniając obowiązek wynikający z art. 70a ust. 3 ustawy z 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela⁴⁴, zabezpieczył środki na dofinansowanie form doskonalenia zawodowego nauczycieli w kwocie 1 062,5 tys. zł. Na rzecz nauczycieli w Zespole rozdysponowano:

- w 2021 r. 14,2 tys. zł (wykonano wydatki w wysokości 13,5 tys. zł),
- w 2022 r. 11,4 tys. zł (wykonano wydatki w wysokości 5,9 tys. zł),
- w 2023 r. 13,9 tys. zł (wykonano wydatki w wysokości 5,8 tys. zł).

Z łącznej puli środków na dofinansowanie form doskonalenia zawodowego nauczycieli, środki w łącznej wysokości 429,1 tys. zł pozostawiono do dyspozycji Wydziałowi Oświaty Starostwa Powiatowego w Pile.⁴⁵ Środki te były przeznaczone na organizację szkoleń dla dyrektorów i nauczycieli z podległych Powiatowi Piłskiemu jednostek oświatowych.

(akta kontroli str. 288-304, 1266-1267)

2.3. W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywało zarządzenie Starosty Piłskiego nr 44.2017 z dnia 11 września 2017 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych, zarządzenie nr 10.2021 z dnia 5 lutego 2021 r. w sprawie zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej kwotę 130 tys. zł, oraz zarządzenie nr 99.2022 z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie zamówień publicznych o wartości równiej lub przekraczającej kwotę 130 tys. zł.

⁴¹ Dalej: PINB

⁴² Tj. wentryzniki dachowe oraz zamontowane w oknach wentylatory elektryczne.

⁴³ Tj. od 2 lutego 2024 r.

⁴⁴ Dz.U. z 2023 r., poz. 984, ze zm., dalej: Karta nauczyciela.

⁴⁵ Tj. 142,8 tys. zł w 2021 r., 141,9 tys. zł w 2022 r. oraz 144,4 tys. zł w 2023 r.

W okresie objętym kontrolą do Wydziału Zamówień Publicznych i Inwestycji Starostwa nie wpłynął żaden wniosek o wszczęcie postępowania z Zespołu Placówek Wychowawczych w Łobzenicy.

(akta kontroli str. 1228)

Zgodnie z rejestrem zamówień publicznych prowadzonym w Wydziale Zamówień Publicznych i Inwestycji w 2021 r. Starostwo przeprowadziło jedno, a w 2022 r. trzy postępowania w trybie zamówień publicznych na dostawę artykułów spożywczych na rzecz Zespołu, na łączną kwotę 184,9 tys. zł⁴⁶. Z ww. rejestru wynikało, że w 2023 r. Starostwo nie prowadziło postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dla Zespołu.

W objętych szczegółowym badaniem czterech postępowaniach dotyczących dostawy artykułów spożywczych⁴⁷ wykonawców wyłoniono i wartość przedmiotu zamówień ustalono zgodnie z przepisami ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁸. Zamówienie WZP.272.92.2021.I prowadzone w trybie podstawowym⁴⁹ podzielono na dziewięć części⁵⁰, z czego postępowania co do pięciu części zostały unieważnione (w jednym przypadku z powodu braku ofert, w czterech przypadkach z powodu złożenia ofert niegodnych z warunkami zamówienia). Wybrano wykonawców czterech pozostałych części zamówienia, z którymi umowy podpisał dyrektor Zespołu⁵¹.

(akta kontroli str. 842-864, 865-874)

Zamówienia prowadzone w trybie wolnej ręki: WZP.272.8.2022.I na dostawę soków i napojów na potrzeby Zespołu, na łączną kwotę 3 tys. zł; WZP.272.9.2022.I na dostawę nabiału na potrzeby Zespołu, na łączną kwotę 9,5 tys. zł; WZP.272.10.2022.I na dostawę mięsa i wędlin na potrzeby Zespołu, na łączną kwotę 56,9 tys. zł.

Wybór trybu zamówienia z wolnej ręki poprzedzony był tym, że w prowadzonym w 2021 r. postępowaniu dla obu części złożono oferty, które zostały odrzucone z powodu niespełnienia wymagań zamawiającego. Wartość szacunkową zamówień ustalono w oparciu o kalkulację, której dokonała księgowia Zespołu. Dla postępowań prawidłowo powołano komisje przetargowe, których członkowie złożyli oświadczenia o niepodleganiu wykluczeniu z postępowania (zgodnie z art. 56 ust. 4 pzp).

