

## **PROTOKÓŁ z kontroli**

### **1. Kontrolowany:**

Szkoła Podstawowa im. Marszałka J. Piłsudskiego w Drobinie, ul. Szkolna 3, 09-210 Drobin;

### **2. Kontrolujący:**

upoważnienie nr ORiK.077.3.2024 wystawione w dniu 27 czerwca 2024r.  
przez Burmistrza Miasta i Gminy Drobin;

### **3. Temat kontroli:**

Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej;

### **4. Termin przeprowadzenia kontroli:**

01 lipca 2024r. – 30 września 2024r.;

### **5. Okres objęty kontrolą:**

01 stycznia 2021r. – 31 grudnia 2023r.;

6. Kontrolujący dokonał wpisu w książce kontroli prowadzonej w Szkole Podstawowej im. Marszałka J. Piłsudskiego w Drobinie;

### **7. Osoby udzielające informacji:**

- Pani
- Pani Skarbnik Miasta i Gminy Drobin,
- inne osoby według potrzeb;

### **8. Informacje ogólne:**

Szkoła Podstawowa im. Marszałka J. Piłsudskiego w Drobinie, zwana w dalszej części protokołu Szkołą, zgodnie z nomenklaturą przyjętą w statucie jest szkołą publiczną szkołą podstawową o ośmioletnim cyklu kształcenia. Organem prowadzącym Szkołę jest Miasto i Gmina Drobin, a nadzór pedagogiczny sprawuje Mazowiecki Kurator Oświaty.

W Szkole funkcjonuje świetlica i stołówka szkolna, których zasady pracy zostały ustalone w odrębnych przepisach wewnętrznych jednostki. W Szkole funkcjonuje również biblioteka. Czas pracy biblioteki jest corocznie dostosowywany do tygodniowego planu zajęć,

umożliwiając w ten sposób korzystanie z biblioteki przez użytkowników, zarówno podczas zajęć lekcyjnych jak i po ich zakończeniu.

Szkoła realizuje cele i zadania zawarte w ustawie o systemie oświaty, ustawie Prawo oświatowe, przepisach wykonawczych wydanych na ich podstawie oraz wynikających z programu wychowawczo-profilaktycznego obowiązującego w placówce. Program wychowawczo-profilaktyczny obejmuje przede wszystkim treści i działania o charakterze wychowawczym, skierowane do uczniów oraz o charakterze profilaktycznym, skierowane do uczniów, nauczycieli i rodziców. Kształcenie i wychowanie uczniów oraz ich przygotowanie do życia we współczesnym świecie obejmuje:

- rozwój intelektualny, emocjonalny, duchowy i fizyczny,
- rozwój poczucia odpowiedzialności, miłości do ojczyzny i poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego,
- rozwój w duchu tolerancji, humanizmu i patriotyzmu, przekazywanie wiedzy o społeczeństwie, kulturze, środowisku naturalnym, problemach społecznych i ekonomicznych kraju i świata.

Szkoła realizuje swoje cele i zadania poprzez:

- zapewnienie bezpłatnego nauczania w zakresie ramowych planów nauczania,
- przyjmowanie uczniów zamieszkałych w swoim obwodzie, oraz w przypadku wolnych miejsc – uczniów zamieszkałych poza swoim obwodem,
- zatrudnianie nauczycieli posiadających odpowiednie kwalifikacje,
- realizację podstawy programowej, a uczniom mającym kłopoty z opanowaniem minimum programowego, zapewnia w miarę możliwości pomoc dydaktyczną na zajęciach dydaktyczno-wyrównawczych,
- realizację rozszerzonych programów nauczania z poszczególnych przedmiotów oraz organizację przedmiotowych kół zainteresowań – w przypadku uczniów szczególnie uzdolnionych,
- zapewnienie uczniom pomocy psychologicznej pedagoga szkolnego,
- organizację dla uczniów niepełnosprawnych zajęć zgodnych z zaleceniami lekarzy i poradni psychologiczno-pedagogicznych,
- zapewnienie opieki w formie zajęć świetlicowych – godziny pracy świetlicy szkolnej wynikają z tygodniowego planu zajęć oraz realizacji odwozów szkolnych,
- zapewnienie bezpłatnych podręczników szkolnych, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych na poszczególnych poziomach edukacyjnych,
- realizację zadań wychowawczych z uwzględnieniem optymalnych warunków rozwoju ucznia, zachowania zasad bezpieczeństwa oraz promocji i ochrony zdrowia,
- realizację zadań opiekuńczych, pomoc psychologiczną i pedagogiczną,

- objęcie indywidualną opieką uczniów z problemami zdrowotnymi, szczególnie uzdolnionych oraz znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej.

Szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym określa arkusz organizacji placówki, opracowany przez dyrektora z uwzględnieniem planu nauczania. Arkusz organizacji szkoły zawiera m.in.: liczbę pracowników, w tym zajmujących stanowiska kierownicze, liczbę godzin zajęć edukacyjnych finansowanych ze środków finansowych Miasta i Gminy Drobin. Arkusz organizacji podlega zatwierdzeniu do dnia 21 kwietnia danego roku przez organ prowadzący. Następnie, na jego podstawie dyrektor ustala tygodniowy rozkład zajęć edukacyjnych: obowiązkowych, nadobowiązkowych i fakultatywnych, w tym wynikających z potrzeb wprowadzania eksperymentów i innowacji z uwzględnieniem zasad ochrony zdrowia i higieny pracy. Szkoła może realizować innowacje pedagogiczne, jak również programy w ramach funduszy unijnych, których celem jest wzbogacenie oferty edukacyjnej jednostki.

#### **9. Forma prawna:**

Szkoła jest jednostką budżetową finansowaną przez Miasto i Gminę Drobin. Zasady prowadzenia gospodarki finansowej i materiałowej określają odrębne przepisy.

#### **10. Struktura organizacyjna Szkoły:**

- dyrektor,
- wicedyrektor,
- rada pedagogiczna,
- samorząd uczniowski,
- rada rodziców;

#### **11. Podstawy prawne działania:**

- ustawa z dnia 07 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U.2024.750.t.j.),
- ustawa z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe (Dz.U.2024.737.t.j.),
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U.2023.1270.t.j. ze zm.),
- akty wykonawcze do ww. ustaw, wymienione w dalszej części niniejszego protokołu z kontroli,
- statut zatwierdzony Uchwałą Nr 1 Rady Pedagogicznej z dnia 30 sierpnia 2019r. w sprawie uchwalenia Statutu Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Drobinie z mocą obowiązującą z dniem podjęcia.



socjalnym. Podstawą prawną opracowania regulaminu ZFŚS jest art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 04 marca 1994r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Procedura została opracowana w oparciu o właściwy akt prawa powszechnego. Nie dokonano zmiany w Regulaminie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych uwzględniając przepisy w obszarze ochrony danych osobowych, związane z wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), poprzez ustalenie zasad związanych z ochroną danych osobowych, w tym danych szczególnego rodzaju, do których członkowie komisji socjalnej oraz ewentualnie inne osoby obsługujące ZFŚS mają dostęp. W Regulaminie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych nie ma odniesienia do ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, nie zostały również opracowane wzory klauzuli informacyjnej dla osób korzystających ze świadczeń socjalnych, ani wzory upoważnień do przetwarzania danych osobowych dla członków komisji socjalnej. Powyższe jednoznacznie wskazuje na konieczność opracowania regulaminu ZFŚS, z uwzględnieniem przepisów prawa powszechnie obowiązującego, aktualnych na moment tworzenia procedury. Opracowana regulacja powinna być odpowiednia, adekwatna dla jednostki dla której została sporządzona, powinna zawierać kompleksowe, jednoznaczne, niebudzące wątpliwości rozwiązania systemowe w poszczególnych obszarach ZFŚS.

- Regulamin pracy zatwierdzony w dniu 30 sierpnia 2004r. przez radę pedagogiczną i podpisany przez Dyrektora Szkoły z mocą obowiązującą po upływie 14 dni od podania go do wiadomości pracownikom (brak zarządzenia wprowadzającego),
- Regulamin kontroli zarządczej wprowadzony Zarządzeniem Nr 23/2018 Dyrektora Szkoły z dnia 12 grudnia 2018r. z mocą obowiązującą z dniem ogłoszenia,
- Instrukcja kancelaryjna, Jednolity RzeczoWy Wykaz Akt, Instrukcja w sprawie organizacji i zakresu działania składnicy akt wprowadzone Zarządzeniem Nr 2/2021 Dyrektora Szkoły z dnia 08 marca 2021r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania,
- Instrukcja inwentaryzacyjna wprowadzona Zarządzeniem Nr 11/2023 Dyrektora Szkoły z dnia 30 listopada 2023r.,
- Wewnętrzna polityka antymobbongowa wprowadzona Zarządzeniem Nr 13/2021 Dyrektora Szkoły z dnia 02 listopada 2021r.

Według informacji Dyrektora Szkoły udzielonej kontrolującemu w dniu 19 sierpnia 2024r., jednostka kontrolowana nie posiada regulaminu w zakresie Bezpieczeństwa i Higieny Pracy, regulaminu udzielania zamówień o wartości poniżej 130.000 PLN oraz instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów w tym dokumentów finansowo-księgowych.

## USTALENIA SZCZEGÓŁOWE:

### I. Sprawozdawczość;

W okresie objętym kontrolą Szkoła prowadziła działalność finansową w dziale 801 – oświata i wychowanie, rozdziałach: 80101 – szkoły podstawowe, 80107 – świetlice szkolne, 80148 – stołówki szkolne i przedszkolne, 80150 – realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w szkołach podstawowych, 80153 – zapewnienie uczniom prawa do bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, 80195 – pozostała działalność oraz w dziale 854 – edukacyjna opieka wychowawcza, rozdziale 85401 – świetlice szkolne (dotyczy roku 2021).

Kontrolujący poddał sprawdzeniu roczne sprawozdania budżetowe Rb-27S i Rb-28S sporządzone za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2021r., pod względem zgodności z syntetyczną ewidencją księgową – zestawieniem obrotów i sald, obejmującą okres sprawozdawczy (wydruk komputerowy z dnia 17 września 2024r.), i rozbieżności nie stwierdził.

Kontrolujący poddał sprawdzeniu roczne sprawozdania budżetowe Rb-27S i Rb-28S sporządzone za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2022r., pod względem zgodności z syntetyczną ewidencją księgową – zestawieniem obrotów i sald, obejmującą okres sprawozdawczy (wydruk komputerowy z dnia 17 września 2024r.), i rozbieżności nie stwierdził.

Kontrolujący poddał sprawdzeniu roczne sprawozdania budżetowe Rb-27S i Rb-28S sporządzone za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2023r., pod względem zgodności z syntetyczną ewidencją księgową – zestawieniem obrotów i sald, obejmującą okres sprawozdawczy (wydruk komputerowy z dnia 17 września 2024r.), i rozbieżności nie stwierdził.

W okresie objętym kontrolą Szkoła nie posiadała zobowiązań wymagalnych, potwierdzeniem czego są salda 0,00 zł wykazane w kwartalnych sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzonych według stanu na koniec IV kwartału 2021, 2022 i 2023 roku.

W sprawozdaniu kwartalnym Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na koniec IV kwartału 2021 roku jednostka kontrolowana nie wykazała należności wymagalnych.

W sprawozdaniu kwartalnym Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na koniec IV kwartału 2022 roku jednostka kontrolowana wykazała należności wymagalne w kwocie łącznej 216,00 zł z tytułu dostaw towarów i usług. W zestawieniu obrotów i sald za okres od dnia 01 stycznia 2022r. do dnia 31 grudnia

2022r. kwota 216,00 zł stanowiąca należności wymagalne została ujęta na koncie 221 – należności z tytułu dochodów budżetowych. Kontrolująca stwierdziła, że w sprawozdaniu Rb-N została wykazana należność wymagalna w kwocie zgodnej z wynikającą z ewidencji księgowej.

