

PROTOKÓŁ

z kompleksowej kontroli instytucjonalnej

przeprowadzonej w okresie od dnia 11 grudnia 2018r. do dnia 22 marca 2019r. w jednostkach organizacyjnych Gminy Staroźreby, według Zarządzenia Nr 70/2018 Wójta Gminy Staroźreby z dnia 11 grudnia 2018r., na podstawie upoważnienia do kontroli z dnia 11 grudnia 2018r. wystawionego przez Wójta Gminy Staroźreby.

I. ZESPÓŁ OBSŁUGI SZKÓŁ SAMORZĄDOWYCH W STAROŻREBACH

1. Środowisko wewnętrzne;

1) Zespół Obsługi Szkół Samorządowych w Staroźrebach, zwany w dalszej części protokołu Zespołem zgodnie z nomenklaturą przyjętą w statucie jest jednostką organizacyjną Gminy Staroźreby, powołaną od dnia 01 stycznia 2017r. w trybie Uchwały Nr 102/XIX/2016 Rady Gminy Staroźreby z dnia 20 października 2016r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej szkół i placówek, dla których organem prowadzącym jest Gmina Staroźreby. Zespół został powołany do obsługi poniżej wymienionych placówek (według stanu na dzień powołania, tj. 01 stycznia 2017r.):

- a) Szkoła Podstawowa w Staroźrebach,
- b) Szkoła Podstawowa im. Zbigniewa Dłużniewskiego w Nowej Górze,
- c) Szkoła Podstawowa im. Adama Mickiewicza w Przeciszewie,
- d) Szkoła Podstawowa im. Księdza Jana Twardowskiego w Smardzewie,
- e) Gimnazjum w Staroźrebach,
- f) Gimnazjum im. Zbigniewa Dłużniewskiego w Nowej Górze.

Zespół zapewniał placówkom oświatowym (wymienionym powyżej) wspólną obsługę finansowo-księgową, administracyjną i organizacyjną, która miała polegać na:

- a) Prowadzeniu spraw placowych pracowników jednostek obsługiwanych,
- b) Prowadzeniu rachunkowości jednostek obsługiwanych,
- c) Sporządzaniu sprawozdawczości finansowej, budżetowej i statystycznej jednostek obsługiwanych,
- d) Prowadzeniu rozliczeń z urzędem skarbowym, ZUS i innymi instytucjami finansowymi.

2) W Zespole prowadzone są rejestry:

- a) decyzji, zarządzeń kierownika; zdziwienie kontrolującej budzi fakt, iż pomimo utworzenia Zespołu od dnia 01 stycznia 2017r., rejestr zawiera decyzje i zarządzenia z lat 2011, 2012, 2015 oraz 2017 i 2018;
 - b) umów o dzieło, umów zleceń zawartych w Zespole za lata 2015-2018; w rejestrze umów wykazane są umowy o dzieło zawarte z ekspertami uczestniczącymi w egzaminach nauczyciela na poszczególne stopnie awansu zawodowego;
- 3) Szczegółowe zasady funkcjonowania Zespołu określa statut nadany Uchwałą Nr 103/XIX/2016 Rady Gminy Staroźreby z dnia 20 października 2016r. z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2017r. Zespół jest jednostką organizacyjną Gminy Staroźreby, realizującą zadania określone w statucie w stosunku do placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Staroźreby (§ 1 ust. 1 statutu). Zgodnie z § 8 ust. 1 statutu, działalnością Zespołu kieruje kierownik, zatrudniany i zwalniany przez wójta Gminy Staroźreby, a zgodnie z ust. 2 § 8 statutu, Zespół realizuje swoje zadania przy pomocy głównego księgowego i pozostałych pracowników zatrudnianych przez wójta Gminy Staroźreby. Jednostka kontrolowana prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych, a za jej prawidłowe prowadzenie odpowiedzialność ponosi kierownik Zespołu (§ 13 ust. 1 i 2 statutu).
- 4) Regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Nr 1/2017 Kierownika Zespołu z dnia 02 stycznia 2017r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania stanowi m.in., że rozstrzygnięcia w Zespole podejmowane są w formie zarządzeń kierownika i poleceń służbowych (§ 11 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego), a wykazy obowiązków, kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych pracowników Zespołu zawierają zakresy czynności tych pracowników (§ 12 Regulaminu organizacyjnego).
- 5) Kierownik Zespołu w trybie Zarządzenia Nr 2/2017 z dnia 19 stycznia 2017r. wprowadził do stosowania Regulamin pracy, z mocą obowiązującą po upływie dwóch tygodni od podpisania i podania go do wiadomości pracowników. Pracownicy potwierdzili własnoręcznymi podpisami zapoznanie się z Regulaminem pracy. Słowniczek pojęć ustalony w rozdz. I „Postanowienia ogólne” stanowi, że każdorazowo gdy jest mowa o pracownikach rozumie się przez to osoby pozostające w stosunku pracy z wójtem Gminy Staroźreby pracujące w Zespole.
- 6) Powyżej opisane kwestie wprowadzają rozbieżności w rozumieniu statusu Zespołu i osób w nim pracujących. Czy są to pracownicy Zespołu, czy Urzędu Gminy w Staroźrebach. Bowiem część kompetencji została przekazana kierownikowi Zespołu, ale część pozostała

w gestii wójta Gminy Staroźreby. Ustalenia, kto de facto jest pracodawcą dla pracowników Zespołu, jaka jest podległość służbowa, a z tym związane okresowe oceny pracownicze, system zastępstw, kompetencje i odpowiedzialność itp. W toku czynności sprawdzających, ówczesny Kierownik Zespołu wyjaśniał, że pomimo iż on jest Kierownikiem samodzielnej jednostki organizacyjnej Gminy Staroźreby, ponosi odpowiedzialność za prawidłowe jej funkcjonowanie, to nie ma jednak żadnego wpływu na sprawy kadrowe w jednostce. Pracownicy bowiem podlegają wójtowi Gminy Staroźreby, a ich teczki osobowe są przechowywane w Urzędzie Gminy w Staroźrebach. Tworząc w 2016 roku z mocą obowiązującą od 2017 roku jednostkę do obsługi gminnych placówek oświatowych, nie zadbano należycie o status pracowników, podległość służbową i zmianę ich pracodawcy poprzez wypowiedzenia zmieniające albo przejęcie w trybie art. 23 kodeksu pracy.

- 7) Stan zatrudnienia w Zespole przez cały okres objęty kontrolą, tj. lata 2017-2018 był niezmienny i wynosił 4 osoby zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowiskach: kierownik – 1 osoba, główny księgowy – 1 osoba, stanowisko ds. księgowo-płacowych – 1 osoba, stanowisko ds. administracyjno-płacowych – 1 osoba. Stan zatrudnienia w zakresie liczby osób i etatów są tożsame. Przegląd teczek osobowych, w tym przede wszystkim zakresów czynności pozwala na stwierdzenie, iż żadnemu z pracowników nie powierzono obowiązków i odpowiedzialności w zakresie prowadzenia zamówień publicznych, obsługi kadrowej, archiwizacji. Pracownicy Zespołu mają powierzone obowiązki jedynie w zakresie prowadzenia obsługi finansowo-księgowej i płacowej oraz sprawozdawczości Zespołu i obsługiwanych szkół, podległych Gminie Staroźreby.

2. Cele i zarządzanie ryzykiem:

Kontrolująca w oparciu o pisemne i ustne informacje udzielone przez Kierownika Zespołu, potwierdzone dokumentami źródłowymi ustaliła, że jednostka nie realizuje obowiązków w zakresie kontroli zarządczej. W Zespole nie przeprowadza się identyfikacji i analizy ryzyka, nie jest przeprowadzana samoocena funkcjonowania systemu kontroli zarządczej, a kierownik jednostki nie składa oświadczeń o stanie kontroli zarządczej. Zespół nie opracował i nie wprowadził do stosowania procedur kontroli zarządczej, zasad zarządzania ryzykiem oraz kodeksu etyki. Jedynym dokumentem w obszarze kontroli zarządczej jest Regulamin organizacji i zasad kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy w Staroźrebach oraz jednostkach organizacyjnych Gminy wprowadzony Zarządzeniem Nr 22/2011 Wójta Gminy Staroźreby z dnia 22 lipca 2011r. Powyższa procedura od chwili jej wprowadzenia do stosowania nie była poddawana przeglądom, analizie i ewentualnym aktualizacjom. Ma ona charakter jedynie deklaracyjny, ponieważ nie jest stosowana w jednostce kontrolowanej.