(akta kontroli str. 1277)

W dniu 21 listopada 2022 r. Starosta przedstawił zarządowi Powiatu w Pile propozycję zmian w budżecie powiatu na 2022 r. w zakresie wydatków majątkowych dla Zespołu. Zmiana miała polegać na zwiększeniu planu tych wydatków w kwocie 200 tys. zł dla zabezpieczenia środków na zakup i montaż dwóch kotłów gazowych w budynku szkolno-administracyjnym i w budynku warsztatów szkolnych ZPW. Konieczność zakupu kotłów do obu budynków Zespołu wynikała z zaleceń po kontroli przeglądu istniejących kotłów, który wykazał ich zły stan techniczny, zagrożenie uszkodzeniem oraz generowanie większego zużycia gazu z uwagi na stan i wiek urządzeń. Wniosek o przyznanie środków na zakup kotłów dyrektor Zespołu złożył 9 listopada 2022 r.⁵² załączając wycenę takiego zakupu, sporządzoną przez podmiot dokonujący przeglądu okresowego kotłów w Zespole. Wartość tej wyceny wynosiła 192 tys. zł brutto (155, 2 tys. zł netto). Wobec powyższego zastosowanie powinno znaleźć zarządzenie Starosty nr 10.2021 z 5 lutego 2021 r. w sprawie zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej kwotę 130 tys. zł.

Zgodnie z § 2 ust. 1 ww. zarządzenia Wydział Zamówień Publicznych Starostwa sprawował nadzór formalny nad prawidłowością prowadzonych postępowań

⁴⁶ W 2021 r. na kwotę 115,5 tys. zł, w 2022 r. na kwotę 69,8 tys. zł.

⁴⁷ Wg rejestru zamówień publicznych Starostwa nr WZP. 272.92.2021.I, nr WZP.272.8.2022.I, WZP.272.9.2022.I i WZP.272.10.2022.I.

⁴⁸ Dz.U. z 2023 r., poz. 1605, ze zm., dalej: pzp.

⁴⁹ Na podstawie art. 275 pkt 2 pzp.

⁵⁰ Odrębnie na: warzywa i owoce; pieczywo; tłuszcze kuchenne, herbaty, kasze, makarony, sosy, przyprawy; artykuły mrożone; napoje i soki; ryby; nabiał; mięso i produkty mięsne; jajka.

⁵¹ Zgodnie z udzielonym pełnomocnictwem.

⁵² Wpływ 10 listopada 2022 r.

i sporządzanej dokumentacji związanej z udzielaniem zamówień publicznych. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 3 lit a zarządzenia do obowiązków Wydziału należało w szczególności prowadzenie rejestru zamówień publicznych, a zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 6 przygotowanie dokumentów zamówienia na podstawie wniosków dyrektorów i udział w pracach komisji przetargowej.

Jak wyjaśnił Wicestarosta *Wydział Zamówień Publicznych i Inwestycji przeprowadził telefoniczne rozeznanie rynku wśród wykonawców oferujących taki przedmiot zamówienia*. Jeden z wykonawców przedstawił Wydziałowi ofertę w dwóch wariantach, które Wydział przesłał mailem do Zespołu. W dniu 16 grudnia 2022 r. Wydział przesłał wzór umowy na zakup kotłów, którą z wykonawcą (dostawcą kotłów) podpisał ówczesny dyrektor Zespołu. W rejestrze zamówień publicznych Starostwa nie odnotowano postępowania zakupowego na dostawę i montaż kotłów do budynków Zespołu z 2022 r., ponieważ - jak wyjaśnił Wicestarosta - Starostwo nie prowadziło postępowania z trybie ustawy pzp na dostawę tych kotłów.

Ówczesny dyrektor ZPW zeznał w toku kontroli NIK, iż otrzymał informację, że Starostwo pomoże w realizacji zadania, a następnie poinformowano go o wyłonieniu przez Starostwo wykonawcy zamówienia. S.D. zeznał ponadto, że:

- był problem ze znalezieniem wykonawcy, który podjąłby się realizacji zadania w krótkim terminie;
- Starostwo zwróciło się do ZPW o przysłanie wyceny i ekspertyz technicznych, a następnie o ponownie rozeznanie przedmiotu i przedstawienie alternatywnej oferty;
- Zespół otrzymał informację, że Starostwo również znajdzie oferenta i przedstawi Zespołowi propozycję w zakresie realizacji ww. zadania;
- Starostwo przekazało dyrektorowi Zespołu, że zadanie realizować będzie wymieniony z nazwy podmiot, przesyłając wzór umowy do wypełnienia;
- jako dyrektor Zespołu nie miał wiedzy o powołaniu komisji przetargowej w Starostwie, a także że nie pojawił się przedstawiciel organu prowadzącego, aby ocenić zakres robót;
- przedstawiciele Starostwa kontaktowali się bezpośrednio z wykonawcą.