W sprawozdaniu kwartalnym Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na koniec IV kwartału 2023 roku jednostka kontrolowana wykazała należności wymagalne w kwocie łącznej 580,00 zł z tytułu dostaw towarów i usług. W zestawieniu obrotów i sald za okres od dnia 01 stycznia 2023r. do dnia 31 grudnia 2023r. kwota 580,00 zł stanowiąca należności wymagalne została ujęta na koncie 221 – należności z tytułu dochodów budżetowych. Kontrolująca stwierdziła, że w sprawozdaniu Rb-N została wykazana należność wymagalna w kwocie zgodnej z wynikającą z ewidencji księgowej.

Informacje wynikające z ww. sprawozdań budżetowych w obrębie każdego objętego kontrolą roku budżetowego, tj. 2021, 2022 i 2023 znajdują potwierdzenie w syntetycznych ewidencjach księgowych – zestawieniach obrotów i sald z podziałem na klasyfikację budżetową (dział, rozdział, paragraf) oraz na konta księgowe, za okres odpowiednio od dnia 01 stycznia 2021r. do dnia 31 grudnia 2021r., od dnia 01 stycznia 2022r. do dnia 31 grudnia 2022r. oraz od dnia 01 stycznia 2023r. do dnia 31 grudnia 2023r. (wydruki komputerowe z dnia 09 lipca 2024r. i 17 września 2024r.).

Kontrolującemu okazano potwierdzenia sald na rachunkach bankowych jednostki, według stanu na dzień 31 grudnia 2021r., 31 grudnia 2022r. i 31 grudnia 2023r. Wszystkie potwierdzenia sald na rachunkach bankowych zostały wystawione przez bank obsługujący Szkołę w dniu 09 lipca 2024r. Z pisemnego wyjaśnienia wynika, że z powodu braku możliwości odnalezienia potwierdzenia sald w dokumentacji źródłowej, bank powtórnie wygenerował potwierdzenia sald dotyczące okresu objętego kontrolą – dlatego na potwierdzeniach sald jest aktualna data. Wyjaśnienia dotyczące braku posiadania potwierdzeń sald na rachunkach bankowych mogą świadczyć o braku dołożenia należytej staranności wymaganej art. 355 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny, zgodnie z którym należyta staranność określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru działalności. Odwołujący, jako profesjonalny wykonawca, do którego stosuje się miernik podwyższonej staranności (art. 355 § 2 Kc), powinien zdawać sobie sprawę, że sprawozdawczość finansowa w jednostce sektora finansów publicznych stanowi jeden z kluczowych obszarów jej działalności, przede wszystkim stanowi informację o sytuacji finansowej jednostki. Niesprostanie ww. obowiązkom rodzi nie tylko dla głównego księgowego jako osoby sporządzającej, ale również dla kierownika jednostki, który odpowiada za całość działalności jednostki, w tym za obszar finansowy (zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), negatywne konsekwencje. W takich

okolicznościach z przytoczonych wyjaśnień wynika brak dołożenia należytej staranności wymaganej od profesjonalisty. Potwierdzenia sald na rachunkach bankowych w konfrontacji z syntetyczną ewidencją księgową, w zakresie posiadanych środków na rachunkach bankowych są zgodne.

W okresie objętym kontrolą obsługę bankową w zakresie rachunków Szkoły prowadził Bank Spółdzielczy

Kierownik jednostki zapewnia sporządzenie rocznego sprawozdania finansowego nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia bilansowego i przedstawia je właściwym organom, zgodnie z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa, postanowieniami statutu lub umowy (art. 52 ust. 1 ustawy o rachunkowości). Sprawozdanie finansowe podpisują – podając zarazem datę podpisu – główny księgowy, tj. osoba, której powierzono prowadzenie ksiąg rachunkowych, i kierownik jednostki (art. 52 ust. 2 ustawy o rachunkowości). Podpisanie sprawozdania finansowego stanowi potwierdzenie, że spełnia ono wymagania przewidziane w ustawie o rachunkowości (art. 52 ust. 2a ustawy o rachunkowości). Kontrolujący sprawdził sprawozdanie finansowe wraz z załącznikami, sprawozdania budżetowe oraz ewidencję księgową i potwierdzenia sald na rachunkach bankowych, sporządzone według stanu na dzień 31 grudnia 2021r. Bilans jednostki budżetowej

i samorządowego zakładu budżetowego dla Szkoły został sporządzony w dniu 28 kwietnia 2022r. Zarówno bilans, jak i załączone do niego dokumenty podpisał Skarbnik Miasta i Gminy Drobin będący głównym księgowym Szkoły jako osoba sporządzająca i Burmistrz Miasta i Gminy Drobin jako kierownik jednostki. Integralną część bilansu stanowią następujące załączniki:

- rachunek zysków i strat jednostki (wariant porównawczy) – sporządzony w dniu 28 kwietnia 2022r.,
- zestawienie zmian w funduszu jednostki – sporządzone w dniu 28 kwietnia 2022r.

Kontrolujący sprawdził sprawozdanie finansowe wraz z załącznikami, sprawozdania budżetowe oraz ewidencję księgową i potwierdzenia sald na rachunkach bankowych, sporządzone według stanu na dzień 31 grudnia 2022r. Bilans jednostki budżetowej i samorządowego zakładu budżetowego dla Szkoły został sporządzony w dniu 31 marca 2023r. Zarówno bilans, jak i załączone do niego dokumenty podpisał Skarbnik Miasta i Gminy Drobin będący głównym księgowym Szkoły jako osoba sporządzająca i Burmistrz Miasta i Gminy Drobin jako kierownik jednostki. Integralną część bilansu stanowią następujące załączniki:

- rachunek zysków i strat jednostki (wariant porównawczy) – sporządzony w dniu 31 marca 2023r.,



- zestawienie zmian w funduszu jednostki – sporządzone w dniu 31 marca 2023r.  
Kontrolujący sprawdził sprawozdanie finansowe wraz z załącznikami, sprawozdania budżetowe oraz ewidencję księgową i potwierdzenia sald na rachunkach bankowych, sporządzone według stanu na dzień 31 grudnia 2023r. Bilans jednostki budżetowej i samorządowego zakładu budżetowego dla Szkoły został sporządzony w dniu 27 marca 2024r. Zarówno bilans, jak i załączone do niego dokumenty podpisał Skarbnik Miasta i Gminy Drobin będący głównym księgowym Szkoły jako osoba sporządzająca i Burmistrz Miasta i Gminy Drobin jako kierownik jednostki. Integralną część bilansu stanowią następujące załączniki:
  - rachunek zysków i strat jednostki (wariant porównawczy) – sporządzony w dniu 27 marca 2024r.,
  - zestawienie zmian w funduszu jednostki – sporządzone w dniu 27 marca 2024r.  
Kontrolujący sprawdził dane wykazane w bilansie i załącznikach, w szczególności w zakresie poniesionych wydatków, wypracowanych dochodów, posiadanych zobowiązań, stanu środków trwałych i ich umorzeń oraz sald na rachunkach bankowych z syntetyczną ewidencją księgową (zestawieniem obrotów i sald – wydruki z programu finansowo-księgowego) prowadzoną dla funkcjonujących w jednostce kont księgowych oraz z potwierdzeniami sald na rachunkach bankowych, wystawionymi przez Bank Spółdzielczy (obsługujący jednostkę kontrolowaną), za okres od dnia 01 stycznia 2021r. do dnia 31 grudnia 2023r. (poszczególne lata budżetowe – 2021, 2022 i 2023) i rozbieżności nie stwierdził.  
Kontrolujący sprawdził dane wykazane w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku odpowiednio do dnia 31 grudnia 2021r., 31 grudnia 2022r. i 31 grudnia 2023r. z ewidencją księgową prowadzoną dla konta 222 – rozliczenie dochodów budżetowych, i rozbieżności nie stwierdził.  
Kontrolujący sprawdził dane wykazane w rocznych sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres odpowiednio od początku roku do dnia 31 grudnia 2021r., 31 grudnia 2022r. i 31 grudnia 2023r. z ewidencją księgową prowadzoną dla konta 223 – rozliczenie wydatków budżetowych, i rozbieżności nie stwierdził. Sprawozdawczość budżetowa w zakresie wydatków odzwierciedla stan faktyczny.  
Sprawozdanie budżetowe Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na koniec IV kwartału 2021 roku nie wykazuje należności wymagalnych, natomiast sprawozdania budżetowe Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na koniec IV kwartału 2022 i 2023 roku wykazują należności

odpowiednio w kwocie 216,00 zł i 580,00zł, co znajduje potwierdzenie w ewidencji księgowej konta 221.

Sprawozdania budżetowe jako sporządzający podpisał Skarbnik Miasta i Gminy Drobin. Zostały one podpisane również przez Burmistrza Miasta i Gminy Drobin, który zgodnie z postanowieniami ustawy o finansach publicznych ponosi odpowiedzialność za całość gospodarki, w tym również gospodarki finansowej.

Konfrontacji poddano informacje wynikające ze sprawozdań finansowych i załączników z syntetyczną ewidencją księgową prowadzoną w podziale na konta księgowe funkcjonujące w Szkole, i rozbieżności nie stwierdzono.

Informacje zaprezentowane w sprawozdaniach są zgodne z syntetyczną ewidencją księgową.

## **II. Wspólna obsługa finansowo-księgowa;**

Uchwała Nr XIX/162/2016 Rady Miejskiej w Drobinie z dnia 24 marca 2016r. w sprawie zorganizowania wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych funkcjonujących na terenie Miasta i Gminy Drobin z mocą obowiązującą od dnia 01 kwietnia 2016r. uregulowała zasady wspólnej obsługi finansowej m.in. dla Szkoły. Obsługę finansową wykonywali pracownicy Urzędu Miasta i Gminy Drobin. Zgodnie z § 4 ww. Uchwały obsługa finansowa Szkoły objęła:

- prowadzenie dokumentacji finansowo-księgowej jednostki,
- organizowanie i prowadzenie obsługi bankowej, prowadzenie księgowości syntetycznej jednostki,
- sprawdzanie dokumentów księgowych jednostki pod względem formalno-rachunkowym,
- rozliczanie inwentaryzacji majątku trwałego jednostki,
- opracowywanie planów finansowych i ich aktualizowanie oraz prowadzenie analizy kosztów jednostki,
- sprawowanie kontroli przestrzegania dyscypliny budżetowej jednostki,
- sporządzanie sprawozdań budżetowych i finansowych jednostki,
- sporządzanie dokumentacji płacowej dla pracowników jednostki,
- prowadzenie rozliczania składek ZUS wraz z dokumentacją jednostki,
- sporządzanie deklaracji podatkowych do urzędów skarbowych zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- realizację wypłat związanych z udzielaniem pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów kształcących się w jednostce, przyznawanej w formie stypendium szkolnego lub zasiłku szkolnego,
- zarządzanie środkami pieniężnymi będącymi w dyspozycji jednostki oraz sporządzanie przelewów tych środków,

- dokonywanie kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, kontrolę kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych,
- współdziałanie z bankami, urzędami skarbowymi, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i innymi urzędami,
- obsługę finansowo-księgową Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych,
- archiwizowanie dokumentów finansowych,
- organizowanie i przeprowadzanie kontroli w jednostce.

A contrario, kwestie nieuregulowane ww. uchwałą pozostawały w kompetencji Szkoły, w tym przede wszystkim inwentaryzacja składników majątku, windykacja należności wymagalnych i przeterminowanych.

