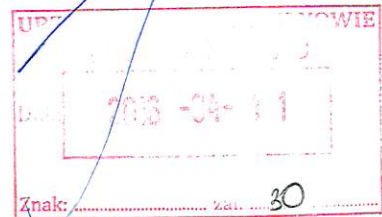




5NED28y5K

ODU.1710.4.2016

Białystok, 2016.04.08



RIO.I.6002-5/16

Pani

Joanna Broniszewska-Hyży

Dyrektor Przedszkola

w Wasilkowie

W wyniku problemowej kontroli gospodarki finansowej Przedszkola w Wasilkowie za 2015 rok i inne wybrane okresy, przeprowadzonej na podstawie art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.) przez inspektora Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Zakresem kontroli objęto sprawy ogólnooorganizacyjne, funkcjonowanie kontroli zarządczej, księgowość i sprawozdawczość, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, plan finansowy i jego wykonanie, w tym zagadnienie osiągania przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191, ze zm.), zamówienia publiczne, gospodarkę składnikami majątku, inwentaryzację, rozliczenia z budżetem gminy.

W zakresie czynności nadanym głównej księgowej w dniu 12 marca 2008 r. nie zostało określone zastępstwo na czas jej nieobecności. Kwestia ustalenia zastępstw ma podstawowe znaczenie dla zapewnienia ciągłości działania jednostki sektora finansów publicznych, jak wskazano w Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ogłoszonych komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84). Poza tym zakresem czynności głównej księgowej zostały przypisane obowiązki i odpowiedzialność w zakresie prowadzenia kasy, pomimo iż w Przedszkolu obowiązuje obrót bezgotówkowy – str. 5 i 18 protokołu kontroli.

Z ustaleń kontroli wynika, iż nieruchomości pozostające we władaniu Przedszkola zostały mu oddane w trwały zarząd na podstawie decyzji Zarządu Miejskiego w Wasilkowie z dnia 28 listopada i 5 grudnia 2001 r. Wymienionymi decyzjami ustalono opłaty z tytułu trwałego zarządu w łącznej kwocie 5.517,09 zł, które w praktyce nie były przez Przedszkole uiszczane. Należy wskazać, że ustalenie opłat za trwały zarząd nieruchomościami ustanowiony na rzecz jednostki oświatowej jest niezgodne z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.), który zwalnia publiczne szkoły (w tym przedszkola) z opłat za trwały zarząd. Stwierdzone uchybienie dotyczące wadliwości decyzji przewidujących opłaty za trwały zarząd zostanie przedstawione Burmistrzowi Wasilkowa w wystąpieniu pokontrolnym z kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy – str. 5 protokołu kontroli.

Analiza dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, przeprowadzona pod kątem przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289, ze zm.) wykazała rozbieżności między wykazem kont w zakładowym planie kont a kontami faktycznie prowadzonymi dla ewidencji operacji, uwidocznionymi w zestawieniu obrotów i sald kont księgi głównej za 2015 r. W księdze głównej nie prowadzono konta 700 „Sprzedaż produktów i koszt ich wytworzenia” oraz konta 101 „Kasa”, przewidzianych w zakładowym planie kont; jak wyżej wskazano, w kontrolowanej jednostce obrót kasowy nie był prowadzony, zatem dalsze przewidywanie prowadzenia tego konta jest zbędne. Stwierdzono ponadto, że zakładowy plan kont nie przewidywał kont 740 „Dotacje i środki na inwestycje” i 820 „Rozliczenie wyniku finansowego”, mających zastosowanie w Przedszkolu, jako jednostce posiadającej wyodrębniony rachunek dochodów; konta te nie były też prowadzone w księdze głównej – str. 12 i 17-18 protokołu kontroli.