(akta kontroli str. 374-376, 875-887, 888-898)

2.4. W strukturze Starostwa w okresie objętym kontrolą funkcjonował Wydział Kontroli Wewnętrznej i Audytu, a działania kontrolne podejmowano w oparciu o zarządzenie Starosty nr 4.2017 z dnia 30 stycznia z 2017 r. w sprawie regulaminu kontroli zarządczej oraz zasad jej koordynacji w Starostwie Powiatowym w Pile. Zgodnie z § 33 ust. 1 ww. zarządzenia w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub naruszenia dyscypliny finansów publicznych kontrolujący zawiadamiał Starostę i kierownika jednostki kontrolowanej. W § 34 ust. 13 postanowiono, że ujawnione w trakcie prowadzonych kontroli nieprawidłowości skutkujące naruszeniem dyscypliny finansów publicznych stanowiły podstawę do zawiadomienia rzecznika dyscypliny finansów publicznych, przy czym decyzję o zawiadomieniu rzecznika podejmował Starosta, co jako uregulowanie sprzeczne z art. 93 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵³, opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 723-841, 900-912)

Wg planów kontroli prowadzonych przez wydziały Starostwa w Zespole zaplanowano:

⁵³ Dz.U. z 2024 r., poz. 104, ze zm., dalej: ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uondfp.

- na 2021 r. dwie kontrole (poprawności wprowadzania danych do systemu informacji oświatowej⁵⁴ i przestrzegania przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów)⁵⁵,
- na 2022 r. i 2023 r. – po dwie kontrole (w tym po jednej dotyczącej poprawności wprowadzania danych do SIO i po jednej zarządczej)⁵⁶.

W latach 2021-2023 Starosta przeprowadził w Zespole sześć kontroli, w tym dwie dotyczące poprawności i rzetelności danych wprowadzanych do Systemu Informacji Oświatowej (w 2021 i w 2023 r.)⁵⁷, kontrolę prawidłowości procedury zakupowej dotyczącej energii elektrycznej za lata 2021-2022, dwie w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej i kontrolę doraźną prawidłowości naliczenia świadczenia urlopowego.

(akta kontroli str. 913- 926, 927-930)

W styczniu 2022 r. przeprowadzono w Zespole kontrolę poprawności naliczenia świadczenia urlopowego za lata 2018-2021, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowości w naliczeniu tego świadczenia w 2021 r. w kwocie 18,2 tys. zł. Dyrektor Zespołu poinformował Starostę, że wystąpił do pracowników Zespołu o zwrot różnicy zawyżonego świadczenia urlopowego, jednakże żądanie zostało zakwestionowane stanowiskiem rady pedagogicznej Zespołu. W kwestii dalszych działań Wicestarosta wyjaśnił, że *wydatki samorządowych jednostek budżetowych nie stanowią samorządowych środków publicznych. Dodał, że działanie w przedmiotowym zakresie Organów Powiatu ograniczało się wyłącznie do kontroli prawidłowości administrowania tymi środkami w jednostce oraz wydania stosownych zaleceń pokontrolnych, których wykonanie może być weryfikowane podczas następných kontroli.*

(akta kontroli str. 932-952)

Od marca do maja 2022 r. przeprowadzono w Zespole kontrolę w zakresie realizacji kontroli zarządczej i procedur gospodarki finansowej w związku ze szczególnymi warunkami pracy nauczycieli zatrudnionych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, za 2021 r. Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie, m.in.:

- braku podjęcia przez ówczesnego dyrektora Zespołu działań w celu wyegzekwowania wypłaconych pracownikom Zespołu świadczeń urlopowych w wysokości nienależnej, co stwierdzono w kontroli ze stycznia 2022 r. ⁵⁸);
- braku prawidłowego przeprowadzenia i udokumentowania inwentaryzacji majątku Zespołu⁵⁹;
- braku w dokumentacji postępowań o zamówienia publiczne porównania ofert wykonawców, ani wystąpień od innych wykonawców o złożenie ofert.

Starosta pismem z 15 czerwca 2022 r. przesłał dyrektorowi ZPW zalecenia i uwagi, nie odnosząc się do nieprawidłowości dotyczących dokumentacji zamówień publicznych. Pełniący obowiązki dyrektora pismem z 1 sierpnia 2022 r. poinformował o sposobie realizacji zaleceń. Mimo stwierdzenia nieprzeprowadzenia inwentaryzacji oraz braku działań dyrektora w celu zwrotu nienależnie wypłaconego świadczenia urlopowego Starosta nie zawiadomił rzecznika dyscypliny finansów publicznych o tych czynach, naruszających dyscyplinę finansów publicznych. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 953-1002)

⁵⁴ Dalej SIO.

⁵⁵ W Zespole Szkół w Łobzenicy na 2021 r. zaplanowano jedną kontrolę poprawności wprowadzania danych do SIO.

⁵⁶ W Zespole Szkół w Łobzenicy na 2022 i 2023 r. zaplanowano po jednej kontroli poprawności wprowadzania danych do SIO i po jednej zarządczej.

⁵⁷ W obu kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁵⁸ w treści protokołu kontroli⁵⁸ zapisano, że powyższe okoliczności wysoce uprawdopodobniają naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez dyrektora kontrolowanej jednostki (str. 13).

⁵⁹ w protokole kontroli zapisano, że nie można uznać wykonanych czynności i sporządzonych dokumentów za prawidłowe przeprowadzenie i udokumentowanie inwentaryzacji majątku.