Sekretarz Gminy, będący koordynatorem kontroli zarządczej przez okres ośmiu lat (od roku wprowadzenia Regulaminu kontroli zarządczej do daty niniejszej kontroli) nie egzekwował od Kierownika Zespołu wypełniania obowiązków określonych w procedurze, a przede wszystkim po upływie roku składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, będące składowym elementem oświadczenia o stanie kontroli zarządczej składanemu przez Wójta Gminy Staroźreby.

3. Mechanizmy kontroli;

Opracowane w Zespole regulacje wewnętrzne dotyczące obsługi finansowo-księgowej w rozumieniu sensu largo, w tym również obieg dokumentów, gospodarowanie majątkiem i jego inwentaryzowanie, obowiązują również placówki oświatowe obsługiwane przez Zespół.

1) Zarządzeniem Nr 1/2011 z dnia 26 stycznia 2011r. Kierownik Zespołu ustalił Zakładowy plan kont z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2011r., a Zarządzeniem Nr 1/2010 z dnia 20 stycznia 2010r. – Instrukcję sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Zespole oraz w szkołach podstawowych i gimnazjach na terenie Gminy Staroźreby z mocą obowiązującą z dniem podpisania. Zakładowy plan kont nie spełnia wymagań ustawodawcy określonych w ustawie z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości, a w szczególności art. 10 ust. 1, który wskazuje informacje, jakie powinny zostać zawarte w polityce (zasadach) rachunkowości. Zgodnie z powołaną ustawą 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, 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,

c) 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.

Zakładowy plan kont nie odpowiada powyższym wymogom. Ponadto zarówno Zakładowy plan kont, jak i Instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych zostały opracowane i wprowadzone do stosowania odpowiednio w roku 2011 i 2010, tj. na 6 i 7 lat przed powołaniem Zespołu. Stanowi to potwierdzenie wykorzystania wcześniej istniejących w urzędzie procedur, a nie opracowanie odpowiednich, właściwych, adekwatnych i kompletnych regulacji ze względu na strukturę organizacyjną i powierzone zadania dla nowo tworzonej jednostki budżetowej, jaką jest Zespół Obsługi Szkół Samorządowych w Staroźrebach.

2) Kontrolującej okazano poniżej wymienione procedury wewnętrzne regulujące zasady obsługi finansowo-księgowej Zespołu:

- a) Instrukcja przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji wprowadzona Zarządzeniem Nr 3/2011 Kierownika Zespołu z dnia 05 września 2011r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania,
- b) Instrukcja ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania wprowadzona Zarządzeniem Nr 2/2011 Kierownika Zespołu z dnia 24 sierpnia 2011r. z mocą obowiązującą z dniem podjęcia,
- c) Instrukcja udzielania i rozliczania zaliczek wprowadzona Zarządzeniem Nr 2/2011 Kierownika Zespołu z dnia 24 sierpnia 2011r. z mocą obowiązującą z dniem podjęcia,

W dniu 21 grudnia 2018r. Kierownik Zespołu złożył pisemną informację do protokołu z kontroli, z której wynika, że placówka nie prowadzi obsługi kasowej. W jakim zatem celu zostały opracowane procedury regulujące zasady prowadzenia druków ścisłego zarachowania oraz udzielania i rozliczania zaliczek, które pozostają w ścisłym związku z prowadzeniem kasy i obsługi gotówkowej. Nie znajdują natomiast zastosowania w jednostkach sektora finansów publicznych nieprowadzących obsługi kasy.

3) Inwentaryzacja metodą spisu z natury w Zespole została przeprowadzona w 2015 roku, potwierdzeniem czego jest Zarządzenie Nr 1/2015 Kierownika Zespołu z dnia 17 listopada 2015r. w sprawie powołania komisji inwentaryzacyjnej i przeprowadzenia w dniach od 01 do 31 grudnia 2015r. według stanu na dzień 30 listopada 2015r. inwentaryzacji majątku Zespołu. Na potwierdzenie pisemnej informacji Kierownik Zespołu okazał sprawozdanie opisowe z przebiegu spisu z natury, sporządzone w dniu 02 grudnia 2015r. oraz rozliczenie inwentaryzacji z dnia 31 grudnia 2015r. dokonane przez pracownika księgowości Zespołu. Na koniec 2017 roku została przeprowadzona inwentaryzacja gotówki w kasie, według protokołu nr 1/2017 z dnia 31 grudnia 2017r. Z protokołu wynika, że stan gotówki w kasie wynosi 0,00 zł, a znajdujące się czeki gotówkowe pochodzą z dnia 28 stycznia 2015r. Powyższe potwierdza brak prowadzenia obsługi kasowej przy jednoczesnym posiadaniu czeków gotówkowych mających wartość archiwalną.

4) W zakresie ochrony danych osobowych, do których niewątpliwie Zespół ma dostęp i przetwarza w związku z realizacją swoich obowiązków statutowych, zostały opracowane poniższe regulacje wewnętrzne:

a) Polityka bezpieczeństwa informacji wprowadzona Zarządzeniem Nr 2/2018 Kierownika Zespołu z dnia 24 maja 2018r. z mocą obowiązującą z dniem 25 maja 2018r.; integralną część Polityki bezpieczeństwa stanowią załączniki:

- wykaz pomieszczeń w których przetwarzane są dane osobowe (tabela do wypełnienia),
- wykaz oraz struktura zbiorów danych osobowych wskazujące zawartość poszczególnych pól informacyjnych i powiązania między nimi wraz z programami zastosowanymi do ich przetwarzania (w formie tabelarycznej),
- upoważnienie do przetwarzania danych osobowych – formularz do wypełnienia,
- oświadczenie o zachowaniu poufności – przygotowany dokument,
- upoważnienie dla inspektora ochrony danych (IOD) – formularz do wypełnienia,
- wykaz osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych (tabela do wypełnienia),
- wykaz udostępnień danych osobowych innym podmiotom (tabela do wypełnienia),
- wykaz podmiotów którym powierzono przetwarzanie danych osobowych (tabela do wypełnienia),
- wykaz udostępnień danych osobowych osobom których dotyczą (tabela do wypełnienia),
- rejestr incydentów i zagrożeń danych osobowych (tabela do wypełnienia),
- protokół uchybienia – formularz do wypełnienia,
- protokół zagrożenia – formularz do wypełnienia,
- umowa powierzenia przetwarzania danych osobowych – formularz do wypełnienia,
- rejestr zbiorów danych osobowych (w formie tabelarycznej),

- arkusz zarządzania ryzykiem (tabela do wypełnienia),
- lista mechanizmów kontroli redukujących ryzyko (zawierająca 20 mechanizmów),
- plan sprawdzeń (tabela do wypełnienia),
- rejestr czynności przetwarzania danych osobowych prowadzony przez administratora (w formie tabelarycznej),
- rejestr czynności przetwarzania prowadzony przez podmiot przetwarzający (tabela do wypełnienia);

b) Instrukcja zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych wprowadzona Zarządzeniem Nr 2/2018 Kierownika Zespołu z dnia 24 maja 2018r. z mocą obowiązującą z dniem 25 maja 2018r.;

c) Zarządzenie Nr 1/2018 Kierownika Zespołu z dnia 24 maja 2018r. w sprawie powołania Inspektora Ochrony Danych z mocą obowiązującą z dniem 25 maja 2018r., którego integralną część stanowi zakres czynności IOD;

Wątpliwości kontrolującej budzi fakt braku pisemnego potwierdzenia przyjęcia obowiązków przez IOD, co jest warunkiem koniecznym do skutecznego przyjęcia powierzonych obowiązków. Standard 4 – Delegowanie uprawnień stanowi, iż: „(...) przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem.”

5) Kierownik Zespołu wyjaśnił, że procedury regulujące udzielanie zamówień publicznych o wartości do 30.000 euro dla kontrolowanego nie zostały opracowane. Jednostka prowadząc zamówienia podprogowe, stosowała Regulamin udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro wprowadzony Zarządzeniem Nr 1/2016 Wójta Gminy Staroźreby z dnia 04 stycznia 2016r. Zespół sporządził i przesłał do Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w roku 2017, w dniu 30 stycznia 2018r., a zatem z zachowaniem terminu z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych. Ze sprawozdania wynika, że jednostka udzieliła zamówień na łączną wartość netto w kwocie 6.572,59 zł. Przy wydatkowaniu wskazanej kwoty nie stosowano procedur określonych w odnośnym regulaminie. W ocenie kontrolującej nie doszło do uchybienia przy wydatkowaniu powyższej kwoty, pomimo braku stosowania procedury, ze względu na obiektywnie niską kwotę wydatku w kontekście dokonania więcej niż jednego zakupu.