W sferze prowadzenia ksiąg rachunkowych stwierdzono uchybienia naruszające przepisy ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości..., poprzez:

a) ujmowanie na koncie 014 „Zbiory biblioteczne” wartości książek wykorzystywanych w celach dydaktycznych, które powinny być wykazane w ewidencji pozostałych środków trwałych na koncie 013 „Pozostałe środki trwałe”. Saldo konta 014 na koniec 2015 r. wynosiło 3.621,17 zł. Wskazania wymaga, iż zgodnie z opisem zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia, konto 014 służy do ewidencji stanu, zwiększeń i zmniejszeń wartości zbiorów bibliotecznych bibliotek naukowych, fachowych, szkolnych i pedagogicznych oraz bibliotek publicznych. Na podstawie przepisów art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r. poz. 642, ze zm.), biblioteka szkolna musi być zaś prowadzona w każdej szkole publicznej, zdefiniowanej w przepisach art. 7 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Kontrolowane przedszkole nie prowadzi biblioteki – str. 12-13 protokołu kontroli,

b) wykazanie stanu konta 221 „Rozrachunki z tytułu dochodów budżetowych” i konta 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” w ewidencji syntetycznej per saldo. Na koncie 221 wykazane zostało saldo Ma w wysokości 7.553,75 zł, podczas gdy należało wykazać należności w kwocie 9.790 zł i zobowiązania w wysokości 17.343,75 zł; konto 201 wykazywało zaś saldo Wn w kwocie 1.475,13 zł, podczas gdy według danych ewidencji analitycznej należności stanowiły kwotę 10.274,38 zł, zaś zobowiązania wynosiły 8.799,25 zł. Nieprawidłowość nie miała wpływu na dane wykazane w sprawozdaniu Rb-27S, w którym w sposób prawidłowy ujęto dane w zakresie zaległości i nadpłat na podstawie ewidencji analitycznej – str. 14 i 18 protokołu kontroli,

c) niezachowanie zasady czystości obrotów na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” w odniesieniu do zapisu dotyczącego zwrotu niewykorzystanych środków na wydatki na kwotę 3.379,19 zł – wbrew zasadom funkcjonowania tego konta zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia – str. 16 protokołu kontroli,

d) zaniechanie naliczania i ewidencjonowania odsetek za zwłokę w regulowaniu należności z tytułu opłat za żywienie, opłaty stałej i czynszów. W umowach zawieranych z rodzicami na realizację świadczeń przez Przedszkole przewidziano, iż z tytułu opóźnień w uiszczaniu opłat nalicza się odsetki ustawowe. W okazanych umowach najmu sal nie znalazły się postanowienia wskazujące wprost na naliczanie odsetek od nieterminowej płatności należności. Jednakże, stosownie do art. 481 § 1 k.c., jeżeli dłużnik spóźni się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego wierzyciel może żądać odsetek za opóźnienie w zapłacie, chociażby nie poniósł żadnej szkody, a opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik nie odpowiada. Z obliczeń dokonanych w trakcie kontroli wynika, że nienaliczone na dzień 31 grudnia 2015 r. odsetki z tytułu nieterminowej zapłaty czynszu za najem stanowiły kwotę

20,34 zł. Odsetki od należności winny być ujmowane w księgach rachunkowych w momencie zapłaty lub pod datą ostatniego dnia każdego kwartału, w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału, jak to wynika z § 8 ust. 5 rozporządzenia – str. 20 i 27-28 protokołu kontroli,

e) nieujęcie w ewidencji księgowej Przedszkola wartości gruntu przekazanego w trwały zarząd – wykazano wyłącznie wartość budynków wraz z ogrodzeniem. Stosownie do § 2 pkt 5 rozporządzenia, ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o środkach trwałych rozumie się przez to m.in. środki trwałe otrzymane w zarząd i użytkowane na potrzeby jednostki – str. 55 protokołu kontroli,