Od października do listopada 2023 r. Starosta przeprowadził w Zespole kontrolę w zakresie realizacji kontroli zarządczej i procedur gospodarki finansowej za 2022 r. Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie m.in.:

- niepełnego wykonania zaleceń pokontrolnych z kontroli z 2022 r.,
- nieprzeprowadzenia prawidłowej i udokumentowanej inwentaryzacji majątku Zespołu⁶⁰,
- braku zwrotu do budżetu kwoty 3,7 tys. zł wynikającej z błędnego rozliczenia zasileń funduszu świadczeń socjalnych.

W piśmie z 5 grudnia 2023 r., w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami⁶¹, Starosta w nakazał dyrektorowi ZPW, m.in.:

- wykonać zalecenia z poprzednich kontroli,
- potwierdzać rokrocznie inwentaryzacją przeprowadzaną i dokumentowaną zgodnie z art. 26 i 27 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶² stan majątku jednostki na koniec roku,
- zwrócić do budżetu kwotę 3,7 tys. zł wynikającą z błędnego rozliczenia zasileń funduszu świadczeń socjalnych.

Pełniący obowiązki dyrektora pismem z 5 stycznia 2024 r. poinformował Starostę o sposobie realizacji zaleceń. Starosta, mimo stwierdzenia dwukrotnie nieprzeprowadzenia inwentaryzacji oraz braku działań dyrektora w celu zwrotu nienależnie wypłaconego świadczenia urlopowego do 30 stycznia 2024 r. nie skierował zawiadomienia do właściwego rzeczownika dyscypliny finansów publicznych o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1039-1069)

W marcu 2023 r. Starosta przeprowadził kontrolę prawidłowości procedury zakupowej dotyczącej energii elektrycznej. Pełniący obowiązki dyrektora pismem z 23 czerwca 2023 r. poinformował Starostę o sposobie realizacji zaleceń⁶³.

(akta kontroli str. 1006-1038)

W kontrolowanym okresie, sprawozdania budżetowe Rb-27S sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej oraz Rb-28S sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowe wpływały do organu prowadzącego w następujących terminach:

- za 2021 r. – sprawozdanie Rb-27S 1 lutego 2022 r. oraz sprawozdanie Rb-28S 4 lutego 2022 r.,
- za 2022 r. - sprawozdanie Rb-27S oraz Rb-28S 31 stycznia 2023 r.,
- za okres od początku roku do końca III kwartału 2022 r. sprawozdanie Rb-27S oraz Rb-28S 10 października 2023 r.,
- za okres od początku roku do końca października 2022 r. . sprawozdanie Rb-27S oraz Rb-28S 10 listopada 2023 r.

Przekazanie ww. sprawozdań powinno nastąpić w terminie⁶⁴ nie dłuższym niż 10 dni po upływie okresu sprawozdawczego dla sprawozdań miesięcznych, oraz nie później niż 1 lutego następnego roku dla sprawozdań rocznych, co oznaczało, że sprawozdanie Rb-28S Zespołu za 2021 r. zostało przekazane organowi prowadzącemu trzy dni po terminie. Do 22 stycznia 2024 r. organ prowadzący nie

⁶⁰ W protokole z kontroli zapisano, że brak jest dokumentu świadczącego o ustaleniu stanu majątku na 31 grudnia 2022 r., nie można uznać wykonanych czynności i sporządzonych dokumentów za prawidłowe przeprowadzenie i udokumentowanie inwentaryzacji majątku Zespołu.

⁶¹ W treści pisma Starosta zapisał, że stwierdzono nieprawidłowości noszące znamiona rażącego naruszenia prawa.

⁶² Dz.U. z 2023 r., poz. 120, dalej: ustawa o rachunkowości, uor.

⁶³ Zalecenia dotyczyły m.in. dokończenia wyjaśnienia sprawy stosowania cen maksymalnych przez dostawcę energii, mimo spełniania uprawnień do ulgi; podjęcia negocjacji z dostawcą energii, w celu przeklasyfikowania taryfy; przed dokonaniem zmiany taryfy analizowania charakterystyki zużycia energii; wyjaśnienia kwestii nierównomiernego bądź nieproporcjonalnego zużycia energii.

⁶⁴ Terminy przekazania sprawozdań wynikają z załącznika nr 41. do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z 11 stycznia 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 144).

skierował zawiadomienia do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dane wykazane w sprawozdaniach Rb-28S wg stanu na koniec 2021 i 2022 r. oraz na koniec III kwartału 2023 r. w kolumnach *Plan (po zmianach)* były zgodne ze zmianami planu wydatków Zespołu uchwalanymi przez Radę Powiatu w poszczególnych latach. W sprawozdaniach Rb-28S Zespołu za poszczególne lata kontrolowanego okresu nie wykazano, aby w ww. jednostce występowały zobowiązania wymagalne.