6) Zespół nie opracował Instrukcji kancelaryjnej wraz z JRWA i instrukcją o organizacji i zakresie działania składnicy akt. Tymczasem 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

samie 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.

7) Sprawozdawczość, rachunkowość:

Sprawdzeniu poddano sprawozdanie finansowe wraz z załącznikami, sprawozdania budżetowe oraz ewidencję księgową i potwierdzenia sald na rachunkach bankowych, sporządzone według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. Bilans jednostki budżetowej i samorządowego zakładu budżetowego dla Zespołu został sporządzony w dniu 10 kwietnia 2018r. (brak potwierdzenia złożenia w Urzędzie Gminy w Staroźrebach). Zarówno bilans, jak i załączone do niego dokumenty podpisał Główny księgowy (jako osoba sporządzająca) i Kierownik jednostki. Integralną część bilansu stanowią następujące załączniki:

- rachunek zysków i strat jednostki (wariant porównawczy),
- zestawienie zmian w funduszu jednostki,
- zestawienie obrotów i sald (wydruk komputerowy z dnia 18 grudnia 2018r.).

Kontrolująca sprawdziła 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 ewidencją księgową prowadzoną dla kont księgowych oraz z potwierdzeniem sald na rachunkach bankowych, wystawionym przez Bank Spółdzielczy w Staroźrebach (obsługujący jednostkę w okresie objętym kontrolą), i rozbieżności nie stwierdziła.

Kontrolująca sprawdziła dane wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017r. (bez daty sporządzenia oraz bez potwierdzenia złożenia w organie prowadzącym), z ewidencją księgową prowadzoną konta 130 w podziale na paragrafy klasyfikacji budżetowej, i rozbieżności nie stwierdziła. 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 2017 roku oraz sprawozdanie budżetowe Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzonym według stanu na koniec IV kwartału 2017 roku dla Zespołu zostało sporządzone z poziomu Urzędu Gminy w Staroźrebach.

Sprawozdania budżetowe sporządził Główny księgowy, co potwierdził swoim podpisem. Zostały one również podpisane przez Kierownika Zespołu, który zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych ponosi odpowiedzialność za całość gospodarki, w tym również gospodarki finansowej.

Konfrontacji poddano informacje wynikające ze sprawozdania finansowego i załączników, oraz ze sprawozdań budżetowych, w zakresie poniesionych wydatków, wypracowanych dochodów, posiadanych zobowiązań i należności, i rozbieżności nie stwierdzono. Informacje zaprezentowane w sprawozdaniach są zgodne z księgami rachunkowymi. Księgi rachunkowe są prowadzone bieżąco, odzwierciedlają stan faktyczny. Konfrontacji poddano potwierdzenia sald rachunków bankowych jednostki wystawione według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. z danymi wynikającymi z prowadzonej komputerowo ewidencji księgowej, i rozbieżności nie stwierdzono.

Według oświadczenia Kierownika Zespołu z dnia 08 stycznia 2019r. wynika, że jednostka nie gromadzi dochodów, w związku z czym nie sporządza sprawozdań Rb-27S, jak również nie posiada zobowiązań wymagalnych.

- 8) Kierownik Referatu Planowania i Finansów z upoważnienia Wójta Gminy z zachowaniem formy pisemnej przekazywała informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków na poszczególne lata objęte kontrolą. Budżet na rok 2017 został przekazany Kierownikowi Zespołu według pisma z dnia 10 stycznia 2017r. (znak: Fin. Nr 3221.3.2017), a na rok 2018 – według pisma z dnia 04 stycznia 2018r. (znak: Fin. Nr 3221.2.2018). Ostateczny budżet jest ustalany na podstawie projektu budżetu „Oświata i wychowanie” opracowywanego przez Głównego księgowego Zespołu po konsultacji z dyrektorami placówek oświatowych. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż budżet uchwalony dla poszczególnych placówek oświatowych jest w kwotach globalnych, bez podziału przyznanych środków finansowych dla placówek, natomiast we podziału na rodzaje wydatków. Powyższy tryb postępowania rodzi ryzyko nierównego rozdziału środków finansowych m.in. na doskonalenie nauczycieli, wydatki inwestycyjne itp. Nie została bowiem opracowana żadna polityka, zasady, klucz podziału środków finansowych. W dalszej części niniejszego protokołu kwestie dotyczące przyznawania środków pieniężnych dla poszczególnych szkół i ponoszonych przez nie wydatków, zostały poddane wnikliwej rewizji i szczegółowo opisane.

4. Informacja i komunikacja;

Zespół nie posiada Biuletynu Informacji Publicznej, stanowiącego centralne repozytorium informacji publicznej generowanej w jednostce. Jednocześnie kontrolująca stwierdziła, że strona internetowa Zespołu również nie jest prowadzona. Bieżące i systematyczne prowadzenie BIP umożliwia swobodny dostęp do aktualnych informacji zamieszczanych przez jednostkę sektora finansów publicznych, jaką jest Zespół. A contrario brak prowadzenia BIP i strony internetowej, a w konsekwencji zamieszczania wszelkich informacji związanych z funkcjonowaniem jednostki kontrolowanej ma charakter dezinformujący.

II. SZKOŁA PODSTAWOWA W STAROŻREBACH Z ODDZIAŁAMI GIMNAZJALNYMI I PRZEDSZKOLNYMI

1. Dane kontrolowanego:

Szkoła Podstawowa w Starożrebach, ul. Szkolna 7, 09-140 Starożreby, w dalszej części protokołu zwana Szkołą;

2. Kontrolująca dokonała wpisu w książce kontroli prowadzonej w Szkole Podstawowej w Starożrebach;

3. Osoby udzielające informacji:

- Pani Jacek Zawodniak – Dyrektor Szkoły;

4. Forma prawna:

Szkoła jest jednostką budżetową finansowaną przez Gminę Starożreby. Gospodarka finansowa jest prowadzona w formie jednostki budżetowej. Nadzór pedagogiczny sprawuje Mazowiecki Kurator Oświaty.

5. Struktura organizacyjna:

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

6. Podstawy prawne działania:

- ustawa z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe (Dz.U.2017.59 ze zm.),
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U.2017.2077.j.t. ze zm.),

- statut według stanu prawnego na dzień 30 września 2017r., z adnotacji odręcznej zamieszczonej na stronie tytułowej dokumentu, wynika że został zatwierdzony Uchwałą Rady Pedagogicznej w dniu 29 listopada 2017r.;

7. Kierownictwo:

- Dyrektorem Szkoły jest pan Jacek Zawodniak.

8. Procedury wewnętrzne obowiązujące w jednostce w okresie objętym kontrolą:

- statut Szkoły Podstawowej według stanu prawnego na dzień 30 września 2017r.,
Statut Szkoły nie został podpisany przez Dyrektora, ani żadnego członka rady pedagogicznej. Ponadto Dyrektor nie załączył i nie okazał w toku kontroli uchwały rady pedagogicznej, którą zatwierdzono statut placówki. Brak wskazania przepisów prawa powszechnego stanowiących podstawę do opracowania i zatwierdzenia statutu placówki oświatowej.
- regulamin organizacyjny,
Regulamin organizacyjny nie został wprowadzony z zachowaniem właściwej drogi legislacyjnej, nie został podpisany przez Dyrektora Szkoły, ani przez osobę, która procedurę opracowała (co do zasady powinien to być dyrektor jednostki). W regulaminie nie wskazano przepisów prawa powszechnego stanowiących podstawę jego opracowania. W załączniku nr 1 (w przypadku jednego załącznika do dokumentu nie ma potrzeby jego numerowania, są to ustalone zasady opracowywania regulacji wewnętrznych) został zawarty schemat organizacyjny, z którego wynika, że dyrektorowi podlegają pracownicy pedagogiczni oraz pracownicy niepedagogiczni, którym z kolei podlegają pracownicy obsługi i sekretarka. Enigmatyczna nazwa grupy zawodowej – „pracownicy niepedagogiczni” została zdefiniowana w części opisowej regulaminu, a mianowicie jest to osoba zatrudniona na stanowisku samodzielny referent. W części opisowej procedury nie wskazano zakresu kompetencji dla stanowiska „sekretarka”. Stanowiska sekretarka i samodzielny referent to grupa zawodowa pracowników niepedagogicznych. Z czego zatem wynika podległość sekretarki pracownikom niepedagogicznym, de facto samodzielnemu referentowi? W strukturze organizacyjnej kontrolowanego w zasadzie wszyscy pracownicy powinni podlegać dyrektorowi, wyjątek stanowią pracownicy obsługi, którzy podlegają pracownikom administracji.
- regulamin pracy, ustalony ze Związkiem Nauczycielstwa Polskiego Zarządem Oddziału Starożreby,
Regulamin pracy nie zawiera podpisu kierownika jednostki, nie został wprowadzony w trybie zarządzenia kierownika jednostki, a ponadto kontrolującej nie okazano całej procedury. Okazano 15 stron procedury, a z numeracji wynika, iż zawiera ona 18 stron. W

związku z tym przegląd i analiza części procedury nie daje całkowitej pewności w zakresie jej adekwatności, kompletności i prawidłowości.

- instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Zespole Obsługi Szkół Samorządowych w Staroźrebach, oraz w szkołach podstawowych i gimnazjach na terenie Gminy Staroźreby wprowadzona Zarządzeniem Nr 1/2010 Kierownika Zespołu z dnia 20 stycznia 2010r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania,
- instrukcja w sprawie organizacji i zakresu działania składnicy akt podpisana przez Dyrektora Szkoły w dniu 18 września 2018r., bez zatwierdzenia Archiwum Państwowego,
- instrukcja kancelaryjna wraz z Jednolitym Rzeczowym Wykazem Akt wprowadzona Zarządzeniem Nr 1/2018 Dyrektora Szkoły z dnia 05 września 2018r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania, bez zatwierdzenia Archiwum Państwowego,

Kontrolująca stwierdza, że powyższe regulacje nie posiadają zatwierdzenia właściwego oddziału Archiwum Państwowego. 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. Szkoła nie spełnia wymagania w tym zakresie.

- procedury w zakresie ochrony danych osobowych, wprowadzone po dniu 25 maja 2018r., zostaną szczegółowo opisane w dalszej części protokołu,
- regulamin kontroli zarządczej wraz z kodeksem etycznym nauczyciela i kodeksem etyki pracowników samorządowych oraz opisami stanowisk pracy dla referenta, sprzątaczk, robotnika placowego (brak podpisów pracownika i dyrektora) oraz konserwatora (brak podpisów pracownika i dyrektora) wprowadzony Zarządzeniem Nr 3/2018 Dyrektora Szkoły z dnia 12 września 2018r. (brak daty obowiązywania),

- zasady zarządzania ryzykiem wprowadzone Zarządzeniem Nr 2/2018 Dyrektora Szkoły z dnia 05 września 2018r. z mocą obowiązującą od tej daty.

9. Stan zatrudnienia;

Dyrektor przygotował pisemne informacje zawierające imienny wykaz pracowników pedagogicznych ze wskazaniem wymiaru zatrudnienia, stopnia awansu zawodowego oraz okresu na jaki została zawarta umowa według stanu na dzień 01 stycznia 2017r., 31 sierpnia 2017r., 31 grudnia 2017r., 30 czerwca 2018r. i 01 września 2018r. oraz imienny wykaz pracowników administracji i obsługi ze wskazaniem wymiaru zatrudnienia, stanowiska oraz okresu na jaki została zawarta umowa według stanu na dzień 11 grudnia 2019r. i 07 stycznia 2019r. Średnie zatrudnienie wśród pracowników pedagogicznych wyniosło 47 osób na 41,25 etatach.

10. SIO;

Każda placówka oświatowa jest zobowiązana do sporządzania sprawozdań informacji oświatowej, mających charakter statystyczny. Sprawozdania SIO sporządzane są według stanu na dzień 31 marca i 30 września każdego roku kalendarzowego. Dyrektor w sprawozdaniach wykazuje m.in. liczbę oddziałów, w tym oddziałów integracyjnych, liczbę uczniów, w tym uczniów posiadających orzeczenie o niepełnosprawności w klasach integracyjnych i mieszanych oraz objętych nauczaniem indywidualnym, podanie rodzaju niepełnosprawności itp. Powyższe ma wpływ na przyznanie subwencji oświatowej, której wysokość jest ustalana w oparciu o liczbę i rodzaj uczniów oraz liczbę i rodzaj oddziałów w szkole. Ze sprawozdań SIO wynika, że:

- a) według stanu na dzień 31 marca 2017r. w Szkole było łącznie 16 oddziałów, w których uczyło się 292 uczniów,
- b) według stanu na dzień 10 września 2017r. w Szkole uczyło się łącznie 304 uczniów,
- c) według stanu na dzień 30 września 2017r. w Szkole było łącznie 16 oddziałów szkolnych i 5 oddziałów przedszkolnych, w których uczyło się 270 uczniów i 91 przedszkolaków,
- d) według stanu na dzień 31 marca 2018r. w Szkole było łącznie 16 oddziałów szkolnych i 5 oddziałów przedszkolnych, w których uczyło się 269 uczniów i 91 przedszkolaków,
- e) według stanu na dzień 10 września 2018r. w Szkole uczyło się łącznie 279 uczniów,
- f) według stanu na dzień 30 września 2018r. w Szkole było łącznie 18 oddziałów szkolnych i 2 oddziały przedszkolne, w których uczyło się 303 uczniów i 36 przedszkolaków.

Do Szkoły uczęszczali uczniowie posiadający orzeczenie o niepełnosprawności. W okresie od stycznia 2017 roku do czerwca 2018 roku liczba uczniów z orzeczeniami wynosiła od ośmiu do jedenastu.

11. Doskonalenie zawodowe nauczycieli;

Kontrolująca w dniu 03 lutego wystąpiła z pisemnym wnioskiem o przygotowanie planów doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz sprawozdań z ich realizacji za lata 2017 i 2018. Do dnia zakończenia kontroli, tj. 22 marca 2019r. Dyrektor Szkoły nie okazał powyższych dokumentów. Brak jakiegokolwiek informacji w zakresie posiadania dokumentów dotyczących doskonalenia zawodowego pracowników pedagogicznych w kontekście nieokazania tych dokumentów stanowi jednoznaczne potwierdzenie, iż w Szkole nie zostały opracowane plany doskonalenia zawodowego nauczycieli na rok 2017 i 2018, oraz konsekwentnie sprawozdania z ich realizacji. W toku czynności sprawdzających ustalono, iż Rada Gminy Staroźreby nie podjęła uchwały regulującej zasady finansowania/współfinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli szkół i kierunków doskonalenia zawodowego. Źródłowa dokumentacja dotycząca podnoszenia kwalifikacji przez nauczycieli kontrolowanej Szkoły znajduje się w Zespole Obsługi Szkół Samorządowych w Staroźrebach i ogranicza się do faktur dokumentujących uczestnictwo w szkoleniach. Faktury zawierają lakoniczne opisy merytoryczne uzasadniające potrzebę odbycia szkoleń przez nauczycieli, przy czym nie zawsze zostali wymienieni imiennie nauczyciele uczestniczący w szkoleniach. W związku z tym nie można stwierdzić, czy cała kadra zawodowa podnosi kwalifikacje zgodnie z bieżącymi potrzebami placówki, czy tylko część zatrudnionych nauczycieli. W 2017 roku jeden z nauczycieli zatrudnionych w kontrolowanej placówce wystąpił z wnioskiem o dofinansowanie kursu „Włącz myślenie – Projekt edukacyjny” trwającego w miesiącach marzec-czerwiec 2017 roku. Łączny koszt kursu wyniósł kwotę 250,00 zł, a dofinansowanie zamknęło się w kwocie 125,00 zł. Nauczyciel przedstawił zaświadczenie potwierdzające ukończenie kursu zawodowego. Obowiązki opracowania planu doskonalenia zawodowego oraz sprawozdania z jego realizacji na każdy rok wynika z przepisów prawa powszechnego, obecnie ustawy Prawo oświatowe a wcześniej ustawy o systemie oświaty. Dyrektor nie wypełnił powyższego obowiązku.