W dniu 29 marca 2016r. Burmistrz Miasta i Gminy Drobin zawarł ze Szkołą Podstawową im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Drobinie porozumienie w sprawie zorganizowania wspólnej obsługi finansowo-księgowej oraz kadrowej dla Szkoły. Porozumienie w § 2 ust. 2 zawiera zadania Szkoły w związku z wspólną obsługą finansowo-księgową i kadrową. Z porozumienia wynika, że do zadań Szkoły należy:

- terminowe dostarczanie wszystkich dokumentów księgowych stanowiących podstawę zapisów w ewidencji księgowej,
- sprawdzanie dokumentów księgowych pod względem merytorycznym,
- zatwierdzanie dowodów księgowych, sprawozdań budżetowych, finansowych i GUS oraz projektów planów finansowych i planów finansowych przez dyrektora Szkoły,  
Sprawozdania budżetowe i finansowe były podpisywane przez Burmistrza Miasta i Gminy Drobin jako kierownika jednostki, nie podpisywał ich dyrektor Szkoły.
- dokonywanie aktualizacji dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości (kompetencja nie była wykonywana przez dyrektora Szkoły),
- dokonywanie kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, dokonywanie kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych,

Powyższe zadanie zostało zdublowane, ponieważ zostało przypisane dyrektorowi Szkoły oraz Urzędowi Miasta i Gminy Drobin prowadzącemu obsługę finansowo-księgową Szkoły. Zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, do obowiązków głównego księgowego należy dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

- niezwłocznego informowania o wszystkich zdarzeniach mogących mieć wpływ na prowadzenie ewidencji ustalania zaliczek na podatek dochodowy, rozliczenia podatku od towarów i usług, rozliczenia składek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,

- bieżącego monitorowania w sprawie zaciągania zobowiązań obciążających plan finansowy lub ponadplanowego wykonania dochodów jednostki,  
Obowiązki w zakresie przestrzegania dyscypliny finansów budżetowych, analizy kosztów, opracowywania i aktualizowania planów finansowych zostały powierzone Urzędowi Miasta i Gminy Drobin (Uchwała Nr XIX/162/2016 z dnia 24 marca 2016r. § 4 pkt 5, 6).
- okresowe ustalanie i prowadzenie w drodze inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów,
- ścisła współpraca z urzędem.

Porozumienie w § 3 reguluje zasady prowadzenia ksiąg inwentarzowych, które należą do Szkoły.

Uchwała Nr LXIV/465/2023 Rady Miejskiej w Drobinie z dnia 27 marca 2023r. w sprawie zapewnienia wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych funkcjonujących na terenie Miasta i Gminy Drobin z mocą obowiązującą od dnia 01 września 2023r. uregulowała zasady wspólnej obsługi finansowej m.in. dla Szkoły. Obsługę finansową wykonywali pracownicy Urzędu Miasta i Gminy Drobin. Zgodnie z § 2 ww. Uchwały obsługa finansowa Szkoły objęta:

- opracowywanie projektów uregulowań wewnętrznych jednostki dotyczących rachunkowości,
- obowiązki w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości jednostki zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa,
- obsługę finansowo-księgową Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych oraz projektów realizowanych ze środków zewnętrznych,
- organizowanie obsługi bankowej,
- wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi zleconymi przez kierownika jednostki,
- sporządzanie sprawozdań budżetowych i finansowych oraz przedkładanie ich odpowiednim organom,,
- sporządzanie dokumentacji płacowej dla pracowników jednostki na podstawie danych przekazywanych przez jednostkę,
- prowadzenie rozliczania składek ZUS wraz z dokumentacją jednostki,
- sporządzanie deklaracji podatkowych do urzędów skarbowych zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- dokonywanie kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, kontrolę kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych,
- współpraca z kierownikiem jednostki w zakresie sporządzania sprawozdań rzeczowo-finansowych i statystycznych,
- archiwizowanie dokumentów finansowych.

W dniu 31 sierpnia 2023r. Burmistrz Miasta i Gminy Drobin rozwiązał porozumienie z dnia 29 marca 2016r. ze Szkołą Podstawową im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Drobinie.

### **III. Ewidencja księgową;**

Zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości, pojęcie „przyjęte zasady rachunkowości” (zasady rachunkowości) oznacza wybrane i stosowane przez jednostkę rozwiązania dopuszczone ustawą, w tym także określone w Międzynarodowych Standardach Rachunkowości, zapewniające wymaganą jakość sprawozdań finansowych. Jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności zasady dotyczące:

- a) określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych,
- b) metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego,
- c) sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej:
  - zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,
  - wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,
  - opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym, w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji,
- d) systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów. Określając zasady (politykę) rachunkowości należy zapewnić wyodrębnienie w rachunkowości wszystkich zdarzeń istotnych do oceny sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego jednostki, przy zachowaniu zasady ostrożności.

W Szkole w okresie objętym kontrolą i nadal obsługa finansowo-księgową prowadzona jest przy użyciu komputerowego systemu finansowo-księgowego w Warszawie. Jednostka posiada program na który składa się:

- Program Finanse Premium – moduł finansowo-księgowy – księgowość budżetowa,
- Program Rozrachunki – moduł do obsługi rozliczeń VAT,
- Program Płace – moduł do emisji list płac,

- Program Kadry – moduł do prowadzenia kartotek pracowników,
  - Program Zlecone – moduł do rozliczania umów cywilnoprawnych,
  - Program Wyposażenie – moduł ewidencyjny kartotek środków trwałych.
- Zasady (polityka) rachunkowości, według których została przeprowadzona kontrola zostały wprowadzone Zarządzeniem Nr 136/2017 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 29 grudnia 2017r. z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2018r. Integralną część Zasad (polityki) rachunkowości stanowią następujące załączniki:
- Ogólne zasady rachunkowości – załącznik nr 1,
  - Wykaz kont syntetycznych i analitycznych – załącznik nr 2,
  - Opis systemu informatycznego – załącznik nr 3,
  - Wykaz rocznych stawek amortyzacyjnych – załącznik nr 4,
  - Zasady rachunkowości stosowane przy realizacji programów z udziałem środków z Unii Europejskiej – załącznik nr 5,
  - Zasady ewidencji księgowej w zakresie podatku VAT – załącznik nr 6.
- Kontrolujący po analizie Zasad (polityki) rachunkowości stwierdził, że:

L.p.	Zapis w Zasadach (polityce) rachunkowości	Stan faktyczny
1.	Księgi rachunkowe prowadzone są w siedzibie Szkoły (§ 1 ust. 1 – załącznik nr 1)	Księgi rachunkowe prowadzone są w siedzibie Urzędu Miasta i Gminy Drobin
2.	Sprawozdanie finansowe podpisują kierownik i główny księgowy jednostki (§ 3 ust. 9 – załącznik nr 1)	Sprawozdania finansowe podpisują Burmistrz i Skarbnik Miasta i Gminy Drobin
3.	Spisowi z natury podlega gotówka w kasie (§ 4 – załącznik nr 1)	Szkoła nie prowadzi obsługi kasowej (wyjaśnienie Dyrektora Szkoły)
4.	Metody i terminy inwentaryzowania składników majątkowych (§ 4 – załącznik nr 1)	Inwentaryzacja nie była przeprowadzana
5.	Konto 013 – pozostałe środki trwałe, posiada ewidencję szczegółową umożliwiającą ustalenie wartości początkowej i ilości poszczególnych pozostałych środków trwałych oddanych do użytkowania oraz osób lub komórek	Ewidencja analityczna – księgi inwentarzowe są prowadzone bez użycia programu finansowo-księgowego, nie są prowadzone bieżąco i nie odzwierciedlają stanu faktycznego posiadania składników

	organizacyjnych, u których znajdują się pozostałe środki trwałe (załącznik nr 2)	majątku oraz miejsca jego przechowywania
6.	013 – pozostałe środki trwałe – ewidencja analityczna ilościowa i wartościowa prowadzona jest w księgach inwentarzowych umożliwiającym ustalenie środka trwałego o charakterze wyposażenia (załącznik nr 2)	j.w.
7.	Program Wyposażenie – umożliwia prowadzenie pełnej ewidencji majątku ruchomego, aktywów trwałych, wartości niematerialnych i prawnych; pozwala na przygotowanie i rozliczenie inwentaryzacji (załącznik nr 3)	Nie jest wykorzystywany, nie jest prowadzona inwentaryzacja, księgi inwentarzowe nie odzwierciedlają stanu faktycznego

Rozwiązania systemowe funkcjonujące od 2018 roku w przedmiotowym zakresie nie są przestrzegane, Zasady (polityka) rachunkowości nie są odpowiednie dla jednostki dla której zostały opracowane, ponieważ obsługa finansowo-księgową Szkoły jest prowadzona w Urzędzie Miasta i Gminy Drobin. Zasady (polityka) rachunkowości od chwili ich opracowania i wdrożenia do stosowania pozostawały w sprzeczności z przyjętymi rozwiązaniami organizacyjnymi dotyczącymi wspólnej obsługi finansowo-księgowej gminnych jednostek oświatowych (Uchwała Nr XIX/162/2016 Rady Miejskiej w Drobinie z dnia 24 marca 2016r.).

Księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze, zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej oraz zestawienia obrotów i sald kont ksiąg pomocniczych, natomiast nie obejmują wykazu składników aktywów i pasywów (inwentarz).

Księgi rachunkowe przekazane kontrolującemu zostały oznaczone nazwą jednostki, której dotyczą, zgodnie z art. 13 ust. 4 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Ewidencje księgowe zostały opatrzone nazwą danego rodzaju księgi rachunkowej oraz nazwą programu przetwarzania, wyraźnie oznaczone co do roku obrotowego, okresu sprawozdawczego i daty sporządzenia, co jest zgodne z art. 13 ust. 4 pkt 2 ustawy o rachunkowości. Kontrolowany przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych wypełnił również obowiązek wynikający z art. 13 ust. 5 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy zapewnić automatyczną kontrolę ciągłości zapisów, przenoszenia obrotów lub sald, a wydruki komputerowe ksiąg rachunkowych powinny

składać się z automatycznie numerowanych stron, z oznaczeniem pierwszej i ostatniej, oraz być sumowane na kolejnych stronach w sposób ciągły w roku obrotowym.

#### **IV. Dokumenty księgowo;**

Sprawdzeniu zostały poddane dokumenty księgowo zarówno wewnętrzne jak i pochodzące z zewnątrz od kontrahentów. Kontrolujący ustalił, że dokumenty księgowo:

- zostały sprawdzone pod względem legalności, celowości i gospodarności przez Dyrektora,
- zostały sprawdzone pod względem formalnym i rachunkowym przez pracownika Urzędu Miasta i Gminy Drobin,
- zostały opisane w zakresie stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych przez Dyrektora,
- zostały zatwierdzone do zapłaty przez Dyrektora i pracownika Urzędu Miasta i Gminy Drobin,
- zostały opisane pod względem merytorycznym przez Dyrektora,
- zostały zadekretowane do ujęcia w urządzeniach księgowych – klasyfikacja budżetowa i konta księgowo,
- zawierają prezentatę z datą wpływu do Urzędu Miasta i Gminy Drobin oraz do Referatu Planowania i Finansów w urzędzie,
- zawierają informację o terminie płatności,
- zostały oznaczone numerem księgowym, zgodnie z właściwą ewidencją księgową – pomiędzy dowodami księgowymi i ewidencją księgową zachodzi powiązanie,
- płatności dokonywane były w kwotach i terminach, wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
- płatności były realizowane w formie przelewów bankowych.

Kontrolującemu okazano zakresy zadań, uprawnień i odpowiedzialności dwóch pracowników Urzędu Miasta i Gminy Drobin, odpowiedzialnych za obsługę finansowo-księgową i płace Szkoły. Żaden z tych pracowników nie podlega Skarbnikowi Miasta i Gminy Drobin. Ponadto, kontrolę formalną i rachunkową dokumentów księgowych oraz ich dekretację i zatwierdzenie do zapłaty po stronie głównego księgowego przeprowadzają jeszcze inni pracownicy urzędu. Wynika z tego, że pracownicy odpowiedzialni za obsługę finansowo-księgową i płace, księgują dokumenty i sporządzają listy płac, ale czynności związane z ich sprawdzeniem, weryfikacją, zgodnością ze stanem faktycznym przeprowadzają inni pracownicy, którzy nie posiadają tego w swoich zakresach czynności. Kontrolujący stwierdził również nieprawidłowość w zakresie zatwierdzania dokumentów do wypłaty. Czynność tę powinien przeprowadzać Skarbnik Miasta i Gminy Drobin, ponieważ żaden inny pracownik urzędu nie posiada odpowiedniego upoważnienia do tej czynności,



wydanego przez Burmistrza Miasta i Gminy Drobin w oparciu o art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Kontrolującemu nie okazano instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych, w związku z czym konfrontacja stanu zastanego ze stanem wymaganym, wynikającym z regulacji wewnętrznej nie była możliwa. Według ustnych informacji udzielonych przez kontrolowanych, dla Szkoły nie została opracowana instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych, a prowadzone czynności (przedstawione powyżej w odniesieniu do kontroli bieżącej dokumentów księgowych) mają charakter zwyczajowy.