W kontrolowanym okresie organ prowadzący nie dokonywał kontroli merytorycznej prawidłowości sporządzanych sprawozdań, do czego upoważniał go art. 57 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy prawo oświatowe w zw. z §9 ust. 4 Rozporządzenia Ministra finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. NIK zauważa, że w związku ze stwierdzonymi, w wyniku kontroli przeprowadzonych przez pracowników Starostwa, powtarzającymi nieprawidłowościami o charakterze finansowym, uzasadnione było dokonanie kontroli merytorycznej prawidłowości sporządzanych sprawozdań. Ujawnienie w ramach ww. kontroli okoliczności świadczących o możliwym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (m.in. w związku z nieprzeprowadzoną inwentaryzacją oraz nieterminowym przekazywaniem sprawozdania) powinny budzić uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości ich sporządzania.

(akta kontroli str. 305-359, 1230)

2.5. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie odnotowano wpływu skarg na działalność lub funkcjonowanie Zespołu, w tym również do komisji skarg Rady Powiatu Piłskiego nie wpłynęła żadna skarga związana z działalnością Zespołu.

(akta kontroli str. 1201-1215, 1216-1219)

W 2021 i 2023 r. prezes Sądu Okręgowego w Poznaniu przekazał Staroście sprawozdania z kontroli prowadzonych w zakresie legalności umieszczania nieletnich i środków oddziaływania, warunków pobytu nieletnich oraz przestrzegania ich praw i obowiązków w 2020 r. i 2021 r. Kontrola prowadzona w 2021 r. wykazała prawidłowe działania Zespołu w kontrolowanym zakresie⁶⁵. W sprawozdaniu z kontroli Sądu Okręgowego z 2022 r. wskazano, że Zespół funkcjonuje prawidłowo, oraz że nie ma potrzeby wydawania zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 1070-1094)

Pismem z 27 stycznia 2021 r. wicedyrektor Zespołu zwrócił się do Starosty o wskazanie właściwego postępowania w sprawie nauczycieli Zespołu objętych postępowaniem wyjaśniającym rzecznika dyscyplinarnego. Wielkopolski Kurator Oświaty w korespondencji do Starostwa wyraził stanowisko⁶⁶, że decyzja co do ewentualnego zawieszenia tych nauczycieli, należy do kompetencji dyrektora Zespołu.

(akta kontroli str. 1109- 1115)

W marcu i kwietniu 2022 r. Wielkopolski Kurator Oświaty w Poznaniu przeprowadził w Zespole kontrolę⁶⁷ w zakresie zapewnienia wychowankom bezpiecznych warunków pobytu, przestrzegania praw dziecka, prawidłowości dokumentowania i zgłaszania wydarzeń, prawidłowości przenoszenia nieletnich do innych ośrodków oraz dokonywania skreśleń z listy wychowanków. W protokole wymieniono liczne nieprawidłowości w działaniu ZPW, na których wyeliminowanie Kurator wyznaczył termin do 30 kwietnia 2022 r. Ośrodek Rozwoju Edukacji⁶⁸ w piśmie z 11 maja 2022

⁶⁵ Zalecono: zamieszczanie w gablocie internatu informacji o numerach telefonów oraz adresach instytucji, do których mogą się zwracać wychowankowie, zwiększenie zasięgu monitoringu do pomieszczeń warsztatów, monitorowania kompletności dokumentów sądowych nieletnich.

⁶⁶ W piśmie z dnia 30 marca 2021 r.

⁶⁷ Nr DP.5533.12.2022

⁶⁸ Dalej ORE

r. poinformował Starostę o czasowym wstrzymaniu wskazań miejsc dla nieletnich do MOW w Łobżenicy w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w kontroli przeprowadzonej przez Kuratorium Oświaty. Pismem z 20 maja 2022 r.⁶⁹ Starosta zwrócił się do pełniącego obowiązki dyrektora Zespołu o przekazanie informacji z wykonania zaleceń pokontrolnych, w szczególności w zakresie, o którym mowa w art. 55 ust. 2 pkt 6 prawa oświatowego, w kontekście zaplanowanych działań naprawczych z przedstawieniem harmonogramu ich wykonania; w piśmie Starosta wskazał, że *informacja jest niezbędna w celu podjęcia stosownych działań dotyczących zapewnienia warunków niezbędnych do nauki, wychowania, resocjalizacji i terapii, w tym warunków bezpiecznego pobytu wychowanków w ośrodku.*

W odpowiedzi pełniący obowiązki dyrektora Zespołu poinformował o działaniach podjętych w celu realizacji zaleceń pokontrolnych⁷⁰. W związku z odpowiedzią na to pismo Starosta zwrócił się o uszczegółowienie informacji m.in. o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych, żądając przedstawienia szczegółowych rozwiązań w zakresie zapewnienia kwestii opieki w porze nocnej, doprecyzowania, jakie kroki podjęto by zapewnić bezpieczne warunki pobytu wychowanków, przedstawienia protokołu posiedzenia rady pedagogicznej potwierdzającej zobowiązanie pracowników Zespołu do wzmożonej uwagi i troski celem wyeliminowania zachowań ryzykownych, przedstawienia sposobu w jaki pouczono i zobowiązano pracowników do przestrzegania przepisów rozporządzenia⁷¹, wyjaśnienia czy wyznaczono pracownika do prowadzenia księgi ewidencji zdarzeń oraz jego zastępcy, a także pracownika do zgłaszania zdarzeń nadzwyczajnych i informacji o mechanizmach kontrolnych w tym zakresie.