Dyrektor szkoły musi określić potrzeby szkoły w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli. Opracowuje więc Plan Wewnątrzszkolnego Doskonalenia Nauczycieli (WDN). Na każdy rok szkolny dyrektor szkoły określa potrzeby w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli szkoły, uwzględniając:

- 1) wyniki ewaluacji wewnętrznej i zewnętrznej oraz wynikające z nich wnioski,

- 2) wyniki odpowiednio sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego, egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie i egzaminu maturalnego,
- 3) zadania związane z realizacją podstawy programowej,
- 4) wymagania wobec szkół i placówek, określone w przepisach oświatowych (art. 44 ustawy Prawy oświatowe),
- 5) wnioski nauczycieli o dofinansowanie form doskonalenia zawodowego.

Odpowiednio wewnętrzny plan doskonalenia nauczycieli jest w zasadzie oparty na wskazanych wyżej obowiązkach dyrektora szkoły w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli. Na podstawie wymienionych potrzeb dyrektorzy szkół do dnia 30 listopada danego roku, składają do organu prowadzącego wnioski o dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w następnym roku budżetowym, a organ prowadzący opracowuje na każdy rok budżetowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli biorąc pod uwagę wnioski dyrektorów szkół. Powyższe reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 29 marca 2002r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz.U.2002.46.430 ze zm.), w szczególności § 6 (rozporządzenie zostało uchylone od dnia 01 stycznia 2019r., a zatem w okresie objętym kontrolą miało moc obowiązującą), zgodnie z którym dyrektor szkoły lub placówki opracowuje wieloletni plan doskonalenia zawodowego nauczycieli, mając na uwadze:

- 1) program rozwoju szkoły lub placówki i związane z tym potrzeby kadrowe,
- 2) plany rozwoju zawodowego poszczególnych nauczycieli,
- 3) wnioski nauczycieli o dofinansowanie form doskonalenia zawodowego.

Organ prowadzący opracowuje na każdy rok budżetowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, biorąc pod uwagę wnioski dyrektorów szkół i placówek przygotowane z uwzględnieniem planu, złożone do dnia 30 listopada danego roku. Dyrektor szkoły lub placówki, w terminie do dnia 31 marca danego roku, składa organowi prowadzącemu sprawozdanie ze sposobu wykorzystania środków przyznanych na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w poprzednim roku budżetowym.

Zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe, szkoły i placówki podejmują niezbędne działania w celu tworzenia optymalnych warunków realizacji działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej, zapewnienia każdemu uczniowi warunków niezbędnych do jego rozwoju, podnoszenia

jakości pracy szkoły lub placówki i jej rozwoju organizacyjnego. Działania, o których mowa w powyżej dotyczą:

- efektów w zakresie kształcenia, wychowania i opieki oraz realizacji celów i zadań statutowych;
- organizacji procesów kształcenia, wychowania i opieki;
- tworzenia warunków do rozwoju i aktywności, w tym kreatywności, uczniów;
- współpracy z rodzicami i środowiskiem lokalnym;
- zarządzania szkołą lub placówką.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, w odniesieniu do różnych typów szkół i rodzajów placówek, wymagania wobec szkół i placówek, dotyczące prawidłowości i skuteczności działań, o których mowa powyżej, w zakresie m.in.:

- podejmowania przez szkołę lub placówkę działań podnoszących jakość jej pracy;
- doskonalenia pracy szkoły lub placówki przy zaangażowaniu społeczności szkolnej i środowiska lokalnego.

12. Godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw dla nauczycieli;

Dyrektor Szkoły w piśmie z dnia 01 września 2016r. poinformował Wójta Gminy, iż w ramach pensum będzie prowadził koło zainteresowań dla historyków. Następnie w piśmie z dnia 29 sierpnia 2017r. adresowanym do Wójta Gminy, poinformował, że w roku szkolnym 2017/2018 będzie realizował pensum zgodnie z arkuszem organizacyjnych, prowadząc koło zainteresowań dla uczniów. Pismem z dnia 10 września 2018r. Dyrektor Szkoły wystąpił z prośbą o zmniejszenie pensum dyrektora szkoły do minimum. Na piśmie wnioskodawca zamieścił adnotację o treści: „Zgoda wyrażona w aneksie nr 1 na dzień 2018/19”. Analogicznie pismem z dnia 01 lutego 2018r. Dyrektor Szkoły wystąpił do Wójta Gminy z prośbą o zwolnienie z pensum. Na żadnym z przytoczonych pism nie ma adnotacji Wójta Gminy Staroźreby wyrażającego zgodę na podana formę realizowania pensum albo na zwolnienie z pensum. Na piśmie z dnia 01 lutego 2018r. Dyrektor Szkoły zamieścił informację o treści: „W sytuacji z dnia 01 lutego 2018 czyli w takiej samej jak we wrześniu 2018 roku czyli jestem bez żadnego wsparcia Wójt Gminy Staroźreby potraktowałby moją prośbę pozytywnie. Niestety w nawale obowiązków”.

Przytoczona powyżej korespondencja została zaburzona chronologicznie, ponieważ z adnotacji dokonanych przez Dyrektora Szkoły na pismach wynika, że w 2018 roku najpierw był wrzesień, a następnie luty. Sekwencja zdarzeń poddaje w wątpliwość, czy okazane kontrolującej pisma faktycznie zostały przedłożone Wójtowi Gminy, w szczególności że nie posiadają prezentaty z datą złożenia w urzędzie.

Pracownik ds. płac w ZOŚS sporządził wykazy godzin nadwymiarowych przepracowanych przez Dyrektora Szkoły w latach 2017 i 2018. Z wykazów wynika, że:

- w miesiącach styczeń-sierpień 2017 roku Dyrektor Szkoły przepracował 488 godzin nadwymiarowych, z czego 140 prowadząc sobotnie zajęcia, za co otrzymał wynagrodzenie w kwocie ogółem 20.491,12 zł,
- w miesiącach styczeń-grudzień 2018 roku Dyrektor Szkoły przepracował 490 godzin nadwymiarowych, za co otrzymał wynagrodzenie w kwocie ogółem 21.444,22 zł.

Wniosek Dyrektora Szkoły skierowany do Wójty gminy o obniżenie pensum dyrektora do minimum stoi w sprzeczności z faktycznie podejmowanymi działaniami i miał na celu jedynie otrzymanie wynagrodzenia z tytułu godzin nadwymiarowych, które a priori przy obniżeniu pensum dyrektor wypracowywał. Powyższe stanowi naruszenie nie tylko przepisów ustawy Prawo oświatowe, ale stanowi de facto umyślne działanie na szkodę jednostki poprzez pobieranie nienależnego świadczenia pieniężnego. W korespondencji prowadzonej z obecnym Wójtem Gminy Staroźreby jak i wyjaśnieniach pisemnych składanych w toku kontroli Dyrektor Szkoły informuje, iż godziny nadwymiarowe wynikają z przebywania nauczycieli na: „zwolnieniach lekarskich, szkoleniach, wycieczkach, urlopach okolicznościowych i innych”. Dyrektor pisze, że nie jest w stanie przedstawić szczegółowego wykazu, gdyż dotychczasowe ustalenia tego nie wymagały. Podnosi również, że regulamin wynagradzania pracowników pedagogicznych i niepedagogicznych został przyjęty w 2009 roku i dla pełniących funkcje kierownicze jest archaiczny. W związku z tym Dyrektor kontrolowanej Szkoły znalazł sposób na dodatkowe wynagrodzenie wypracowując godziny nadwymiarowe przy według niego obniżonym pensum. W kolejnych wyjaśnieniach Dyrektor informuje, iż wypracowywał godziny nadwymiarowe zastępując nauczycielki przedszkolne, które miały przerwy na karmienie dzieci, jak również wydłużając pracę oddziału przedszkolnego do godzin 7:30-15:30. Dodatkowo Dyrektor twierdził, że wypracowywał godziny nadwymiarowe zastępując pracownika niepedagogicznego odpowiedzialnego opiekę nad dziećmi dowożonymi do szkoły w godzinach 6:00-8:45 oraz w godzinach popołudniowych co łącznie stanowiło 8 godzin dziennie. Nieobecność pracownika była spowodowana chorobą i koniecznością opieki nad chora matką. Opisane powyżej okoliczności nie znajdują potwierdzenia w przepisach prawa powszechnego, a zatem nie stanowią godzin nadwymiarowych i nie podlegają wynagradzaniu jak dla godzin nadwymiarowych nauczycieli. Dyrektor pobierał nienależnie wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe.