f) klasyfikowanie obiektów pomocniczych w postaci ogrodzenia oraz części składowych budynku w postaci przyłącza wodociągowo-kanalizacyjnego i kanalizacji c.o., jako oddzielnych środków trwałych (w grupie II „Budowle”). Zgodnie z postanowieniami zawartymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz. U. Nr 242, poz. 1622), za podstawową jednostkę ewidencyjną przyjmuje się pojedynczy element majątku trwałego spełniający określone funkcje w działalności jednostki. W skład budynku jako pojedynczego obiektu inwentarzowego wlicza się obiekty pomocnicze obsługujące dany budynek, np. ogrodzenie, natomiast w skład wyposażenia budynku wlicza się wszystkie instalacje wbudowane w konstrukcje budynku na stałe, np. instalacje sanitarne, elektryczne, sygnalizacyjne, komputerowe, telekomunikacyjne, przeciwpożarowe oraz normalne wyposażenie budynku. Wartość początkowa budynku powinna być zwiększona o wartość obiektów pomocniczych i części składowych, gdyż nie spełniają one warunków od zakwalifikowania ich jako odrębnych środków trwałych. Dodania wymaga, iż mogą być jednocześnie wyodrębnione w ewidencji szczegółowej, np. na karcie środka trwałego. Na dzień 31 grudnia 2015 r. wymienione obiekty pomocnicze i części składowe budynków były zamortyzowane w całości – str. 55-56 protokołu kontroli,

g) na koncie 011 „Środki trwałe” ujmowano składniki majątkowe o wartości poniżej 3.500 zł (np. patelnia elektryczna o wartości 3.217 zł), które zgodnie z przepisami wewnętrznymi, a także § 6 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia w zw. z art. 16d ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 851, ze zm.), powinny być objęte ewidencją pozostałych środków trwałych na koncie 013 i odpisane w koszty pod datą przekazania do używania – str. 55 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli sald na kontach rozrachunkowych ustalono, że na koncie 201 występowały na dzień 31 grudnia 2015 r. należności w łącznej kwocie 10.274,38 zł dotyczące nieuregulowanych opłat za żywienie dzieci (9.812,38 zł) oraz nieuregulowanych opłat z tytułu tzw. narzutu doliczanego za korzystanie z wyżywienia przez pracowników (462 zł, z tego narzut za grudzień 178,80 zł płatny w styczniu 2016 r. i narzut z poprzednich okresów 283,20 zł). Ponadto na koncie 221 występowały na koniec okresu objętego kontrolą należności w kwocie 9.790 zł dotyczące nieuregulowanych opłat stałych za pobyt dzieci w Przedszkolu. Stwierdzono brak należytych działań windykacyjnych w stosunku do wyżej wymienionych zaległości. Ze sporządzonych na potrzeby kontroli zestawień wynika, że zaległości, których termin płatności minął przed dniem 1 stycznia 2013 r., stanowiły łączną kwotę 10.068,83 zł, w tym z tytułu opłaty stałej – 6.991 zł (62 osoby zalegające z opłatami od 15 zł do 710 zł) i opłat za żywienie – 3.077,83 zł (90 osób zalegających z opłatami od 0,40 zł do 255 zł). Należy wskazać, iż w stosunku do przedmiotowych zaległości upłynął termin przedawnienia określony przepisami art. 118 k.c., wynoszący trzy lata. Bieg terminu przedawnienia przerywa się przez każdą czynność przed sądem przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia (art. 123 k.c.). Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) jednostki sektora finansów publicznych obowiązane są do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Nie stwierdzono, aby realizacja zadań w zakresie egzekwowania wymienionych należności została pisemnie powierzona któremuś z pracowników jednostki. Ze złożonego przez główną księgową wyjaśnienia wynika, że stosowany jest tryb telefonicznych i pisemnych wezwań do zapłaty, zaś postępowanie egzekucyjne w stosunku do 5 osób (których zaległości wynosiły od 700 zł do 1.300 zł) po raz ostatni wszczęte było w 2011 r. (jak wskazano, na 5 złożonych wniosków tylko 1 podlegał egzekucji komorniczej; pozostałe umorzono wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji). Główna księgowka wskazała ponadto, iż *do dnia dzisiejszego nie składano kolejnych pozwów, ponieważ koszty sądowe i komornicze przekroczyłyby wysokość zaległości, a placówka nie dysponuje budżetem, z którego można by pokrywać koszty postępowania nie mając gwarancji na odzyskanie należności. Księgowanie przypisu należności oraz zapłaty z tytułu pobytu dziecka w przedszkolu jak również jego wyżywienia należy m.in. do obowiązków głównego księgowego. W związku z szerokim zakresem obowiązków głównego księgowego brak jest „czasowych” możliwości, aby na bieżąco podejmować czynności zmierzające do ściągania*