Pełniący obowiązki dyrektora Zespołu przesłał⁷² odpowiedzi w sprawie realizacji zaleceń pokontrolnych, podając w jaki sposób dokonał – w jego ocenie – wystarczających zmian w zakresie nieprawidłowości stwierdzonych przez Kuratorium Oświaty w Poznaniu w kontroli z 2022 r. W wyniku analizy przesłanej odpowiedzi dyrektora Starosta zobowiązał p.o. dyrektora Zespołu m.in. do :

- sprawowania opieki w porze nocnej w sposób zapewniający nadzór i bezpieczeństwo wychowankom,
- zwiększenia zaangażowania w sprawowanej opiece w celu zapewnienia bezpiecznych warunków pobytu wychowanków w placówce,
- kontrolowania i egzekwowania od pracowników rzetelnego realizowania zadań.

Kolejnym pismem z 15 lipca 2022 r. (w związku z pismem ORE z maja 2022 r. o wstrzymaniu wskazań miejsc do MOW w Łobżenicy) polecił podjęcie pilnych działań zmierzających do odblokowania wskazań do MOW.

Kontrola przeprowadzona przez Kuratorium Oświaty w Poznaniu w dniach 13 i 19 lipca 2022 r. wykazała, że wszystkie zalecenia zawarte w protokole z poprzedniej kontroli z 2022 r. kierownictwo Zespołu zrealizowało.

(akta kontroli str. 1116-1165)

Pismem z 2 sierpnia 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, po przeprowadzonej wizytacji przekazał raport, w którym zalecił dyrektorowi Zespołu m.in. podjęcie działań zmierzających do przeprowadzenia prac remontowych w internacie. RPO zwrócił się również do Starosty, o przekazanie Zespołowi środków finansowych na realizację

⁶⁹ WOŚ.43.68.1.2022

⁷⁰ W tym m.in. dotyczących sprawowania opieki w porze nocnej; dokumentowania występujących w Zespole zdarzeń nadzwyczajnych i ucieczek, sprawowania nadzoru dyrektora nad rzetelnym realizowaniem obowiązków przez wychowawców; informowanie o uciezkach wychowanków oraz o umieszczeniu w ośrodku do którego byli przenoszani

⁷¹ Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad przyjmowania, kierowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym (Dz. U. Nr 296, poz. 1755 ze zm.)

⁷² Pismo ZPW.0700/44/22 z 24 czerwca 2022 r.

zaleceń wymagających nakładów finansowych – niezbędnych do poprawy warunków materialnych panujących w MOW w Łobzenicy.

Starosta zobowiązał dyrektora Zespołu do realizacji zaleceń RPO i uzyskał stosowną odpowiedź⁷³. Na tej podstawie Starosta poinformował RPO o podjętych działaniach dotyczących realizacji zaleceń, w tym o wysokości środków przekazanych na zakup materiałów i wyposażenia oraz szkoleniach kadry Zespołu, a także działaniach mających na celu wsparcie merytoryczne jego pracowników. Wskazano m.in., że w roku szkolnym 2022/2023 w ZPW przeprowadzono warsztaty i szkolenia w formie superwizji, których kontynuację przewidziano w przyszłości.

(akta kontroli str. 1166- 1199)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 93 ust. 1 pkt 7 uondfp, polegającego na złożeniu zawiadomienia o ujawnionych naruszeniach dyscypliny finansów publicznych przez osobę pełniącą obowiązki dyrektora Zespołu, które dotyczyły:

a. czynu określonego w art. 18 ust. 2 uondfp, polegającego na nieprzekazaniu przez dyrektora Zespołu w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania. Sprawozdanie Rb-28S za 2021 r. Zespołu zostało przekazane organowi prowadzącemu 4 lutego 2022 r., tj. z 3 dni po terminie określonym w załączniku nr 41 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej;

(akta kontroli str. 305-311)

b. czynu określonego w art. 18 ust. 1 uondfp, polegającego na nieprzeprowadzeniu przez dyrektora Zespołu inwentaryzacji mienia tej jednostki w 2021 r. i w 2022 r., pomimo obowiązku wynikającego z art. 26 i art. 27 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli str. 953-1002, 1039-1094, 1250-1251, 1252-1255)

Zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 7 uondfp organ założycielski jednostki sektora finansów publicznych ma obowiązek złożenia niezwłocznie - do właściwego rzecznika - zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W odniesieniu do czynu opisanego w pkt a), Wicestarosta wyjaśnił, że *Zgodnie z obowiązującymi przepisami roczne sprawozdania Rb-28S jednostki budżetowe składają w terminie do 1 lutego. Sprawozdanie Rb-28S za okres od początku roku do 31 grudnia 2021 r. zostało złożone przez Zespół Placówek Wychowawczych w Łobzenicy 4 lutego 2022 r., tj. 3 dni po terminie. Biorąc pod uwagę zapisy art. 28 ust. [uondfp], organ prowadzący nie skierował do rzecznika dyscypliny finansów publicznych zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.*