Ustawodawca w ustawie z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela zdefiniował godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, jak również jednoznacznie ustalił okoliczności, w których dyrektor szkoły może mieć godziny nadwymiarowe, ustalone w arkuszu organizacyjnym zaakceptowanym przez właściwy oddział kuratorium oświaty i

organ prowadzący. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, w szczególnych wypadkach, podyktowanych wyłącznie koniecznością realizacji programu nauczania, nauczyciel może być obowiązany do odpłatnej pracy w godzinach ponadwymiarowych zgodnie z posiadaną specjalnością, których liczba nie może przekroczyć $\frac{1}{4}$ tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. Przydzielenie nauczycielowi większej liczby godzin ponadwymiarowych może nastąpić wyłącznie za jego zgodą, jednak w wymiarze nieprzekraczającym $\frac{1}{2}$ tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. Przez godzinę ponadwymiarową rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych (art. 35 ust. 2 Karty Nauczyciela). Przez godzinę doraźnego zastępstwa rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych, której realizacja następuje w zastępstwie nieobecnego nauczyciela (art. 35 ust. 2a Karty Nauczyciela). **Dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole, a także nauczycielowi, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze, obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwalnia się ich od obowiązku realizacji zajęć** (art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela). **Dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły, korzystającym z obniżonego tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, nie przydziela się godzin ponadwymiarowych**, chyba że jest to konieczne dla zapewnienia realizacji ramowego planu nauczania w jednym oddziale, a za zgodą organu prowadzącego szkołę także gdy jest to konieczne dla zapewnienia realizacji ramowego planu nauczania w więcej niż jednym oddziale (art. 42 ust. 6a ustawy Karta Nauczyciela).

Zgodnie z art. 110 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe, arkusz organizacyjny szkoły i przedszkola określa szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym. Ustęp 2 art. 110 mówi, że arkusz organizacji szkoły lub przedszkola opracowuje dyrektor szkoły lub przedszkola, a następnie przekazuje do zaopiniowania zakładowym organizacjom związkowych będącym jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego albo jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych wchodzących w skład organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu tej ustawy, zrzeszających nauczycieli. arkusz organizacji szkoły i przedszkola zatwierdza organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny (art. 110 ust. 3). Na podstawie zatwierdzonego arkusza organizacji szkoły dyrektor szkoły, z uwzględnieniem zasad ochrony zdrowia i higieny pracy, ustala tygodniowy rozkład zajęć określający organizację

zajęć edukacyjnych (art. 110 ust. 4). Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli w § 17 wymienia, jakie informacje co najmniej powinny zostać zamieszczone w arkuszu organizacyjnym. Okazane kontrolującej arkusze organizacyjne wraz z aneksami nie zawierają akceptacji Mazowieckiego Kuratora Oświaty, a jedynie zatwierdzenie dokonane przez Sekretarza Gminy z upoważnienia Wójta Gminy Staroźreby. Opisane powyżej okoliczności nie znajdują potwierdzenia w przepisach prawa powszechnego, a zatem nie stanowią godzin nadwymiarowych i nie podlegają wynagradzaniu jak dla godzin nadwymiarowych nauczycieli. Dyrektor pobierał nienależnie wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe.

13. sprawozdawczość;

Kontrolująca poddała sprawdzeniu roczne sprawozdanie budżetowe Rb-28S sporządzone za okres od dnia 01 stycznia 2017r. do dnia 31 grudnia 2017r., pod względem zgodności z ewidencją księgową obejmującą okres sprawozdawczy, i rozbieżności nie stwierdziła.

Rocznego sprawozdania Rb-27S placówka nie sporządza, ponieważ nie generuje żadnych dochodów, natomiast sprawozdania kwartalne Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji i Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na koniec IV kwartału 2017 roku zostały sporządzone globalnie przez Urząd Gminy w Staroźrebach jako organ prowadzący. Potwierdzenia sald na rachunkach bankowych wystawione według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. 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 w Staroźrebach. Kontrolująca sprawdziła sprawozdanie finansowe wraz z załącznikami, sprawozdania budżetowe oraz ewidencję księgową i potwierdzenia sald na rachunkach bankowych, sporządzone według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. Bilans jednostki budżetowej i samorządowego zakładu budżetowego dla Szkoły został sporządzony w dniu 10 kwietnia 2018r. Integralną część bilansu stanowią następujące załączniki:

- rachunek zysków i strat jednostki (wariant porównawczy),
- zestawienie zmian w funduszu jednostki,
- zestawienie obrotów i sald w formie wydruku komputerowego.

Kontrolująca sprawdziła dane wykazane w bilansie i załącznikach, w szczególności w zakresie poniesionych wydatków, posiadanych zobowiązań, stanu środków trwałych i ich umorzeń oraz sald na rachunkach bankowych z ewidencją księgową prowadzoną dla kont księgowych oraz z potwierdzeniem sald na rachunkach bankowych, wystawionym przez Bank Spółdzielczy w Staroźrebach, i rozbieżności nie stwierdziła.

Sprawozdania finansowe i budżetowe za 2017 rok zostały sporządzone w dniu 10 kwietnia 2018r., a zatem z naruszeniem terminów określonych przez ustawodawcę w ustawie z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości oraz rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 09 stycznia 2018r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Zgodnie z rozporządzeniem, sprawozdania budżetowe roczne należy złożyć w terminie do dnia 01 lutego roku następującego po roku sprawozdawczym. Natomiast sprawozdanie finansowe należy sporządzić i złożyć w organie prowadzącym w terminie do dnia 31 marca roku następującego po okresie sprawozdawczym.

14. Obsługa finansowo-księgowa;

Kompleksowemu sprawdzeniu poddano wszystkie źródłowe dokumenty księgowe z lat 2017 i 2018 dotyczące Szkoły Podstawowej w Starożrebach z oddziałami przedszkolnymi oraz wygaszanego Gimnazjum w Starożrebach, tj. listy płac i kartoteki wynagrodzeń wszystkich pracowników, faktury i rachunki, wyciągi bankowe, deklaracje ZUS i do urzędu skarbowego, noty księgowe, polecenia księgowania, gotówkowe dokumenty księgowe (dowody KP, potwierdzenia płatności kartą bankową).

- a) Dyrektor Szkoły w dniu 29 stycznia 2019r. złożył pisemną informację, że w Szkole nie jest prowadzona obsługa kasowa i nie są udzielane zaliczki gotówkowe. Tymczasem zarówno w 2017 roku jak i w 2018 roku były dokonywane zakupy bieżące płacone gotówką, co potwierdzają adnotacje na fakturach, jak również były dokonywane zakupy płacone kartą bankową, co potwierdzają wydruki z terminali podpisane pod faktury. Część faktur z płatnością w formie przelewu bankowego została również zapłacona gotówką, potwierdzeniem czego są dowody KP podpisane pod te faktury. Powyższego dokonywał Dyrektor lub upoważniony przez niego pracownik gospodarczy, który płacił gotówką otrzymaną od Dyrektora.

Stan faktyczny zatem pozostaje w sprzeczności z pisemną informacją Dyrektora Szkoły. Kontrolująca ustaliła, iż zakupy płacone gotówką były rozliczane poprzez dokonanie bezpośredniego przekazania środków finansowych na rachunek osobisty Dyrektora. Powyższy proceder jest niedopuszczalny. Brak wprowadzenia obrotu gotówkowego do jednostki budżetowej całkowicie eliminuje możliwość płatności gotówką, czy tym bardziej prywatną kartą bankową. Stanowi to również potwierdzenie braku wstępnej kontroli planowanego wydatku czy już zaciągniętego zobowiązania, ryzyka zaciągnięcia zobowiązania ponad plan, czy dokonanie wydatku nie ustalonego w planie Szkoły. Przegląd dokumentów księgowych płaconych gotówką budzi wątpliwości co do zasadności dokonanych wydatków, a mianowicie były to płyty CD, książki, odzież, obuwie, przeglądy techniczne, artykuły do prac remontowych, media.

b) Zespół Obsługi Szkół Samorządowych odpowiedzialny za prowadzenie obsługi finansowo-księgowej Szkoły, sporządzał również listy płac oraz prowadził kartoteki wynagrodzeń. Wymienione dokumenty księgowe sporządza stanowisko ds. księgowo-płacowych ZOŚS. Listy płac zostały podpisane przez Dyrektora Szkoły i Głównego księgowego, jak również opatrzone pieczęcią firmową. Zgodnie z obowiązującą instrukcją sporządzania dokumentów, każdy dokument księgowy powinien zostać poddany bieżącej kontroli formalnej, rachunkowej i merytorycznej, zatwierdzeniu do zapłaty oraz zadekretowaniu do ujęcia w księgach rachunkowych. Listy płac stanowią dokument księgowy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości. Zgodnie z art. 20 powyższej ustawy dowód księgowy powinien zawierać co najmniej m.in: stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Kartoteki wynagrodzeń prowadzone są przy wykorzystaniu programu komputerowego. Pracownik ZOŚS ds. płacowych sporządza i drukuje listy płac i kartoteki wynagrodzeń. Konfrontacja informacji wynikających z list płac i kart płacowych pracowników Szkoły za lata 2017 i 2018 daje wyniku pozytywny. Wyrывkowo poddano sprawdzeniu dokumenty dotyczące przyznanych składników wynagrodzenia i ich wysokości pracownikom Szkoły z kwotami faktycznie wypłaconymi wynikającymi z list płac, i rozbieżności nie stwierdzono.