należności. Dodania wymaga, iż brak należytych działań windykacyjnych w stosunku do wyżej wymienionych zaległości stwierdzono także podczas kontroli gospodarki finansowej Przedszkola przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku za okres 2007 r. Zalecono wówczas podjęcie stosownych działań zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu opłat stałych i za wyżywienie w przypadku braku reakcji zobowiązanych na tzw. „ostateczne” wezwania do zapłaty.

Jak wyżej wskazano, zaległości na kwotę 462 zł dotyczyły tzw. „narzutu” naliczanego dla pracowników Przedszkola korzystających z obiadów, który zgodnie z postanowieniami zarządzenia Nr 6/2012 Pani Dyrektor z dnia 31 sierpnia 2012 r. wynosił 0,60 zł. Odnosząc się do tej kwestii wskazała Pani, że *nieterminowe opłaty za żywienie dotyczą niewielkiej ilości pracowników, którzy znajdują się w trudnej sytuacji życiowej; opłaty są uiszczane przez nich w pierwszym możliwym terminie*. Należy zauważyć, iż pomimo, że kwota zaległości nie jest zbyt znacząca, to dotyczy łącznie aż 298 obiadów, które wydane były pracownikom mimo nieuiszczenia należnej opłaty. Przedszkole nie jest jednostką, która ma obowiązek zapewniać wyżywienie jej pracownikom, zatem wydawanie ich mimo niepłacenia należności należy uznać za niemające uzasadnienia w obowiązujących przepisach.

Kontrola wykazała ponadto, iż zarządzeniem nr 22/11 z dnia 14 stycznia 2011 r. poprzedni Burmistrz upoważnił Dyrektora Przedszkola w Wasilkowie do jednoosobowego wydawania decyzji w sprawie umarzania należności pieniężnych z tytułu uczęszczania dziecka do Przedszkola w Wasilkowie. Nie stwierdzono, aby Pani Dyrektor w oparciu o postanowienia wymienionego zarządzenia Burmistrza dokonywała jakichkolwiek umorzeń. Wskazania wymaga jednak, iż treść zarządzenia pozostaje w sprzeczności z § 2 uchwały Nr XLIX/263/10 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających gminie Wasilków lub jej jednostkom organizacyjnym, na mocy którego do udzielania ulg w spłacie należności w zakresie umarzania należności uprawniony został jedynie Burmistrz. Przewidziano jedynie, iż kierownik jednostki organizacyjnej jest uprawniony do rozkładania na raty i odraczania terminu płatności w odniesieniu do należności przypadających tej jednostce. Uchwałę podjęto w wykonaniu dyspozycji art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został uprawniony do określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg oraz wskazania organu lub osoby uprawnionej do ich udzielania w zakresie należności przypadających jednostce samorządu terytorialnego i jej jednostkom podległym. Upoważnienie z dnia 14 stycznia 2011 r. wykraczało zatem poza zakres kompetencji

Burmistrza. Zgodnie z przywołanym przepisem uchwały Burmistrza wyznaczono jako jedyny organ uprawniony do udzielania ulg w formie umarzania należności, bez możliwości dalszego przekazywania przyznanych mu uprawnień w tym zakresie. Stwierdzona sprzeczność zarządzenia Burmistrza z dnia 14 stycznia 2011 r. z przepisami prawa zostanie przedstawiona Burmistrzowi Wasilkowa w wystąpieniu pokontrolnym z kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy.