#### **V. Windykacja należności;**

Szkoła w okresie objętym kontrolą wypracowała dochody:

- w 2021 roku – w łącznej kwocie 112.331,92 zł,
- w 2022 roku – w łącznej kwocie 147.468,96 zł,
- w 2023 roku – w łącznej kwocie 74.418,99 zł.

Wypracowane dochody na dzień 31 grudnia każdego roku zostały odprowadzone na rachunek bankowy organu prowadzącego, potwierdzeniem czego jest saldo 0,00 zł na rachunku bankowym oraz na koncie 130 – rachunek bieżący.

Kontrolujący na podstawie kwartalnych sprawozdań o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N sporządzonych według stanu na koniec IV kwartału 2022 roku i na koniec IV kwartału 2023 roku, ustalił, że jednostka kontrolowana posiadała należności wymagalne odpowiednio w kwocie 216,00 zł (2022 rok) i w kwocie 580,00 zł (2023 rok) z tytułu dostaw towarów i usług. W okresie od dnia 01 stycznia 2022r. do dnia 31 grudnia 2023r. nie wszczęto, nie prowadzono żadnych postępowań windykacyjnych, jak również nie umorzono żadnych należności wymagalnych.

Temat gromadzenia dochodów oraz windykowania należności jest istotny z punktu widzenia prawidłowości i przejrzystości prowadzenia obsługi finansowo-księgowej jednostki budżetowej, ale także efektywności i skuteczności w podejmowanych działaniach. Żaden z pracowników Szkoły nie został wyznaczony do windykowania należności, traktując w sposób dorozumiany, że realizują ją służby księgowe. Niepokojący jest fakt istnienia należności wymagalnych, przy jednoczesnym braku jednoznacznego wskazania osoby odpowiedzialnej za prowadzenie windykacji, a tym samym monitorowanie należności, w tym należności wymagalnych. Należności przeterminowane każdorazowo stanowią poważny problem dla jednostki sektora finansów publicznych, a kierownik jednostki powinien niezwłocznie każdorazowo wyjaśnić przyczyny powstania przeterminowanych należności. Przyjmując, że windykacją należności wymagalnych zajmują się służby

finansowe, trudno mówić o kontroli w słownikowym jej znaczeniu, jak również w kontekście spełniania standardów kontroli zarządczej. Ponieważ ta sama osoba wykonuje daną czynność (windykuje należności), a następnie sprawdza prawidłowość tych czynności (windykowanie należności). Szkoła nie posiada usystematyzowanych zasad postępowania dedykowanych należnościom w znaczeniu sensu largo, obejmującym m.in. postępowanie z należnościami wymagalnymi, wszczynanie i prowadzenie postępowań windykacyjnych i ewentualnie egzekucję należności, analizę i wycenę należności, dokonywanie odpisów aktualizacyjnych, tworzenie rezerw na należności, wiekowanie należności itp. Skoro nie ma strategii i procedur w przedmiotowym zakresie, istnieje ryzyko podejmowania działań chaotycznych, nieprzynoszących oczekiwane rezultaty, zwłaszcza w sytuacji gdy jednostka boryka się z problemem opóźnień w płatnościach ze strony kontrahentów (przede wszystkim dotyczy odpłatności za żywienie w stołówce szkolnej uczniów), albo ryzyko braku podejmowania jakichkolwiek działań.

Podsumowując, w obszarze windykowania należności wymagalnych, kontrolujący stwierdził:

- brak procedur wewnętrznych regulujących zasady gromadzenia dochodów i windykacji i/lub egzekucji należności,
- brak strategii postępowania w przypadku opóźnień w płatnościach ze strony kontrahentów,
- brak jednoznacznego wskazania osoby odpowiedzialnej za prowadzenie windykacji należności, w tym prowadzenie bazy danych.

Zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w zakresie środowiska kontroli: należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania. Należy zapewnić rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki i osób zarządzających. Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. Należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym i/lub pracownikom. Natomiast w zakresie mechanizmów kontroli zarządczej: system kontroli zarządczej powinien być elastyczny i dostosowany do specyficznych potrzeb jednostki, a mechanizmy kontroli powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko. Koszty wdrożenia i stosowania mechanizmów kontroli nie powinny być wyższe niż uzyskane dzięki nim korzyści. Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację

systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna. Należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

## **VI. Inwentaryzacja;**

Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości:

1. Jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację:
  - 1) aktywów pieniężnych (z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych), papierów wartościowych w postaci materialnej, rzeczowych składników aktywów obrotowych, środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji, z zastrzeżeniem pkt 3, a także maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic,
  - 2) aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic,
  - 3) środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

Inwentaryzacją drogą spisu z natury obejmuje się również znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do sprzedaży, przechowania, przetwarzania lub używania, powiadamiając te jednostki o wynikach spisu. Obowiązek ten nie dotyczy jednostek świadczących usługi pocztowe, transportowe, spedycyjne i składowania.

Termin i częstotliwość inwentaryzacji, określone w ust. 1, uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację:

- 1) składników aktywów - z wyłączeniem aktywów pieniężnych, papierów wartościowych, produktów w toku produkcji oraz materiałów, towarów i produktów gotowych, określonych w art. 17 ust. 2 pkt 4 - rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku

obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku, ustalenie zaś stanu nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury lub potwierdzenia salda - przychodów i rozchodów (zwiększeń i zmniejszeń), jakie nastąpiły między datą spisu lub potwierdzenia a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych, przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym;

2) zapasów materiałów, towarów, produktów gotowych i półproduktów znajdujących się w strzeżonych składowiskach i objętych ewidencją ilościowo-wartościową - przeprowadzono raz w ciągu 2 lat;

3) nieruchomości zaliczonych do środków trwałych oraz inwestycji, jak też znajdujących się na terenie strzeżonym innych środków trwałych oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - przeprowadzono raz w ciągu 4 lat;

4) zapasów towarów i materiałów (opakowań) objętych ewidencją wartościową w punktach obrotu detalicznego jednostki - przeprowadzono raz w roku;

5) zapasów drewna w jednostkach prowadzących gospodarkę leśną - przeprowadzono raz w roku.

Instrukcja inwentaryzacyjna obowiązująca w Szkole została opracowana i wdrożona do stosowania Zarządzeniem Nr 11/2023 Dyrektora Szkoły z dnia 30 listopada 2023r. Kontrolującemu nie okazano Instrukcji inwentaryzacyjnej, w związku z tym niemożliwe było sprawdzenie zgodności ww. regulacji wewnętrznej z obowiązującymi przepisami prawa powszechnego jak również stwierdzenie jej adekwatności i kompletności, oraz możliwości stosowania przez jednostkę dla której została sporządzona. W związku z tym kontrolujący skonfrontował stan faktyczny z odpowiednimi przepisami ustawy o rachunkowości.

Zasadą jest, że wewnętrzna regulacja w zakresie inwentaryzacji majątku jednostki budżetowej, powinna regulować przede wszystkim zasady i tryb przeprowadzania inwentaryzacji, składniki podlegające inwentaryzacji, częstotliwość poszczególnych rodzajów i metod inwentaryzacji, rozliczania inwentaryzacji w tym ustalania przyczyn stwierdzonych różnic inwentaryzacyjnych oraz dokumentowania poszczególnych etapów inwentaryzacji począwszy od zarządzenia w sprawie inwentaryzacji poprzez jej przeprowadzenie i sprawozdanie z przebiegu inwentaryzacji.

Kontrolujący, na podstawie udzielonych informacji przez Dyrektora Szkoły oraz Skarbnika Miasta i Gminy Drobin, i ustalił, że:

- według stanu na dzień 31 grudnia 2021r. nie przeprowadzono inwentaryzacji kasy – środków pieniężnych i druków ścisłego zarachowania,
- według stanu na dzień 31 grudnia 2021r. nie przeprowadzono inwentaryzacji należności z tytułu dostaw i usług (metodą potwierdzenia sald),

- według stanu na dzień 31 grudnia 2021r. nie przeprowadzono inwentaryzacji rozrachunków publicznoprawnych oraz rozrachunków z pracownikami (metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych rozrachunków),
- według stanu na dzień 31 grudnia 2021r. nie przeprowadzono inwentaryzacji środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych (metodą potwierdzenia sald),
- według stanu na dzień 31 grudnia 2021r. nie przeprowadzono inwentaryzacji składników aktywów i pasywów, których nie da się uzgodnić poprzez potwierdzenia salda lub spisu z natury, w tym wartości niematerialnych i prawnych (metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników),
- według stanu na dzień 31 grudnia 2021r. nie przeprowadzono inwentaryzacji artykułów żywnościowych, znajdujących się w magazynie żywnościowym, metodą spisu z natury,
- według stanu na dzień 31 grudnia 2021r. nie przeprowadzono inwentaryzacji składników majątku szkoły (metodą spisu z natury),
- według stanu na dzień 31 grudnia 2022r. nie przeprowadzono inwentaryzacji kasy – środków pieniężnych i druków ścisłego zarachowania,
- według stanu na dzień 31 grudnia 2022r. nie przeprowadzono inwentaryzacji należności z tytułu dostaw i usług (metodą potwierdzenia sald),
- według stanu na dzień 31 grudnia 2022r. nie przeprowadzono inwentaryzacji rozrachunków publicznoprawnych oraz rozrachunków z pracownikami (metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych rozrachunków),
- według stanu na dzień 31 grudnia 2022r. nie przeprowadzono inwentaryzacji środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych (metodą potwierdzenia sald),
- według stanu na dzień 31 grudnia 2022r. nie przeprowadzono inwentaryzacji składników aktywów i pasywów, których nie da się uzgodnić poprzez potwierdzenia salda lub spisu z natury, w tym wartości niematerialnych i prawnych (metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników),
- według stanu na dzień 31 grudnia 2022r. nie przeprowadzono inwentaryzacji artykułów żywnościowych, znajdujących się w magazynie żywnościowym, metodą spisu z natury,
- według stanu na dzień 31 grudnia 2022r. nie przeprowadzono inwentaryzacji składników majątku szkoły (metodą spisu z natury),
- według stanu na dzień 31 grudnia 2023r. nie przeprowadzono inwentaryzacji kasy – środków pieniężnych i druków ścisłego zarachowania,
- według stanu na dzień 31 grudnia 2023r. nie przeprowadzono inwentaryzacji należności z tytułu dostaw i usług (metodą potwierdzenia sald),
- według stanu na dzień 31 grudnia 2023r. nie przeprowadzono inwentaryzacji rozrachunków publicznoprawnych oraz rozrachunków z pracownikami (metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych rozrachunków),

- według stanu na dzień 31 grudnia 2023r. nie przeprowadzono inwentaryzacji środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych (metodą potwierdzenia sald),
- według stanu na dzień 31 grudnia 2023r. nie przeprowadzono inwentaryzacji składników aktywów i pasywów, których nie da się uzgodnić poprzez potwierdzenia salda lub spisu z natury, w tym wartości niematerialnych i prawnych (metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników),
- według stanu na dzień 31 grudnia 2023r. nie przeprowadzono inwentaryzacji artykułów żywnościowych, znajdujących się w magazynie żywnościowym, metodą spisu z natury,
- według stanu na dzień 31 grudnia 2023r. nie przeprowadzono inwentaryzacji składników majątku szkoły (metodą spisu z natury).