(akta kontroli str. 1250, 1254)

W odniesieniu do czynu opisanego w pkt b) Wicestarosta nie wyjaśnił braku działań w związku z nieprzeprowadzeniem inwentaryzacji w 2021 r., a w sprawie braku inwentaryzacji za 2022 r. wskazał, że po konsultacji ze Skarbnikiem Powiatu Piłskiego uznał, że można odstąpić od zawiadamiania rzecznika dyscypliny finansów publicznych, gdyż spis kontrolny – który dyrektor ZPW uruchomił zarządzeniem nr 22/2022 z 5 września 2022 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji – można uznać za wystarczające ustalenie stanu majątku jednostki.

(akta kontroli str. 953-1002, 1039-1094, 1250-1251, 1252-1255)

⁷³ W tym m.in. opisał jakie prace remontowe już zostały wykonane, a jakie były w trakcie realizacji; w jaki sposób zapewniono opiekę medyczną; co usprawniono w zakresie praw wychowanków i zapewnienia ich bezpieczeństwa

NIK wskazuje, że ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nakłada na organ założycielski prawny obowiązek złożenia zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Natomiast ocena stopnia szkodliwości dla finansów publicznych czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych należy do wyłącznej właściwości rzecznika, do którego kierowane jest zawiadomienie. Zawiadomienie, do którego złożenia zobowiązany był organ prowadzący Zespół, nie stwierdza faktu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a jedynie inicjuje postępowanie, do prowadzenia którego właściwy jest rzecznik.

NIK zwraca uwagę, że określone w § 34 ust. 13 zarządzenia Starosty nr 4.2017 z dnia 30 stycznia z 2017 r. w sprawie regulaminu kontroli zarządczej oraz zasad jej koordynacji w Starostwie Powiatowym w Pile zastrzeżenie uprawnienia Starosty do podjęcia decyzji o zawiadomieniu rzecznika dyscypliny finansów publicznych o ujawnionym jej naruszeniu było niezgodne z art. 93 uoondfp. Przepisy uoondfp nakładają obowiązek zawiadomienia właściwego rzecznika dyscypliny, nie pozostawiając zawiadamiającemu możliwości podjęcia decyzji o odstąpieniu od tej czynności.

2. Zarząd Powiatu w Pile nie dokonywał rzetelnego rozpoznania potrzeb inwestycyjnych Zespołu, mimo ich zgłaszania przez kierowników tej jednostki, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 2 prawa oświatowego.

Wskazane w materiałach planistycznych do projektów planów finansowych Zespołu na 2022 r. i 2023 r. zadania remontowe zostały określone jako natychmiastowe i niezbędne, których niewykonanie uniemożliwiało bieżące funkcjonowanie jednostki lub powodowało, że było ono znacznie utrudnione. Nie zabezpieczono środków m.in. na remont budynków warsztatów szkolnych z sanitariatami, położenie kostki brukowej, naprawę rynien spustowych (łącznie 67 tys. zł), naprawę pęknięć na elewacji budynku sali sportowej (13 tys. zł), remont dachu w budynku administracyjno-szkolnym (210,7 tys. zł), remont dachu internatu wraz z zdjęciem azbestu (450 tys. zł). Zarząd Powiatu w Pile nie przeprowadził też analizy zgłaszanych potrzeb remontowych, mimo że dysponował informacjami o stanie technicznym budynków Zespołu na podstawie protokołów kontroli okresowych.

Dyrektor Zespołu wnioskował o zabezpieczenie środków na realizację inwestycji i remontów w wysokości 1 305,7 tys. zł, a w wyniku zmian dokonanych w poszczególnych latach kwota ta wyniosła łącznie 223,6 tys. zł, tj. 17,1%.

(akta kontroli str. 251-281, 391-400, 406, 439, 480-484, 494-493, 508-512, 520-528, 531-535, 543-547, 562-564, 580-582, 594-596)

W złożonym wyjaśnieniu Wicestarosta wskazał, że rozpoznanie potrzeb inwestycyjnych przez Starostwo Powiatowe w Pile odbywało się w oparciu o składane zapotrzebowania ze wszystkich (tj.: około 30) podległych jednostek a ocena zasadności przyznania środków była poprzedzona analizą niezbędnych i pilnych remontów oraz inwestycji z uwzględnieniem możliwości pozyskania środków zewnętrznych a także własnych możliwości finansowych Powiatu Piłskiego. Starosta wyjaśnił też, że ustawodawca nie wyznaczył konkretnej kwoty, którą organ prowadzący powinien przeznaczyć na funkcjonowanie prowadzonej przez siebie szkoły, lecz sformułował ten obowiązek poprzez określenie celu, jaki musi on zapewnić. Starosta wyjaśnił, że w obowiązującym systemie prawnym nie ma przepisu, z którego wynikałoby, iż budżet państwa gwarantuje środki na pokrycie wszystkich wydatków na realizację zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego. Składane wnioski były poddawane analizie pod kątem celowości, oszczędności z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