W świetle przepisów art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, należności mogą być umarzane w całości m.in., jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne oraz, jeżeli zachodzi ważny interes dłużnika lub interes społeczny. Rada Miejska w Wasilkowie w uchwale w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych... postanowiła o stosowaniu z urzędu ulg, w tym polegających na umorzeniu należności, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W kontekście stwierdzenia przez główną księgową w wyjaśnieniu, że *koszty sądowe i komornicze przekroczyłyby wysokość zaległości* oraz powołania się na okoliczność bezskuteczności egzekucji w stosunku do zalegających z opłatami przewyższającymi kwotę 700 zł, rozważenia wymaga kwestia podjęcia działań w celu umorzenia przedawnionych należności w trybie określonym uchwałą Rady Miejskiej, mając na względzie brak możliwości wyegzekwowania większości z nich – str. 18-20 protokołu kontroli.

Analiza dochodów z najmu pomieszczeń będących w trwałym zarządzie Przedszkola wykazała, że zaniechano wykonania obowiązku zawiadomienia organów gminy o oddaniu w najem części nieruchomości. Zaniechanie to narusza art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 poz. 1774, ze zm.), zgodnie z którym jednostka organizacyjna posiadająca nieruchomość w trwałym zarządzie ma prawo do oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat – str. 26 protokołu kontroli.

Z ustaleń kontroli dotyczących prawidłowości ustalania i wypłacania wynagrodzeń pracowników wynika, że przyznała Pani intendentowi wynagrodzenie zasadnicze w wysokości przekraczającej maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego w V kategorii zaszeregowania, określony postanowieniami regulaminu wynagradzania pracowników. W

okresie od 1 października 2012 r. do 31 sierpnia 2014 r. przyznane wynagrodzenie zasadnicze pracownika zatrudnionego na stanowisku intendenta wynosiło 2.320 zł, zaś od 1 września 2014 r. zostało zwiększone do kwoty 2.390 zł, podczas gdy maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego w V kategorii zaszeregowania zgodnie z regulaminem wynagradzania wynosi 2.090 zł. Kwota otrzymywanego wynagrodzenia zasadniczego przewyższała maksymalną o 230 zł miesięcznie, zaś od dnia 1 września 2014 r. o 300 zł miesięcznie. Łącznie w okresie w okresie października 2012 r. do lutego 2016 r. (dnia kontroli) kwota wypłaconego wynagrodzenia zasadniczego była wyższa od maksymalnej o 10.690 zł. Przyznane wynagrodzenie zasadnicze miało również przełożenie na inne składniki wynagrodzenia, w tym dodatek stażowy, który został wypłacony łącznie w kwocie wyższej od maksymalnej o 2.138 zł. Łącznie z tytułu tych dwóch składników zawyżono wynagrodzenie w badanym okresie o 12.828 zł. W złożonym wyjaśnieniu wskazała Pani, iż *w październiku 2012 r. nastąpiło podniesienie wynagrodzenia intendenta do kwoty 2.320 zł i zmiana kategorii zaszeregowania pracownika z V na VII grupę; kategoria ta omyłkowo nie została wpisana w dokumentach (...); nie zauważyłam tego błędu i stąd ta sprzeczność*. W trakcie kontroli (25 lutego 2016 r.) dokonała Pani formalnej zmiany kategorii zaszeregowania pracownika zatrudnionego na stanowisku intendenta z V na VII – str. 31-32 protokołu kontroli.

Poza tym stwierdzono, iż nauczycielowi zatrudnionemu w dniu 14 grudnia 2015 r. na podstawie umowy o zastępstwo wynagrodzenie za grudzień 2015 r. wypłacone zostało błędnie z dołu, w dniu 2 stycznia 2016 r. Wynagrodzenie to powinno zostać wypłacone nauczycielowi z góry (w dniu nawiązania stosunku pracy), zgodnie z treścią art. 39 ust. 3 Karty Nauczyciela. Przepisy przywołanej ustawy nie przewidują bowiem wypłaty nowozatrudnionemu nauczycielowi wynagrodzenia w innym terminie niż pierwszy dzień miesiąca. Istota wypłaty wynagrodzenia z góry polega na tym, że wynagrodzenie jest wypłacane przed świadczeniem pracy, ale pod warunkiem, że pracownik będzie pozostawał w stosunku pracy i świadczył pracę w czasie, za który z góry otrzymał wynagrodzenie – str. 33 protokołu kontroli.