Kontrolujący stwierdził, że w okresie objętym kontrolą, tj. lata 2021, 2022 i 2023, jednostka kontrolowana nie przeprowadzała inwentaryzacji. Dyrektor Szkoły nie wydał zarządzenia w sprawie inwentaryzacji oraz w sprawie powołania komisji inwentaryzacyjnej i/lub zespołów spisowych, nie ustalił organizacji pracy niezbędnej do prawidłowego przebiegu inwentaryzacji. Skarbnik Miasta i Gminy Drobin i/lub właściwi merytorycznie pracownicy Urzędu Miasta i Gminy Drobin, pełniący obowiązki głównego księgowego Szkoły nie udokumentował przygotowania i wysłania do odbiorców potwierdzenia sald, nie udokumentował przyjęcia i weryfikacji potwierdzeń sald otrzymanych od kontrahentów, nie udokumentował przeprowadzenia weryfikacji tych składników aktywów i pasywów, które nie podlegają inwentaryzacji w drodze spisu z natury lub potwierdzenia salda, nie wycenił spisanych składników majątku magazynu żywnościowego, ani żadnych składników majątku placówki. Kontrolujący w trakcie czynności rewizyjnych wnioskował o okazanie wszystkich dokumentów dotyczących instrukcji inwentaryzacyjnej oraz inwentaryzacji przeprowadzonych na koniec 2021, 2022 i 2023 roku. Brak przedłożenia dokumentów w zakresie przeprowadzenia i udokumentowania inwentaryzacji oraz udzielone wyjaśnienia przez kontrolowanych stanowią jednoznaczne potwierdzenie braku wykonania ustawowych czynności inwentaryzacyjnych.

Reasumując, na koniec roku 2021, 2022 i 2023 nie została przeprowadzona inwentaryzacja według obowiązującej w Szkole Instrukcji inwentaryzacyjnej oraz właściwych przepisów ustawy o rachunkowości (art. 26 i 27), przede wszystkim poprzez brak przeprowadzenia wszystkich rodzajów inwentaryzacji na dzień 31 grudnia każdego roku objętego kontrolą i w konsekwencji brak dokumentów źródłowych.

Artykuł 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości stanowi, że kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki

w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie. Ustawodawca w art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości zobowiązuje do odpowiedniego udokumentowania przeprowadzenia i wyniki inwentaryzacji oraz powiązania z zapisami ksiąg rachunkowych.

## **VII. Archiwizacja;**

W okresie objętym kontrolą w Szkole nie była przeprowadzana archiwizacja dokumentacji archiwalnej oraz brakowanie dokumentacji niearchiwalnej podlegającej brakowaniu, a wszystkie dokumenty znajdują się w budynku jednostki w oddzielnych pomieszczeniach, zamykanych na klucz.

Dyrektor Szkoły w trybie Zarządzenia Nr 2/2021 z dnia 08 marca 2021r. wprowadził do stosowania z mocą obowiązującą z dniem podpisania:

- Instrukcję kancelaryjną,
- Jednolity Rzeczowy Wykaz Akt,
- Instrukcję w sprawie organizacji i zakresu działania składnicy akt.

Wymienione powyżej regulacje w dniu 03 marca 2021r. zostały pozytywnie zweryfikowane przez Archiwum Państwowe w Płocku, co jest zgodne z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, zgodnie z którym w organach państwowych, państwowych jednostkach organizacyjnych i samorządowych jednostkach organizacyjnych, z wyłączeniem wymienionych w ust. 2a, instrukcje określające zasady i tryb postępowania z dokumentacją, o której mowa w ust. 1, wymagają zatwierdzenia przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych może upoważnić dyrektorów archiwów państwowych do zatwierdzania instrukcji.

Analiza Instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania składnicy akt pozwala na stwierdzenie, iż instrukcja archiwalna nie jest odpowiednia dla jednostki, dla której została opracowana, przede wszystkim poprzez szczegółowy opis pomieszczenia składnicy akt, poprzez wskazanie pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie składnicy akt i przyjmowanie dokumentacji archiwalnej, zasady sprawozdawania przez archiwistę. Osoba odpowiedzialna za prowadzenie archiwizacji powinna zostać odpowiednio przeszkolona. Jednostka, ze względu na ograniczone zasoby kadrowe nie posiada odpowiednio przygotowanego pracownika do obsługi archiwum zakładowego. Dyrektor nie powierzył żadnemu pracownikowi obowiązków w zakresie nadzoru nad prawidłowym przebiegiem archiwizacji czy funkcjonowaniem składnicy akt. Żaden z pracowników nie posiada również przeszkolenia w tym zakresie. Archiwizacja w jednostce powinna być przeprowadzana z częstotliwością co 2 lata (§ 39 ust. 1 Instrukcji kancelaryjnej). W terminie do dnia 31 marca każdego roku archiwista sporządza sprawozdanie roczne z działalności składnicy akt i stanu dokumentacji, które przekazuje dyrektorowi (§ 37 ust. 1 i 2 Instrukcji w sprawie

organizacji i zakresu działania składnicy akt). Do zadań archiwisty należy również inicjowanie brakowania dokumentacji niearchiwalnej (§ 33 ust. 1 Instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania składnicy akt). Ponadto, zgodnie z § 1 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej „Do bieżącego nadzoru nad prawidłowością wykonywania czynności kancelaryjnych (...) dyrektor szkoły wyznacza koordynatora czynności kancelaryjnych”. Zarówno Instrukcja kancelaryjna jak i Instrukcja w sprawie organizacji i zakresu działania składnicy akt mają jedynie charakter deklaracyjny, ponieważ placówka nie zatrudnia archiwisty, nie powołała koordynatora czynności kancelaryjnych, nie przeprowadza archiwizacji dokumentacji archiwalnej, nie dokonuje brakowania dokumentacji niearchiwalnej, pomieszczenie składnicy akt nie spełnia wymogów określonych w procedurze, nie dokonuje się nie rzadziej niż raz na pięć lat przeglądu informatycznych nośników danych z ich składu i wykonuje kopie zapasowe.

Szkoła będąca jednostką sektora finansów publicznych, podlega rygorom ustawy z dnia 14 lipca 1983r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, w zakresie archiwizowania dokumentacji podlegającej procesowi archiwizacji, brakowania dokumentacji podlegającej procesowi brakowania oraz organizacji archiwum zakładowego. Zgodnie z zapisami art. 1 ww. ustawy materiałami archiwalnymi wchodzącymi do narodowego zasobu archiwalnego są wszelkiego rodzaju akta i dokumenty, korespondencja, dokumentacja finansowa, techniczna i statystyczna, mapy i plany, fotografie, filmy i mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz inna dokumentacja, bez względu na sposób jej wytworzenia, mająca znaczenie jako źródło informacji historycznej o działalności Państwa Polskiego, jego poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz o jego stosunkach z innymi państwami, o rozwoju życia społecznego i gospodarczego, o działalności organizacji o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, zawodowym i wyznaniowym, o organizacji i rozwoju nauki, kultury i sztuki, a także o działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych – powstałe w przeszłości i powstające współcześnie. Materiały archiwalne zalicza się do kategorii dokumentacji. Wymienione w przytoczonym powyżej przepisie rodzaje dokumentacji zostały oparte na kryteriach formalnych i treściowych.

Dokumentacja powstająca w organach jednostek samorządu terytorialnego, jak również wpływająca do nich, jest przechowywana, a następnie podlega archiwizowaniu i przekazywaniu do archiwum państwowego lub brakowaniu, za zgodą dyrektora właściwego archiwum państwowego (art. 5). Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, organy jednostek samorządu terytorialnego są zobowiązane zapewnić odpowiednią ewidencję, przechowywanie oraz ochronę przed



zniszczeniem, uszkodzeniem lub utratą odpowiednio: powstającej w nich dokumentacji (w sposób odzwierciedlający przebieg załatwienia i rozstrzygnięcia sprawy) oraz nadsyłanej i składanej do nich dokumentacji. W związku z tym kierownik jednostki w porozumieniu z Naczelnym Dyrektorem Archiwów Państwowych określa instrukcję kancelaryjną, sposób klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji w formie JRWA oraz instrukcję w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego lub składnicy akt (art. 6 ust. 2).

Każdemu przysługuje prawo dostępu do materiałów archiwalnych, z uwzględnieniem ochrony informacji niejawnych, tajemnic ustawowo chronionych, dóbr osobistych, danych osobowych. W związku z tym każdorazowo przed udostępnieniem zgromadzonej w archiwum zakładowym dokumentacji, należy uwzględnić przede wszystkim przepisy o ochronie danych osobowych (ustawa z dnia 10 maja 2018r. o ochronie danych osobowych, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE).

Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, archiwum zakładowe tworzy się m.in. w samorządowej jednostce organizacyjnej, w której powstają materiały archiwalne. Kierownik jednostki jest zobowiązany zapewnić gromadzenie, przechowywanie, ewidencjonowanie i odpowiednie zabezpieczenie materiałów archiwalnych i dokumentacji niearchiwalnej, tworzących zasób archiwum zakładowego oraz klasyfikować i kwalifikować materiały archiwalne i dokumentację niearchiwalną, jak również przekazywać materiały archiwalne właściwym archiwom państwowym i brakować dokumentację niearchiwalną (art. 34 ust. 1). Załącznik nr 6 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych reguluje szczegółowo zasady tworzenia, organizowania, prowadzenia i zabezpieczania pomieszczeń stanowiących archiwum zakładowe lub zakładową składnicę akt.

Wszystkie państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne wytwarzające materiały archiwalne mają obowiązek posiadania i stosowania instrukcji kancelaryjnej. Opracowywać ją mogą naczelne i centralne organy dla wszystkich jednostek organizacyjnych określonego działu administracji publicznej lub tylko same zainteresowane w ich wdrożeniu jednostki organizacyjne. Instrukcja kancelaryjna jest określona Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011r. – dla organów gminy i związków międzygminnych, organów powiatu, organów samorządu województwa i organów zespolonej administracji rządowej w województwie, a także urzędów obsługujących te organy. Dla innych podmiotów – nie objętych rozporządzeniem – instrukcje kancelaryjne, po wcześniejszym uzgodnieniu

z właściwym archiwum państwowym, na mocy ustawy archiwalnej podlegają zatwierdzeniu przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych za pośrednictwem dyrektora właściwego archiwum państwowego. Uzgadnianie i zatwierdzanie ich ma na celu czuwanie, by powstające akta narastały w sposób właściwy, zgodnie z obowiązującymi przepisami archiwalnymi. Instrukcję kancelaryjną zatwierdza do użytku kierownik jednostki po uzgodnieniu z właściwym archiwum państwowym.

#### **VIII. Zamówienia publiczne;**

W okresie objętym kontrolą Szkoła nie przeprowadziła żadnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym o wartości poniżej 130.000 PLN.

W Szkole nie została opracowana i wdrożona do stosowania żadna procedura wewnętrzna, regulująca zasady udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 130.000 PLN. Placówka funkcjonująca w reżimie ustawy o finansach publicznych podlega m.in. zasadom ustalonym w art. 44 ust. 3 ww. ustawy, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
  - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
  - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów,
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ponadto, zgodnie z ust. 4 art. 44 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Z powyższego wynika wprost obowiązek stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy dokonywaniu wydatków, jak również obowiązek opracowania i stosowania regulacji wewnętrznej w zakresie prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości poniżej 130.000 PLN. Jest to bowiem jedyny sposób, który umożliwia jednostce udowodnienie przestrzegania zasad finansów publicznych, tj. celowości, oszczędności i efektywności, jak również jednolitego prowadzenia i dokumentowania zamówień publicznych oraz zachowania zasad konkurencyjności, dostępności, jawności i pisemności prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości poniżej 130.000 PLN.

Zasadą nadrzędną w przypadku realizacji zamówień publicznych o wartości do 130.000 PLN jest zgodność z ustawą o finansach publicznych, w zakresie udzielania zamówień w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów

oraz w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Szkoła dokonywała wydatków i zaciągała zobowiązania z pominięciem przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym m.in. zapytania ofertowe, rozeznania cenowe itp.

Ustawodawca w przepisach dotyczących zasad dokonywania wydatków, w tym w szczególności art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych ustalił, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

- a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Natomiast w art. 68 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych jest wskazanie, iż celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności skuteczności i efektywności działania. Brak stosowania procedur udzielania zamówień publicznych uniemożliwia potwierdzenie dokonywanych wydatków według zasad wynikających z ww. ustawy.