(akta kontroli str. 1228, 1247-1249, 1259)

NIK wskazuje, że do zadań Zarządu Powiatu w Pile, wykonującego zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 prawa oświatowego zadania i kompetencje organu prowadzącego organu prowadzącego, należało wykonywanie remontów obiektów Zespołu oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie. Nieprzeprowadzenie udokumentowanej analizy zgłaszanych potrzeb remontowych i brak zabezpieczania środków w odpowiedniej wysokości, było nierzetelne i niezgodne z obowiązkami organu prowadzącego, wymienionymi w art. 10 ust. 1 pkt 3 prawa oświatowego.

3. Zarząd Powiatu w Pile nierzetelnie realizował obowiązki dotyczące nadzoru nad działalnością Zespołu, gdyż mimo przeprowadzenia w 2022 r. i w 2023 r. kontroli, w wyniku których stwierdzono brak prawidłowego przeprowadzenia i udokumentowania inwentaryzacji majątku Zespołu, organ prowadzący nie zobowiązał dyrektora jednostki do jej wykonania.

Wicestarosta wyjaśnił, że (...) w związku z nieprawidłowościami zostały wydane zalecenia pokontrolne aby jednostka wykonywała obowiązki zgodnie z przepisami prawa oraz (...) w myśl art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych art. 53 ust. 1 dyrektor placówki jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej jednostki, a w myśl art. 33 ustawy o samorządzie powiatowym zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek Organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy. Natomiast art. 34 tej ustawy nie przewiduje ekstraordynaryjnych zadań starosty w przedmiotowych kwestiach.

(akta kontroli str. 953-1002, 1039-1094, 1250-1251, 1252-1255)

NIK wskazuje, że przepis art. 10 ust. 1 prawa oświatowego stanowi, że organ prowadzący placówkę odpowiada za jej działalność, a art. 57 ust. 1 prawa oświatowego precyzuje, że organ ten sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. W ramach tego nadzoru zasadne i konieczne było zobowiązanie do przeprowadzenia inwentaryzacji jako istotnej kwestii w obszarze finansowym Zespołu, czego nie uczyniono.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działania organu prowadzącego związane z finansowaniem Zespołu i sprawowaniem nadzoru nad jego działalnością.

Organ prowadzący nie zapewniał wystarczających środków na wydatki inwestycyjne Zespołu w okresie objętym kontrolą. Nie dokonywano rzetelnego rozpoznania potrzeb inwestycyjnych ZPW, mimo ich zgłaszania przez kierowników tej jednostki oraz dysponowania bieżącą informacją o stanie technicznym budynków - wynikającą z protokołów z ich okresowych przeglądów, w tym zalecanych do wykonania remontach. Starosta przeprowadzał w Zespole kontrole, w zakresie realizacji przez ZPW kontroli zarządczej i procedur gospodarki finansowej, jednak nie podjął żadnych działań w związku z jej wynikami, wskazującymi na ujawnione naruszenie dyscypliny finansów publicznych, pomimo że był do tego zobligowany przepisami ustawy. Starosta nie dopełnił tym samym obowiązku wynikającego z art. 93 ust. 1 pkt 7 uoifp, polegającego na złożeniu zawiadomienia o ujawnionych naruszeniach dyscypliny finansów publicznych przez osobę pełniącą obowiązki dyrektora Zespołu, które dotyczyły nieprzekazania przez dyrektora Zespołu w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania oraz nieprzeprowadzenia inwentaryzacji mienia tej jednostki w 2021 r. i w 2023 r. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono również kontroli merytorycznej prawidłowości sporządzanych przez Zespół sprawozdań, mimo że występowały uzasadnione wątpliwości co do ich prawidłowości (m.in., w związku z nieprzeprowadzoną inwentaryzacją). Organ prowadzący monitorował realizację przez Zespół zaleceń wynikających z kontroli innych podmiotów, nie wyegzekwował jednak od dyrektora Zespołu realizacji podstawowego obowiązku, tj. przeprowadzenia inwentaryzacji.

Uwagi i wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Podjęcie niezwłocznych działań w celu przeprowadzenia postępowania konkursowego w celu wyłonienia dyrektora Zespołu Placówek Wychowawczych.
2. Zapewnienie rzetelnego weryfikowania zgłaszanych przez dyrektora ZPW potrzeb w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych oraz przeprowadzenia niezbędnych remontów i napraw.
3. W trybie nadzoru zobowiązać kierownictwo Zespołu do przeprowadzenia inwentaryzacji mienia placówki, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z ustawy o rachunkowości.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Poznań, 1 marca 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Jakub Łakomecki
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. dr. Zuzanna Kaźmierczak
p.o. wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu, z up. p.o. Wicedyrektor Delegatury NIK w Poznaniu Zuzanna Kaźmierczak