W zakresie prawidłowości naliczenia odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych ustalono, że pomimo dokonanej w grudniu 2015 r. korekty odpisu do faktycznej przeciętnej liczby zatrudnionych, przyjęta kwota odpisu została zaniżona o 153,75 zł. Przyczyną błędnego obliczenia odpisu było wadliwe obliczenie przeciętnej liczby zatrudnionych w danym roku kalendarzowym w świetle postanowień § 3 ust. 1

rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (Dz. U. Nr 43, poz. 349). W trakcie kontroli dokonano przelewu kwoty 153,75 zł na rachunek ZFŚS – str. 35-37 protokołu kontroli.

Kontrola zagadnień dotyczących opracowania przez Przedszkole danych na potrzeby sporządzenia przez Burmistrza Wasilkowa sprawozdania z osiągania średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego wykazała nieprawidłowe ustalenie przez Przedszkole średniorocznej liczby etatów nauczycieli na wszystkich stopniach awansu zawodowego, naruszające przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania w wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 6, poz. 35 ze zm.). Szczegółowy opis stwierdzonych nieprawidłowości zawarto na str. 38-43 protokołu kontroli. W efekcie popełnionych błędów liczba etatów została zaniżona dla nauczycieli kontraktowych, mianowanych i dyplomowanych oraz zawyżona dla nauczycieli stażystów, co spowodowało odpowiednio zaniżenie (dla trzech stopni) i zawyżenie (dla stopnia nauczyciela stażysty) iloczynu średniorocznej liczby etatów na poszczególnych stopniach awansu zawodowego i średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela. W konsekwencji nieprawidłowo ustalono różnicę między wartością tego iloczynu a kwotą wydatków faktycznie poniesionych na wynagrodzenia w 2015 r. dla poszczególnych stopni awansu. Skutkiem tego było zaniżenie o 434,80 zł ujemnej różnicy między wydatkami faktycznie poniesionymi na wynagrodzenia w Przedszkolu a sumą iloczynu średniorocznej liczby etatów i średnich wynagrodzeń nauczycieli stażystów zatrudnionych w Przedszkolu oraz zawyżenie ujemnej różnicy o 4.539,46 zł dla nauczycieli mianowanych. W odniesieniu do nauczycieli kontaktowych i dyplomowanych opracowane przez jednostkę dane do sprawozdania wykazywały dodatnią różnicę między wydatkami poniesionymi w 2015 r. na wynagrodzenia a sumą iloczynu średniorocznej liczby etatów i średnich wynagrodzeń nauczycieli. Prawidłowo obliczona kwota dodatniej różnicy powinna być wyższa o 3.740,48 zł dla nauczycieli kontraktowych oraz o 1.200,09 zł dla nauczycieli dyplomowanych. W trakcie kontroli, w dniu 3 marca 2016 r., przekazała Pani Burmistrzowi Wasilkowa korektę danych dotyczących nauczycieli na wszystkich stopniach awansu zawodowego. Korekta sprawozdania sporządzona przez Burmistrza wpłynęła do Izby w dniu 9 marca 2016 r.

Kontrolowana jednostka posiada przepisy wewnętrzne regulujące zasady wyłaniania wykonawców zamówień, do których nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164), wprowadzone zarządzeniem Pani Dyrektor z dnia 10 listopada 2014 r. Z przyjętych regulacji wynika, że dopiero przy zamówieniu o wartości większej niż 5.000 euro istnieje obowiązek stosowania ustalonych procedur przewidujących konkurencyjność postępowania. Podkreślenia wymaga, że obowiązujące w Przedszkolu regulacje – z uwagi na wysoki próg wartości szacunkowej zamówienia, od której przewidziano konkurencyjność postępowania – nie zapewniają udokumentowania, iż przy zlecaniu odpłatnych dostaw, robót i usług (w tym o znaczącej wysokości) każdorazowo jest przestrzegana zasada dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, wyrażona w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Powyższe wnioskowanie uzasadnia stwierdzony w trakcie kontroli brak praktycznego zastosowania przez Przedszkole w trakcie 2015 r. postanowień regulaminu z uwagi na fakt, iż wszystkie zlecane dostawy, roboty i usługi nie przekraczały wartości 5.000 euro – str. 52-53 protokołu kontroli.