Kontrolowany nie prowadził również rejestrów udzielonych zamówień publicznych w tym zamówień o wartości poniżej 130.000 PLN, ani planów zamówień publicznych, w perspektywie rocznej.

Podstawą wszczęcia każdego postępowania powinno być szacowanie wartości zamówienia oraz wstępna kontrola zgodności planowanego wydatku, zaciągnięcia zobowiązania z planem finansowym jednostki. Wyłonienie wykonawcy powinno nastąpić po przeprowadzeniu rozeznania cenowego u takiej liczby wykonawców, która zapewni zachowanie zasady uczciwej konkurencji.

Dyrektor Szkoły nie powierzył żadnemu pracownikowi obowiązków i odpowiedzialności prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości poniżej 130.000 PLN. Żaden pracownik jednostki kontrolowanej w latach 2021, 2022 i 2023 nie miał powierzonych zakresem czynności obowiązków i odpowiedzialności przeprowadzania i dokumentowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym postępowań o wartości poniżej 130.000 PLN.

Artykuł 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wskazuje, iż celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania. Brak uregulowań wewnętrznych jednego z kluczowych obszarów działania jednostki, stanowi naruszenie standardów kontroli zarządczej i stanowi ryzyko nieprawidłowości. Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, wprowadzone Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r. w obszarze „Mechanizmy kontroli” standardzie 10 – dokumentowanie systemu kontroli zarządczej, wprowadziły obowiązek, aby procedury wewnętrzne, instrukcje itp. stanowiące dokumentację systemu kontroli zarządczej były spójne i dostępne

dla wszystkich osób, dla których są niezbędne. Regulacja wewnętrzna w obszarze udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 130.000 PLN w jednostce sektora finansów publicznych, jaką niewątpliwie jest Szkoła powinna zawierać istotne z punktu widzenia zabezpieczenia interesów jednostki elementy, w tym przede wszystkim prowadzenie i dokumentowanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości poniżej 130.000 PLN.

Ustawa Prawo zamówień publicznych zobowiązuje zamawiającego do sporządzania corocznych sprawozdań z udzielonych zamówień publicznych. Zgodnie z art. 98 ust. 1 wymienionego przepisu zamawiający sporządza roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach. Ustęp 2 art. 98 stanowi, iż sprawozdanie zamawiający przekazuje Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie do dnia 01 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie. W przepisach wykonawczych w randze rozporządzeń został określony wzór sprawozdania. Szkoła nie sporządzała i nie przesyłała do UZP rocznych sprawozdań z udzielonych zamówień, naruszając tym samym ww. przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych.

Rejestr zamówień publicznych o wartości poniżej 130.000 PLN powinien stanowić bazę informacji niezbędną m.in. do sporządzenia rocznego sprawozdania z udzielonych zamówień publicznych w danym roku. Rejestr zamówień publicznych jest informacją dla kierownika jednostki, jaki reżim prawny zastosować przy dokonywanym wydatku, czy została przekroczona kwota 130.000 PLN i w związku z tym należy zastosować przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Plan oraz rejestr zamówień publicznych, jak również odpowiednia procedura są istotne i niezbędne, gdyż ze względu na wysokość budżetu oraz rodzaje i łączne kwoty dokonywanych wydatków, przy progu kwotowym poniżej 130.000 PLN potwierdza ponoszenie wydatków, które ze względu na wysokość nie zobowiązują do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

Kontrolowany podlega wszystkim rygorom, w zakresie wydatkowania środków budżetowych, ustawy o finansach publicznych, a normy wewnętrzne mają na celu przede wszystkim usystematyzować, ujednoczyć zasady postępowania, a przez to ułatwić i zabezpieczyć przed nieprawidłowościami poszczególne obszary funkcjonowania jednostki sektora finansów publicznych (mechanizmy kontroli zarządczej).

Reasumując, kontrolujący stwierdził że Szkoła nie prowadziła zamówień publicznych w tym zamówień o wartości poniżej 130.000 PLN, nie dokumentowała dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań zgodnie z fundamentalnymi zasadami finansów publicznych, nie wypełniała obowiązków sprawozdawczych wynikających z właściwych merytorycznie przepisów prawa powszechnego o zamówieniach publicznych.

Kontrolującemu przedłożono rejestr umów zawartych i/lub obowiązujących w latach 2021-2023. Z rejestru wynika, że w okresie objętym kontrolą w Szkole funkcjonowało 31 umów, z czego 23 umowy zostały zawarte w okresie od dnia 01 stycznia 2021r. do dnia 31 grudnia 2023r., a 8 umów zostało zawartych w latach 2013, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 i 2020 z różnymi podmiotami zewnętrznymi. Rejestr zawiera informacje na temat daty zawarcia umowy, okresu jej obowiązywania, stron umowy, przedmiotu umowy, ewentualnych aneksach do umowy oraz jej wartości. Prowadzenie rejestru umów stanowi jedną z form dokumentowania systemu kontroli zarządczej, zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów ogłoszonymi w Komunikacie Nr 23 z dnia 16 grudnia 2009r.

#### **IX. Wstępna kontrola zaciągania zobowiązań (zawieranie umów);**

Kontrolujący poddał sprawdzeniu umowy zawierane przez Szkołę, regulowane przepisami Kodeksu cywilnego i skutkujące zaciągnięciem zobowiązania finansowego. Dyrektor Szkoły okazał rejestr umów zawartych lub obowiązujących w latach 2021, 2022 i 2023. W rejestrze zaewidencjonowano 31 umów zawartych lub obowiązujących w okresie objętym kontrolą. Rejestr umów, jak również inne rejestry i ewidencje, w tym rejestry zarządzeń kierownika jednostki, rejestry upoważnień, rejestry udzielonych zamówień, stanowią element kontroli zarządczej. Zgodnie z Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej, standard 10 – dokumentowanie systemu kontroli zarządczej – procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej, która powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

Nie wszystkie umowy zawarte z usługodawcami zewnętrznymi, mające charakter umów zlecających świadczenie określonych rodzajowo usług (regulowane przepisami Kodeksu cywilnego), każdorazowo skutkujące powstaniem zobowiązania finansowego zawierają kontrasygnatę Skarbnika Miasta i Gminy Drobin będącego Głównym księgowym Szkoły, np. umowa zlecenie z dnia 20 marca 2024r. zawarta z . . . . . na pełnienie funkcji Inspektora Ochrony Danych, umowa dzierżawy z dnia 03 kwietnia 2017r. zawarta ze . . . . . w Drobinie na dzierżawę kopiarki. Brak kontrasygnaty Głównego księgowego na umowie skutkującej zaciągnięciem zobowiązania finansowego stanowi potwierdzenie braku przeprowadzania kontroli na etapie wstępnym zgodności wydatku z planem finansowym na dany rok budżetowy. Ustawa o finansach publicznych w art. 54 ust. 1 pkt 3 reguluje obowiązek i odpowiedzialność przeprowadzania kontroli na etapie wstępnym dokonywania wydatków. Zgodnie z powołanym przepisem głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, jest pracownik, któremu

kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie dokonywania wstępnej kontroli:

- a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
- b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Kontrolujący ustalił, iż żadnemu z pracowników Urzędu Miasta i Gminy Drobin obsługujących pod względem finansowo-księgowym Szkołę nie powierzono obowiązków i odpowiedzialności kontroli wstępnej dokonywania wydatków. Jednocześnie, w Uchwałach Rady Miejskiej odpowiednio Nr XIX/162/2016 z dnia 24 marca 2016r. i Nr LXIV/465/2023 z dnia 27 kwietnia 2023r. nie wskazano, kto pełni obowiązki Głównego księgowego jednostki obsługiwanej. Uchwała Nr XIX/162/2016 w § 3 stanowi, że: „obsługę finansową (...) wykonywać będą pracownicy zatrudnieni w Urzędzie Miasta i Gminy w Drobinie” oraz w § 4 pkt 13 stanowi, że: „obsługa finansowa (...) obejmuje: dokonywanie kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, kontrola kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych”. Natomiast Uchwała Nr LXIV/465/2023 w § 1 pkt 4 stanowi, że: „jednostka obsługująca zapewnia jednostkom obsługiwanym (...) wykonywanie zadań głównego księgowego” (jednostką obsługującą jest Urząd Miasta i Gminy w Drobinie – § 1 pkt 2 uchwały) oraz w § 2 pkt 10 stanowi, że: „obsługa finansowa (...) obejmuje: dokonywanie kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, kontrola kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych”. W związku z tym, że Skarbnik Miasta i Gminy Drobin jest głównym księgowym budżetu gminy, jest on również głównym księgowym jednostki kontrolowanej, i zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, dokonuje wstępną kontrolę zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Z okazanych dokumentów źródłowych wynika, iż kontrola wstępna dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań poprzez kontrasygnowanie umów skutkujących lub mogących skutkować w przyszłości zobowiązaniem finansowym nie zawsze była przeprowadzana, co narusza postanowienia z ustawy o finansach publicznych.

Kontrola wstępna sprawowana przez głównego księgowego na podstawie art. 54 ust. 1 pkt 3, zwana również kontrolą uprzednią, kontrolą *ex ante* lub kontrolą *a priori*, ma charakter uprzedni, realizowana jest bowiem przed wykonaniem decyzji mającej za przedmiot dysponowanie środkami publicznymi. Kontrola ta obejmuje dokumenty inkorporujące treść przyszłych operacji gospodarczych, z których wynika projekt decyzji albo zamiar zapłaty za wstępnie parafowaną umowę, kontrolę bieżącą oraz kontrolę następczą. Dowodem dokonania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem

finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych jest podpis złożony przez głównego księgowego na dokumentach dotyczących danej operacji (kontrasygnata głównego księgowego). Kontrasygnata jest wymagana również wtedy, gdy czynność prawna może doprowadzić do powstania zobowiązania finansowego dopiero w przyszłości. Wymóg kontrasygnaty obejmuje również umowy przedwstępne, jak i umowy, których skutkiem – w razie niewykonania zobowiązania niepieniężnego – może być powstanie zobowiązania pieniężnego (np. zapłata kary umownej). Kierownik jednostki sektora finansów publicznych powinien zatem każdy wydatek lub zaciągnięcie zobowiązania (w tym przede wszystkim zawarcie umowy o skutkach finansowych) przekazać głównemu księgowemu w celu weryfikacji pod względem zgodności wydatku z planem finansowym i zabezpieczenia środków finansowych na jej pokrycie. Nie można przy tym pomijać art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika ogólna zasada dotycząca odpowiedzialności kierowników jednostek sektora finansów publicznych. Zgodnie ze wskazanym przepisem kierownik jednostki sektora finansów publicznych, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

#### **X. Doskonalenia zawodowe pracowników pedagogicznych;**

W okresie objętym kontrolą zasady doskonalenia zawodowego nauczycieli, w tym zasady i wysokość dofinansowania, zostały określone w:

- Zarządzeniu Nr 16/2021 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 29 stycznia 2021r. w sprawie opracowania planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli na 2021 rok ze zmianą wprowadzoną Zarządzeniem Nr 34/2021 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 19 kwietnia 2021r. w sprawie opracowania planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli na 2021,
- Zarządzeniu Nr 12/2022 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 26 stycznia 2022r. w sprawie opracowania planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli na 2022 rok,
- Zarządzeniu Nr 19/2023 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 02 lutego 2023r. w sprawie opracowania planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli na 2023 rok.

Dyrektor Szkoły przedłożył kontrolującemu:

- Uchwałę Nr 6 rady pedagogicznej z dnia 31 sierpnia 2021r. w sprawie ustalenia doskonalenia zawodowego nauczycieli w Szkole Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Drobinie na rok szkolny 2021/2022 wraz z załącznikiem,

- Uchwałę Nr 3 rady pedagogicznej z dnia 28 września 2022r. w sprawie ustalenia doskonalenia zawodowego nauczycieli w Szkole Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Drobinie na rok szkolny 2022/2023 wraz z załącznikiem,
- Uchwałę Nr 10 rady pedagogicznej z dnia 31 sierpnia 2023r. w sprawie ustalenia doskonalenia zawodowego nauczycieli w Szkole Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Drobinie na rok szkolny 2023/2024 wraz z załącznikiem.