Pan Jacek Zawodniak – Dyrektor Szkoły, posiada dwie umowy o pracę, odpowiednio jako dyrektor szkoły oraz jako kierownik obiektów szkolno-sportowych w szkole. Umowa o pracę, której przedmiotem jest nadzór nad halą sportową przy Szkole została zawarta w dniu 29 lipca 2015r. pomiędzy Urzędem Gminy Staroźreby reprezentowanym przez Wójta pełniącym obowiązki pracodawcy, a Jackiem Zawodniakiem – pracownikiem, z mocą obowiązującą od dnia 01 sierpnia 2015r. na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy. Strony ustaliły stawkę wynagrodzenia zasadniczego w wysokości 3.000,00 zł. Aneksiem podpisanym jedynie przez Wójta Gminy Staroźreby, bez daty zawarcia i podpisania przez pracownika – Jacka Zawodniaka, zostało ustalone wynagrodzenie zasadnicze w kwocie 5.604,00 zł z mocą obowiązującą od dnia 01 sierpnia 2017r. Pracownik nie przyjął skutecznie zmiany uposażenia, czego potwierdzeniem jest brak złożonego podpisu na dokumencie. Integralną część niniejszej umowy o pracę stanowi wykaz obowiązków, zgodnie z którymi kierownik hali sportowej:

- 1) Kieruje zespołem pracowników obsługi,
- 2) Z zespołem pracowników, którymi kieruje, zapewnia wykonanie następujących zadań:
 - sprawną obsługę kancelaryjno-biurową szkoły,
 - zabezpieczenie druków ścisłego zachowania, majątku szkolnego,

- zapewnienie sprawności techniczno-eksploatacyjnej budynku,
- utrzymanie pełnej czystości gmachu i przynależnego terenu,
- oznakowanie sprzętu szkolnego, prowadzenie ksiąg inwentarzowych,
- sporządzanie planu pracy pracowników obsługi i kontroli nad wykonywaną przez nich pracę.

Wykaz obowiązków jest tożsamy z zakresem kompetencji, uprawnień i odpowiedzialności kierownika jednostki budżetowej, jaką jest szkoła. Obsługę kancelaryjno-administracyjną, zgodnie ze statutem i regulaminem organizacyjnym Szkoły prowadził referent ds. administracyjnych i sekretarka, będący pracownikami Szkoły. Zabezpieczenie druków ścisłego zarachowania zostało powierzone ZOŚS, jako jednostce obsługującej wszystkie placówki oświatowe Gminy Staroźreby, m.in. w zakresie gospodarki drukami ścisłego zarachowania. Natomiast pieczę nad majątkiem Szkoły pełni jej Dyrektor, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, który stanowi, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, oraz pracownicy Szkoły odpowiedzialni za mienie, które zostało im powierzone. Sprawność techniczno-eksploatacyjna budynku szkoły jest obowiązkiem jej dyrektora, który przy pomocy wyznaczonych pracowników dokonuje obowiązkowych (wynikających z przepisów prawa powszechnego) przeglądów budynku, pieców C.O., wind, instalacji kominowych, gazowych itp. Pan Jacek Zawodniak powyższe czynności wykonywał jako Dyrektor Szkoły z budżetu Szkoły, a nie jako kierownik hali sportowej. Utrzymanie pełnej czystości gmachu i przynależnego terenu było wykonywane w ramach obowiązków dyrektora szkoły. Tym bardziej oczywiste jest, iż sporządzanie planu pracy pracowników obsługi i kontroli wykonywania przez nich powierzonych obowiązków, w odniesieniu do osób zatrudnionych w Szkole Podstawowej w Staroźrebach jest dyrektorem tej szkoły, który wykonuje obowiązki pracodawcy w stosunku do podległych pracowników. Znajduje to również potwierdzenie w statucie, regulaminie organizacyjnym i regulaminie pracy Szkoły, a także w wykazie zatrudnienia pracowników administracji i obsługi, sporządzonym przez Dyrektora Szkoły na potrzeby kontroli.

Z powyższego wniosek jest tylko jeden, a mianowicie Dyrektor Szkoły otrzymywał podwójne wynagrodzenie za wykonywania swoich obowiązków służbowych. Panu Jackowi Zawodniakowi z tytułu wynagrodzenia za pracę i pełnienie obowiązków kierownika hali sportowej stanowiącej integralną część obiektu szkolnego, którego był dyrektorem wypłacono odpowiednio, w okresie od dnia 01 sierpnia 2015r. do dnia 31 lipca 2017r. łącznie kwotę 72.000,00 zł, a następnie w okresie od dnia 01 sierpnia 2017r. do dnia 19 grudnia 2018r. kwotę 91.532,00 zł, co stanowi na przestrzeni niespełna trzech i pół roku wydatek rzędu 163.532,00 zł. **Biorąc pod uwagę fakt, iż placówka posiada zadłużenie z tytułu nieodprowadzanych składek do ZUS w kwocie około 400.000,00 zł, nie**

odprowadza terminowo odpisów na zakładowy fundusz socjalny, stanowiący zabezpieczenie dla pracowników w trudnej sytuacji życiowej (zapomogi losowe), podwójne wynagradzanie pracownika za wykonywanie tych samych obowiązków, w podstawowych godzinach pracy jest niegospodarnością. Wynagrodzenie wypłacone niezasadnie panu Jackowi Zawodniakowi stanowi prawie 41 % zadłużenia placówki wobec ZUS.

Z mocą obowiązującą od dnia 20 grudnia 2018r. obecny Wójt Gminy Staroźreby zawarł z Dyrektorem Szkoły porozumienie, mocą którego na zgodny wniosek stron została rozwiązana opisana przez kontrolującą umowa o pracę z dnia 29 lipca 2015r.

c) Na prośbę kontrolującej, Główny księgowy ZOŚS i Dyrektor Szkoły przygotowali wykaz zobowiązań wymagalnych według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. i 30 czerwca 2018r. Z wykazu wynika, że zadłużenie wobec ZUS, w związku z brakiem odprowadzania składek od wynagrodzeń pracowników wynosi:

- według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. – kwotę 447.397,33 zł, na którą złożyły się:
 - kwota 298.014,83 zł z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego (z czego kwota 18.627,30 zł stanowiła odsetki za zwłokę),
 - kwota 149.382,50 zł z tytułu ubezpieczenia społecznego i Funduszu Pracy (z czego kwota 13.047,96 zł stanowiła odsetki za zwłokę),
- według stanu na dzień 30 czerwca 2018r. – kwotę 382.215,57 zł, na którą złożyły się:
 - kwota 227.445,08 zł z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego,
 - kwota 154.770,49 zł z tytułu ubezpieczenia społecznego i Funduszu Pracy.

Kontrolująca ustaliła, iż Szkoła nie odprowadzała odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, zgodnie z zapisami art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 04 marca 1994r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Równowartość dokonanych odpisów i zwiększeń naliczonych na dany rok kalendarzowy pracodawca przekazuje na rachunek bankowy Funduszu w terminie do dnia 30 września tego roku, z tym że w terminie do dnia 31 maja tego roku przekazuje 75% równowartości odpisów.

Zadłużenie z tytułu braku dokonania odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych wyniosło:

- według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. – kwotę łącznie 36.770,46 zł,
- według stanu na dzień 31 grudnia 2018r. – kwotę łącznie 101.614,05 zł.