W kwestii prawidłowości wykonywania obowiązków inwentaryzacyjnych stwierdzono, że spisu z natury rzeczowych aktywów trwałych nie był przeprowadzany co najmniej od 2008 r., tj. czasu objęcia przez Panią funkcji Dyrektora. Odnosząc się do tej kwestii wskazała Pani, iż w dniu 31 grudnia 2010 r. zarządzeniem nr 12/2010 powołała Pani komisję likwidacyjną celem przeprowadzenia przeglądu środków trwałych znajdujących się na wyposażeniu placówki (stosowne protokoły likwidacyjne zostały sporządzone w dniu 31 marca 2011 r.) oraz przepisania księgi inwentarzowej (księga ta według stanu na 1 stycznia 2011 r. zawierała 275 pozycji w budynku przy ul. Sienkiewicza i 159 pozycji w budynku przy ul. Polnej w Wasilkowie). W złożonym wyjaśnieniu dodała Pani, iż *w dokumentacji księgowości znajduje się księga środków trwałych, karty środków trwałych oraz dokonywany jest co rocznie Stan środków trwałych na dzień 31 grudnia; celem dokonanych czynności przez dyrektora było przeprowadzenie całościowej inwentaryzacji środków trwałych drogą spisu z natury*. Należy zauważyć, iż żadnej z wymienionych w wyjaśnieniu czynności nie można uznać za przeprowadzenie inwentaryzacji drogą spisu z natury, który zgodnie z postanowieniami instrukcji inwentaryzacyjnej wprowadzonej przez Panią zarządzeniem nr 7/10 z dnia 29 października 2010 r. polega na ustaleniu i ujęciu w arkuszach spisu

rzeczywistego stanu rzeczowych składników majątku. Stosownie do postanowień art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości termin i częstotliwość inwentaryzacji uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację środków trwałych znajdujących się na terenie strzeżonym przeprowadzono raz w ciągu 4 lat. W badanej jednostce naruszono zatem obowiązki w zakresie częstotliwości przeprowadzenia inwentaryzacji rzeczowych aktywów trwałych. Ustalona podczas kontroli wartość środków trwałych i pozostałych środków trwałych ujętych w ewidencji jednostki wynosiła 2.305.143,65 zł. Należy wskazać, iż przepisy art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości dopuszczają inwentaryzację środków trwałych w drodze tzw. weryfikacji, jednakże jedynie w odniesieniu do gruntów oraz środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony – str. 58 protokołu kontroli.

Stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych oraz nieprawidłowej organizacji kontroli zarządczej.

Odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, spoczywa na Pani Dyrektor, jako kierowniku jednostki, zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, stosownie do ustalonego zakresu czynności, należy do głównego księgowego. Prawa i obowiązki głównych księgowych określa art. 54 ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze ustalenia kontroli, na podstawie art. 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, **zalecam**:

1. Rozważenie określenia w procedurach wewnętrznych (zakresie czynności) zasad zastępstwa głównego księgowego w czasie jego nieobecności. Dostosowanie zakresu czynności głównego księgowego do faktycznie wykonywanych zadań.
2. Zmodyfikowanie zakładowego planu kont, poprzez:
 - a) usunięcie kont 101 i 700,
 - b) wprowadzenie kont 740 i 820.
3. Zobowiązanie głównego księgowego do wyeliminowania uchybień w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, poprzez:

- a) ewidencjonowanie publikacji stanowiących pomoce dydaktyczne jako pozostałych środków trwałych na koncie 013; przeniesienie na konto 013 wartości tych aktywów wykazywanych dotychczas na koncie 014,
 - b) wykazywanie dwustronnych sald na kontach syntetycznych 201 i 221 w przypadku ujęcia na nich zarówno należności jak i zobowiązań,
 - c) stosowanie na koncie 130 technicznego zapisu ujemnego dla operacji zwrotu do budżetu gminy niewykorzystanych środków na wydatki,
 - d) naliczanie odsetek od nieterminowo regulowanych należności i ujmowanie ich w księgach na koniec każdego kwartału,
 - e) zaniechanie ujmowania obiektów pomocniczych i części składowych budynków w ewidencji środków trwałych jako odrębnych obiektów inwentarzowych,
 - f) ujmowanie na koncie 011 wyłącznie składników majątkowych o wartości przekraczającej 3.500 zł; wyksięgowanie z tego konta wszystkich przedmiotów o wartości niższej od 3.500 zł i przeniesienie ich do ewidencji pozostałych środków trwałych.
4. Podjęcie działań zmierzających do przeniesienia wartości gruntów oddanych Przedszkolu w trwałą zarząd z ksiąg Urzędu Miejskiego do ksiąg Przedszkola.
 5. Zapewnienie terminowego podejmowania czynności egzekucyjnych wobec dłużników, mając w szczególności na uwadze niedopuszczenie do upływu terminu przedawnienia należności.
 6. Zaniechanie umożliwiania pracownikom Przedszkola korzystania z wyżywienia w sytuacji niewniesienia przez nich należnej opłaty za dany okres. Wdrożenie stosownych procedur w tym zakresie.
 7. Podjęcie działań w celu umorzenia przez Burmistrza przedawnionych należności z tytułu opłat za pobyt dzieci w Przedszkolu i za żywienie w trybie określonym uchwałą Rady Miejskiej, mając na względzie brak możliwości wyegzekwowania większości z nich. W przypadku formalnego umorzenia przez Burmistrza należności wyksięgowanie ich wartości z ewidencji w korespondencji z kontem 761 „Pozostałe koszty operacyjne”.
 8. Pisemne powierzenie pracownikom obowiązków w zakresie windykacji należności.
 9. Zawieranie umów najmu nieruchomości na okres do 3 lat po zawiadomieniu organów gminy, mając na uwadze postanowienia art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami określające zakres obowiązków trwałego zarządcy uzależniony od czasu trwania najmu.

10. Przestrzeganie regulaminu wynagradzania pracowników niebędących nauczycielami w zakresie maksymalnej wysokości wynagrodzenia zasadniczego przewidzianej dla poszczególnych kategorii zaszeregowania.
11. Przestrzeganie przepisów Karty Nauczyciela w zakresie terminowości wypłat wynagrodzeń nauczycieli.
12. Dołożenie większej staranności przy ustalaniu danych na potrzeby sporządzania przez Burmistrza Wasilkowa sprawozdania w wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, w szczególności w zakresie ustalania struktury zatrudnienia.
13. Zapewnienie prawidłowego obliczania wysokości odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.
14. Rozważenie obniżenia kwoty, od której istnieje obowiązek stosowania procedur wyłaniania wykonawców zamówień o wartości nieprzekraczającej 30.000 euro, mając na uwadze tezy zawarte w części opisowej wystąpienia.
15. Niezwłoczne zarządzenie przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych i pozostałych środków trwałych. Przestrzeganie określonej ustawą o rachunkowości częstotliwości przeprowadzania inwentaryzacji rzeczowych aktywów trwałych.

O sposobie wykonania zaleceń proszę powiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Dodatkowo informuję o możliwości składania, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, zastrzeżeń do zawartych w wystąpieniu wniosków, za pośrednictwem Prezesa RIO do Kolegium Izby, zgodnie z art. 9 ust. 3-4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Bieg 30-dniowego terminu ulegnie zawieszeniu w stosunku do wniosków objętych zastrzeżeniem.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku
Stanisław Srocki

Do wiadomości:

Burmistrz Wasilkowa

—

○

○