Kontrolowany nie sporządził sprawozdania stanowiącego rozliczenie funduszu dofinansowania form doskonalenia zawodowego pracowników pedagogicznych za poszczególne lata objęte kontrolą. Niemożliwe jest zatem stwierdzenie, czy plan doskonalenia zawodowego w kolejnych latach został zrealizowany oraz jaką kwotą ogółem w skali roku się zamknął. Kontrolujący stwierdził również, że plan funduszu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli na każdy rok poddany kontroli był opracowywany w sierpniu lub wrześniu danego roku z mocą obowiązującą od września, a więc w dziewiątym miesiącu roku budżetowego. Zarządzenie burmistrza w sprawie doskonalenia zawodowego nauczycieli było wydawane w styczniu lub lutym i obejmowało dany rok budżetowy, natomiast uchwała rady pedagogicznej była podejmowana z mocą obowiązującą od września danego roku i obejmowała rok szkolny.

Na podstawie okazanych dokumentów (zarządzenia burmistrza i uchwały rady pedagogicznej) kontrolujący sporządził poniższą tabelę:

L.p.	Uchwała rady pedagogicznej	Kwota zaplanowana w PLN (w uchwale rady pedagogicznej)	Zarządzenie burmistrza	Kwota zaplanowana w PLN (w zarządzeniu burmistrza)
1.	Uchwała Nr 6 rady pedagogicznej z dnia 31 sierpnia 2021r. w sprawie ustalenia doskonalenia zawodowego nauczycieli (...) na rok szkolny 2021/2022	Brak informacji w załączniku do uchwały w zakresie kwoty zaplanowanej na doskonalenie zawodowe	Zarządzenie Nr 16/2021 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 29 stycznia 2021r. w sprawie opracowania planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli na 2021 rok (ze zmianą)	20.218,89 (po zmianie)



2.	Uchwała Nr 3 rady pedagogicznej z dnia 28 września 2022r. w sprawie ustalenia doskonalenia zawodowego nauczycieli (...) na rok szkolny 2022/2023	Brak informacji w załączniku do uchwały w zakresie kwoty zaplanowanej na doskonalenie zawodowe	Zarządzenie Nr 12/2022 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 26 stycznia 2022r. w sprawie opracowania planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli na 2022 rok	21.115,10
3.	Uchwała Nr 10 rady pedagogicznej z dnia 31 sierpnia 2023r. w sprawie ustalenia doskonalenia zawodowego nauczycieli (...) na rok szkolny 2023/2024	30.000,00	Zarządzenie Nr 16/2021 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 02 lutego 2023r. w sprawie opracowania planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli na 2023 rok	21.389,28

Reasumując, kontrolujący ustalił, że:

- okres objęty zarządzeniem burmistrza i uchwałą rady pedagogicznej w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli były rozbieżne, ponieważ zarządzenie burmistrza obejmowało rok budżetowy a uchwała rady pedagogicznej – rok szkolny,
- w planach doskonalenia zawodowego podejmowanych w szkole wskazywano jedynie rodzaj szkoleń, bez ich kosztów oraz liczby nauczycieli, którzy zostaną objęci szkoleniem – z wyjątkiem planu na rok szkolny 2023/2024, w którym zostały podane planowane kwoty wydatków,
- nie sporządzono sprawozdania z planu doskonalenia zawodowego pracowników pedagogicznych, co stanowi przesłankę negatywną do potwierdzenia jego wykonania w całości lub części, albo przyczyn jego niewykonania,
- plany doskonalenia zawodowego pracowników pedagogicznych nie zostały przedłożone do właściwej merytorycznie komórki organizacyjnej Urzędu Miasta i Gminy Drobin.

Powyższe potwierdza na brak sprawowania nadzoru przez organ prowadzący w tym zakresie (choćby inne okresy objęte planami doskonalenia zawodowego), analizy prawidłowości wydatkowania środków publicznych z przeznaczeniem na podnoszenie kwalifikacji kadry pedagogicznej szkoły, zapewnienia objęcia wszystkich pracowników pedagogicznych doskonaleniem zawodowym, jak również monitorowania wykonania planu doskonalenia zawodowego.

## XI. Kadry;

Dyrektor Szkoły przygotował pisemne informacje, w tym wydruki arkuszy organizacyjnych z programu (lic. 2.57.0.3), o stanie zatrudnienia z podziałem na osoby i etaty oraz grupy zawodowe, funkcjonujące w Szkole. Pisemne informacje obejmują pracowników pedagogicznych, natomiast wydruki z programu pracowników niepedagogicznych. Wydruki z programu nie zawierają daty na jaką zostały sporządzone, a jedynie informację jakiego roku szkolnego dotyczą, co uniemożliwia jednoznaczne ustalenie stanu zatrudnienia pracowników administracji i obsługi z podziałem na etaty i osoby. Kontrolujący, na podstawie informacji dyrektora szkoły sporządził tabelę obrazującą stan zatrudnienia w jednostce:

### a) 2021 rok

L.p.	Grupa pracownicza	Liczba etatów	Liczba osób
Stan zatrudnienia na dzień 01 stycznia 2021r.			
1.	Pracownicy pedagogiczni	49,19	51
2.	Pracownicy administracji	brak informacji	brak informacji
3.	Pracownicy obsługi	brak informacji	brak informacji
Stan zatrudnienia na dzień 01 września 2021r.			
1.	Pracownicy pedagogiczni	50,61	54
2.	Pracownicy administracji	brak informacji	brak informacji
3.	Pracownicy obsługi	brak informacji	brak informacji
Stan zatrudnienia na dzień 31 grudnia 2021r.			
1.	Pracownicy pedagogiczni	51,67	54
2.	Pracownicy administracji	brak informacji	brak informacji
3.	Pracownicy obsługi	brak informacji	brak informacji

### b) 2022 rok

L.p.	Grupa pracownicza	Liczba etatów	Liczba osób
Stan zatrudnienia na dzień 01 stycznia 2022r.			
1.	Pracownicy pedagogiczni	50,84	53
2.	Pracownicy administracji	brak informacji	brak informacji
3.	Pracownicy obsługi	brak informacji	brak informacji
Stan zatrudnienia na dzień 01 września 2022r.			
1.	Pracownicy pedagogiczni	47,57	49
2.	Pracownicy administracji	brak informacji	brak informacji
3.	Pracownicy obsługi	brak informacji	brak informacji
Stan zatrudnienia na dzień 31 grudnia 2022r.			

1.	Pracownicy pedagogiczni	47,85	49
2.	Pracownicy administracji	brak informacji	brak informacji
3.	Pracownicy obsługi	brak informacji	brak informacji

c) 2023 rok

L.p.	Grupa pracownicza	Liczba etatów	Liczba osób
Stan zatrudnienia na dzień 01 stycznia 2023r.			
1.	Pracownicy pedagogiczni	47,57	49
2.	Pracownicy administracji	brak informacji	brak informacji
3.	Pracownicy obsługi	brak informacji	brak informacji
Stan zatrudnienia na dzień 01 września 2023r.			
1.	Pracownicy pedagogiczni	47,85	50
2.	Pracownicy administracji	brak informacji	brak informacji
3.	Pracownicy obsługi	brak informacji	brak informacji
Stan zatrudnienia na dzień 31 grudnia 2023r.			
1.	Pracownicy pedagogiczni	47,85	50
2.	Pracownicy administracji	brak informacji	brak informacji
3.	Pracownicy obsługi	brak informacji	brak informacji

Z powyższego zestawienia wynika, że w latach 2021-2023 średnie zatrudnienie wśród pracowników pedagogicznych wyniosło 50,99 pracowników przy 48,99 etatach.

Kontrolujący, po analizie dokumentacji źródłowej, oraz w oparciu o procedury wewnętrzne jednostki i przepisy prawa powszechnego (§ 3 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018r. w sprawie dokumentacji pracowniczej) ustalił, że pracownicy administracji nie posiadają zakresów obowiązków. Według pisemnej informacji Dyrektora Szkoły wynika, że zakresy obowiązków znajdują się w statucie jednostki. Tymczasem, w § 30 ust. 1 statutu ustalono jedynie, że „w szkole zatrudnia się nauczycieli oraz pracowników administracji i obsługi” oraz w § 9 ust. 1 Regulaminu pracy ustalono, że „przed rozpoczęciem pracy, ale nie później niż w ciągu 7 dni od nawiązania stosunku pracy, pracownik powinien otrzymać i podpisać umowę o pracę oraz zakres czynności, odpowiedzialności i uprawnień”. Z powyższego wynika wprost, że dyrektor podejmuje decyzję o zakresie powierzonych obowiązków i odpowiedzialności pracowników niepedagogicznych jednostki. Brak powierzenia obowiązków służbowych pracownikom zatrudnionym na stanowiskach sekretarza, sekretarki oraz intendenta szkolnego stanowi ryzyko m.in. nieterminowego załatwiania spraw. Kontrolującemu nie przedłożono

oświadczenia o odpowiedzialności materialnej intendenci, która przyjmuje odpłatności rodziców dzieci korzystających z obiadów w szkole.

Uwzględniając podstawowe zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, w tym: skuteczność i efektywność działania, zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, efektywność i skuteczność przepływu informacji oraz zarządzanie ryzykiem, każdy pracownik powinien posiadać sporządzony z zachowaniem formy pisemnej i skutecznie przyjęty zakres obowiązków służbowych i odpowiedzialności, a w przypadku pracownika przyjmującego gotówkę – oświadczenie o przyjęciu odpowiedzialności materialnej.

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018r. w sprawie dokumentacji pracowniczej reguluje zasady prowadzenia akt osobowych pracowników, jak również wskazuje rodzaje dokumentów które powinny znajdować się w aktach osobowych każdego pracownika w poszczególnych częściach. Kontrolujący stwierdził, że dokumentacja pracownicza nie zawiera wszystkich dokumentów wymaganych ww. rozporządzeniem, co potwierdza brak prowadzenia akt osobowych zgodnie z zasadami określonymi przez ustawodawcę.

## **XII. Kontrola zarządcza;**

Dyrektor Szkoły wprowadził do stosowania Zarządzeniem Nr 23/2018 z dnia 12 grudnia 2018r. Regulamin Kontroli Zarządczej. Analiza wprowadzonych zasad pod względem ich zgodności z zapisami art. 68 i następnym ustawy o finansach publicznych, standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wprowadzonymi Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r. daje wynik negatywny, ponieważ wprowadzony regulamin nie nawiązuje do systemu kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem. Procedura wewnętrzna powinna w sposób zasadniczy regulować sposób i tryb wdrożenia i realizacji obowiązków w obszarze organizacji systemu kontroli zarządczej oraz narzucać jednorodną metodykę identyfikacji celów, zadań i ryzyk operacyjnych, w powiązaniu ze strategią Miasta i Gminy Drobin. Regulamin kontroli zarządczej powinien korespondować z Zarządzeniem Nr 65/2018 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 22 czerwca 2018r.

Brak korelacji między regulaminem w sprawie kontroli zarządczej, znajdującym się w Szkole, a regulacjami opisującymi system kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem, ustanowionymi przez Burmistrza Miasta i Gminy Drobin, który odpowiada za II poziom kontroli zarządczej w Mieście i Gminie Drobin, stanowi ryzyko m.in. nieprawidłowej interpretacji poziomu istotności ryzyk zidentyfikowanych przez Dyrektora Szkoły przez odbiorcę rocznych planów działalności Szkoły – w Mieście i Gminie Drobin, ustalonymi

terminami na składanie określonych rodzajowo dokumentów, będących w rozbieżności z terminami ustalonymi przez Burmistrza Miasta i Gminy Drobin.

Szkoła opracowała Regulamin kontroli zarządczej, natomiast nie opracowała kodeksu etyki pracowników. Wynika z tego, że zarówno dla pracowników pedagogicznych jak i pracowników niepedagogicznych nie ustalono zasad etyki zawodowej w żadnej regulacji wewnętrznej.

Ustawodawca w art. 68 i następnych ustawy o finansach publicznych oraz w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wprowadzonych Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów zobowiązuje kierownika jednostki sektora finansów publicznych do opracowania i skutecznego wdrożenia do stosowania procedury kontroli zarządczej, w tym zasady zarządzania ryzykiem, które powinny regulować sposób i tryb wdrożenia i realizacji obowiązków w obszarze organizacji systemu kontroli zarządczej oraz narzucać ustaloną metodykę identyfikacji celów, zadań i ryzyk operacyjnych.

Na podstawie analizy przedłożonych do badania dokumentów, zdeponowanych w okresach sprawozdawczych w Urzędzie Miasta i Gminy Drobin stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą Szkoła nie złożyła żadnego dokumentu związanego z kontrolą zarządczą, w szczególności informacji o stanie kontroli zarządczej, analizy ryzyka, kwestionariusza samooceny. Jedynym dokumentem z okresu od dnia 01 stycznia 2021r. do dnia 31 grudnia 2023r. jest sprawozdanie z funkcjonowania kontroli zarządczej za rok 2020 złożone w dniu 16 marca 2021r., a więc z okresu nieobjętego przedmiotową kontrolą. Kontrolujący ustalili, że Szkoła nie sporządziła i nie złożyła w Urzędzie Miasta i Gminy Drobin:

- planów działalności zawierających m.in. cele i zadania oraz zidentyfikowane i oszacowane ryzyka na lata 2021, 2022 i 2023,
- arkuszy samooceny kontroli zarządczej zawierających informację o przestrzeganiu standardów kontroli zarządcze, albo przyczynach ich nieprzestrzegania za lata 2021, 2022 i 2023,
- sprawozdania z planów działalności zawierających m.in. informację o wykonaniu planów albo przyczynach ich niewykonania w zakresie realizacji celów i zadań oraz ewentualnym wystąpieniu ryzyk, zidentyfikowanych i/lub niezidentyfikowanych, które utrudniły lub uniemożliwiły osiągnięcie zaplanowanych celów, za lata 2021, 2022 i 2023,
- informacje o stanie kontroli zarządczej odpowiednio za rok 2021, 2022 i 2023, w zakresie funkcjonowania w pełnym zakresie albo w ograniczonym zakresie, albo niefunkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, za 2021, 2022 i 2023 rok.

Brak ww. dokumentów stanowią potwierdzenie braku znajomości zasad w zakresie zarządzania ryzykiem w jednostce sektora finansów publicznych.

Zgodnie z postanowieniami art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań

podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Ogół działań rozumiany jako system kontroli zarządczej, a więc zbiór elementów, powiązanych ze sobą relacjami w taki sposób, że stanowią one całość zdolną do funkcjonowania w określony sposób. Zgodnie z ideą ustawodawcy ów system to obligatoryjne elementy, takie jak zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczność i efektywność działania, wiarygodność sprawozdań, ochrona zasobów, przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania, efektywność i skuteczność przepływu informacji, zarządzanie ryzykiem. Kontrolę zarządczą należy wiązać z zarządzaniem jednostką, natomiast za najistotniejszy jej element należy uznać system wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania stopnia ich realizacji. W związku z tym, kontroli zarządczej nie można utożsamiać i ograniczać do czynności kontrolnych wykonywanych tylko i wyłącznie przez pracowników Szkoły lub kontroli zewnętrznych wykonywanych na rzecz Szkoły. Zadaniem kontroli zarządczej jest spowodowanie, aby jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego, będąca jednostką sektora finansów publicznych, osiągnęła postawione cele. Natomiast zadaniem kontroli jest ocena funkcjonowania systemu kontroli zarządczej, w kontekście realizacji celów i zadań wyznaczonych przez dyrektora. Budując lub usprawniając istniejący system kontroli zarządczej należy przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, jaka jest jakość i skuteczność ustanowionych do tej pory rozwiązań. Tworząc rozwiązania systemowe kontroli zarządczej, należy dążyć do podnoszenia jakości i skuteczności ustanowionych do tej pory rozwiązań. Zarządzanie ryzykiem dotyczy każdego pracownika jednostki kontrolowanej. Najważniejszym elementem przy zarządzaniu ryzykiem jest przypisanie jasno określonej odpowiedzialności każdego pracownika. Zarówno kierownictwo, jak i pracownicy odpowiedzialni są nie tylko za wiedzę i świadomość w zakresie kluczowych ryzyk (określonych w procedurach wewnętrznych), ale głównie za spowodowanie obniżenia ryzyka do akceptowalnego poziomu (m.in. poprzez nadzór, kontrole, przestrzeganie procedur wewnętrznych itp.). Jeżeli rozwiązania systemowe są niewystarczające, należy zastanowić się nad ich modyfikacją, zmianą. Procedury kontroli zarządczej mają na celu pomagać pracownikom w osiągnięciu celów i zadań, zapobiegać nieprawidłowościom, poprzez zmaterializowanie się ryzyka itp. Procedury przede wszystkim powinny być adekwatne i odpowiednie dla jednostki, dla której zostały opracowane i w której mają funkcjonować, a przede wszystkim być stosowane i przestrzegane przez pracowników. Procedury wewnętrzne, instrukcje, regulaminy, dokumenty określające zakres obowiązków i odpowiedzialności, i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej, która jest spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

Dyrektor Szkoły w piśmie z dnia 12 lipca 2024r. poinformował, że nie posiada poniżej wymienionych dokumentów:

- regulaminu organizacyjnego wraz z zarządzeniem wprowadzającym,
- zasad (polityki) rachunkowości wraz z zarządzeniem wprowadzającym,
- instrukcji kasowej wraz z zarządzeniem wprowadzającym,
- instrukcji inwentaryzacyjnej wraz z zarządzeniem wprowadzającym,
- instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów, w tym dokumentów księgowych wraz z zarządzeniem wprowadzającym,
- procedur udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 130.000 PLN wraz z zarządzeniem wprowadzającym,
- regulaminu wynagradzania pracowników pedagogicznych wraz z uchwałą wprowadzającą,
- plan zamówień publicznych , w tym zamówień o wartości poniżej 130.000 PLN na rok 2021, 2022, 2023,
- rejestru zamówień publicznych, w tym zamówień o wartości poniżej 130.000 PLN, udzielonych przez Szkołę Podstawową im. Marszałka J. Piłsudskiego w Drobinie za lata 2021, 2022 i 2023,
- rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych za rok 2021, 2022 i 2023,
- sprawozdań z wykonania planu doskonalenia zawodowego pracowników pedagogicznych za rok 2021, 2022 i 2023,
- sprawozdań finansowych wraz z załącznikami sporządzonych według stanu na dzień 31 grudnia 2021r., 31 grudnia 2022r. i 31 grudnia 2023r.,
- potwierdzeń sald na rachunkach bankowych Szkoły Podstawowej im. Marszałka J. Piłsudskiego w Drobinie według stanu na dzień 31 grudnia 2021r., 31 grudnia 2022r. i 31 grudnia 2023r.,
- syntetycznej ewidencji księgowej (zestawienie obrotów i sald) za okres od dnia 01 stycznia 2021r. do dnia 31 grudnia 2021r., od dnia 01 stycznia 2022r. do dnia 31 grudnia 2022r. i od dnia 01 stycznia 2023r. do dnia 31 grudnia 2023r.,
- rocznych sprawozdań budżetowych Rb-27S, Rb-28S, Rb-N, Rb-Z za okres od dnia 01 stycznia 2021r. do dnia 31 grudnia 2021r., od dnia 01 stycznia 2022r. do dnia 31 grudnia 2022r. i od dnia 01 stycznia 2023r. do dnia 31 grudnia 2023r.,
- syntetycznej ewidencji księgowej prowadzonej w podziałkach klasyfikacji budżetowej za okres od dnia 01 stycznia 2021r. do dnia 31 grudnia 2021r., od dnia 01 stycznia 2022r. do dnia 31 grudnia 2022r. i od dnia 01 stycznia 2023r. do dnia 31 grudnia 2023r.,
- dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie określonych rodzajów i metod inwentaryzacji według stanu na dzień 31 grudnia 2021r., na dzień 31 grudnia 2022r. i na dzień 31 grudnia 2023r.,

- zakresów czynności pracowników odpowiedzialnych za obsługę finansowo-księgową w tym ewentualnie kasową, za zamówienia, w tym zamówienia o wartości poniżej 130.000 PLN, sprawy kadrowe, inwentaryzację – brak zakresów czynności i wyznaczonych pracowników,
- informacji, czy w latach 2021, 2022 i 2023 Szkoła Podstawowa im. Marszałka J. Piłsudskiego w Drobinie ponosiła wydatki inwestycyjne,
- informacji, czy w latach 2021, 2022 i 2023 Szkoła Podstawowa im. Marszałka J. Piłsudskiego w Drobinie realizowała lub realizuje nadal projekty finansowane lub współfinansowane ze środków zewnętrznych,
- zarządzenia wprowadzającego program finansowo-księgowy, umowę z podmiotem dostarczającym stosowany program finansowo-księgowy wraz z aktualnymi na rok 2021, 2022 i 2023 licencjami i fakturami potwierdzającymi zapłatę,
- informacji, w zakresie archiwizacji dokumentacji archiwalnej wraz z protokołami zdawczo-odbiorczymi z przeprowadzonej archiwizacji i potwierdzeniem brakowania dokumentacji niearchiwalnej – brak archiwizacji i brakowania dokumentów.

Jednocześnie Skarbnik Miasta i Gminy Drobin w pisemnej informacji z dnia 25 września 2024r. wyjaśnił, że w Urzędzie Miasta i Gminy Drobin nie ma dokumentacji Szkoły Podstawowej im. Marszałka J. Piłsudskiego w Drobinie, w zakresie:

- kontroli zarządczej,
- planu zamówień publicznych,
- rocznych sprawozdań z udzielonych zamówień publicznych,
- inwentaryzacji za lata 2021, 2022 i 2023.

Na tym kontrolę zakończono.

Integralną część niniejszego protokołu z kontroli stanowią załączniki, wymienione w tabeli załączonej do protokołu.

Kontrolowany oświadczył, że okazane do kontroli dokumenty nie podlegały żadnym modyfikacjom oraz, że przedłożył kontrolującemu wszystkie posiadane dokumenty o które wnioskował kontrolujący, zgodnie z zakresem przedmiotowym niniejszej kontroli.

Na tym protokół zakończono.

Protokół niniejszy sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden egzemplarz przekazano Dyrektorowi Szkoły Podstawowej im. Marszałka J. Piłsudskiego w Drobinie, a drugi egzemplarz przekazano Burmistrzowi Miasta i Gminy Drobin.



Protokół zawiera ponumerowanych stron 41.

Kontrolujący poinformował Panią ..... – Dyrektora Szkoły Podstawowej im. Marszałka J. Piłsudskiego w Drobinie o przysługującym jej prawie do złożenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń, co do ustaleń zawartych w protokole z kontroli, w terminie siedmiu dni kalendarzowych od dnia podpisania protokołu z kontroli lub odmowy podpisania protokołu z kontroli.

Wyniki kontroli omówiono z Panią ..... – Dyrektorem Szkoły Podstawowej im. Marszałka J. Piłsudskiego w Drobinie, Panem ..... – Burmistrzem Miasta i Gminy Drobin oraz Panią ..... – Skarbnikiem Miasta i Gminy Drobin

Po uprzednim odczytaniu protokół podpisano bez zastrzeżeń/odmówiono podpisania protokołu wraz z jednoczesnym wniesieniem pisemnych wyjaśnień odmowy podpisania protokołu z kontroli.

Drobin, dnia 30 września 2024r.

.....  
..... – Dyrektor  
Szkoły Podstawowej  
im. Marszałka J. Piłsudskiego  
w Drobinie

.....  
..... – kontrolujący