NiefRASobliwość Dyrektora Szkoły, który dokonywał wydatków niebędących w grupie koniecznych, niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania placówki oświatowej, przy zadłużeniu publicznoprawnym wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowi jednoznaczne potwierdzenie niegospodarności. Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w

wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Artykuł 44 ust. 3 wymienionej ustawy mówi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane:

a) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

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

b) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,

c) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

d) Kontrolująca na podstawie okazanych źródłowych dowodów księgowych, tj. faktur oraz w konfrontacji z księgami inwentarzowymi ustaliła, że Dyrektor Szkoły dokonywał zakupów artykułów, które ostatecznie nie były na stanie placówki. W dniu 27 lutego 2019r. Dyrektor Szkoły przyniósł kilkadziesiąt płyt CD, które według faktur zostały zakupione, ale według inwentarza nie znajdowały się na terenie Szkoły. Kontrolująca ustaliła również, braki w zakupionych długopisach i ołówkach markowych – faktura nr 368/H/01/2017 z dnia 23 stycznia 2017r. na kwotę łączną 891,67 zł, z czego 2 długopisy stanowiły kwotę 230,08 zł (cena jednostkowa długopisu/ołówek oscylowała w kwocie 90,00-100,00 zł), markowych butów męskich kupionych jako obuwie robocze dla dwóch pracowników gospodarczych, którzy w rozmowie z kontrolującą nawet nie wiedzieli jak obuwie wygląda - faktura nr FV/S229/18/03/0001 z dnia 05 marca 2018r. na kwotę 560,98 zł (dwie pary butów za kwotę ponad 500,00 zł), markowego swetra według faktury nr FVKL/17/6 z dnia 13 lutego 2017r. na kwotę 119,00 zł zapłaconego kartą płatniczą przez Dyrektora Szkoły, który również teoretycznie miał stanowić odzież roboczą. Zakupiona szlifierka kątowna Makita za kwotę 440,00 zł według faktury nr 162/11/2018 z dnia 29 listopada 2018r., zapłacona gotówką również nie została przyjęta na stan majątku Szkoły. Nie udało się również ustalić faktycznej liczby komputerów i laptopów, kupionych w latach 2017 i 2018, gdyż nie zostały zaewidencjonowane w księgach inwentarzowych, chociaż niektóre z nich stanowiły środek trwały o wartości powyżej 3.500,00 zł. Główna księgowa ZOSS wyjaśniła, że na stan ewidencyjny nanosi te środki trwałe i pozostałe środki trwałe, które faktycznie znajdują się na stanie placówki. Nauczyciele bibliotekarze na pytanie kontrolującej o stan księgozbioru i pływoteki w bibliotece wyjaśnili, że płyty CD były kupowane incydentalnie natomiast książki pochodziły z dotacji celowej. Konfrontacja faktur dokumentujących kupiony sprzęt komputerowy, książki, płyty z księgami inwentarzowymi dały wynik negatywny. Żadna z zakupionych przez Dyrektora Szkoły ze środków publicznych (budżetowych) płyt w latach 2017-2018 nie została przekazana do Szkoły. Podobnie stwierdzono braki w Szkole odzieży

i obuwia, piór i długopisów, książek i płyt. Powyżej opisane działanie Dyrektora szkoły miało charakter stałego procederu. Dyrektor Szkoły doprowadził do uszczuplenia środków finansowych, przyznanych na działalność placówki, poprzez dokonywanie wydatków na cele prywatne. Takie postępowanie rodzi podejrzenie narażenia jednostki sektora finansów publicznych na uszczuplenie w majątku szkoły.

- e) Przegląd faktur dokumentujących poniesione wydatki w latach 2017 i 2018 w Szkole pozwala na stwierdzenie, że Dyrektor Szkoły dokonywał wydatków nie znajdujących pokrycia w planie finansowym jednostki kontrolowanej. Należy pamiętać, że mamy do czynienia z jednostką sektora finansów publicznych, której zasady funkcjonowania zostały ustalone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych. Przy zadłużeniu z tytułu zaległości w opłacaniu składek do ZUS, wszczęciu i prowadzeniu egzekucji w administracji przez ZUS, zablokowaniu rachunków bankowych Szkoły, Dyrektor podejmował decyzje o kupnie obrazu za 798,95 zł (faktura nr 26/2017 z dnia 01 marca 2017r.), czterech figur betonowych za kwotę 624,00 zł (faktura nr FA/4/2018 z dnia 04 stycznia 2018r.), siedmiu termosów cateringowych i wózka kelnerskiego za kwotę 2.150,04 zł (faktura nr FSK1801/02237 z dnia 01 stycznia 2018r.), czterech figur Mikołajów za kwotę 315,00 zł (faktura nr 10102853/P376/2018 z dnia 14 grudnia 2018r.), ramy drewnianej wykonanej na zamówienie na kwotę 830,00 zł (faktura nr 13/II/2017 z dnia 31 stycznia 2017r.).

Kontrolująca ustaliła, że na przestrzenie lat 2017 i 2018 w Szkole zostało zakupionych co najmniej 9 urządzeń komputerowych (komputer, notebook, iPad, laptop) za kwotę 20.992,79 zł, z czego tylko 5 urządzeń zostało wpisanych do ksiąg inwentarzowych prowadzonych dla Szkoły.

Na podstawie okazanych z lat 2017 i 2018 faktur, kontrolująca ustaliła, że wydatki z tytułu usług remontowych zamknęły się łącznie kwotą co najmniej 126.059,96 zł. Usługi wykonywało ośmiu wykonawców, z czego struktura wydatków przedstawiała się następująco:

- „MAR-BUD” Marek Kowalczyk w Staroźrebach – kwota 9.332,00 zł,
- Firma Remontowo-Budowlana JAR-CEZ w Płocku – kwota 8.500,00 zł,
- Usługi Remontowo-Budowlane „ROB-BUD” Zbigniew Borowski w Płocku – kwota 8.028,00 zł,
- Firma Usługowo-Handlowa „MART-BART” Krzysztof Szałaciński w Płocku – kwota 6.273,00 zł,
- Usługi Ogólnobudowlane Józef Sadlakowski w Staroźrebach – kwota 12.002,00 zł,

- Zakład Remontowo-Budowlany Zbigniew Wieczorek w Starożrebach – kwota 7.473,96 zł,
- Zakład Stolarski Jan Traczyk w Starożrebach – kwota 45.622,00 zł.

Na przestrzeni dwóch lat w Szkole zostały dziewięciokrotnie myte, czyszczone i malowane ściany i sufity oraz cyklinowane i lakierowane parkiety. Kontrolująca przeprowadziła wizję lokalną i stwierdziła, że są pomalowane ściany i sufity oraz wycyklinowane parkiety w części szkoły. Brak opisów merytorycznych powoduje wątpliwości, gdzie zatem były wykonywane prace remontowe, w jakich częściach budynku.

- f) Dyrektor Szkoły, mając wiedzę o wysokości zadłużenia i sytuacji finansowej placówki, podjął jednoosobowo decyzję o kupieniu monitora interaktywnego za kwotę 9.000,00 zł w systemie ratalnym. Urządzenie zostało kupione według faktury nr 36/DWU/2018 z dnia 28 września 2018r. Z harmonogramu spłat wynika, że kredyt został zaciągnięty na 36 rat (2 lata) z kwotą raty stałą w wysokości 250,00 zł płatną miesięcznie, począwszy od września 2018r. do sierpnia 2021r., w terminie do 14-go dnia miesiąca. Powyższe jednoznacznie potwierdza zaciągnięcie zobowiązania ponad plan, braku zaplanowania środków finansowych na lata 2020 i 2021. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w art. 11 ust. 1 mówi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Analogicznie Dyrektor Szkoły zaciągnął zobowiązania ponad plan finansowy w 2018 roku. Na podstawie faktur kontrolująca sporządziła zestawienie zawierające wykaz faktur niezapłaconych we wskazanym w nich terminie:

L.p.	Faktura (nr, data, wystawca)	Kwota faktury (w zł)	Termin zapłaty zobowiązania	Faktyczna zapłata zobowiązania
1.	Faktura nr 18120746278767 z dnia 24.12.2018r. za usługi telekomunikacyjne	674,94	07.01.2019r.	17.01.2019r.
2.	Faktura nr 18120746056150 z dnia 24.12.2018r. za usługi telekomunikacyjne	612,26	07.01.2019r.	17.01.2019r.

3.	Faktura nr 5605791347/22/0 z dnia 21.11.2018r. za telefon	47,97	05.12.2018r.	17.01.2019r.
4.	Faktura nr 5605817994/22/0 z dnia 19.12.2018r. za telefon	47,97	02.01.2019r.	17.01.2019r.
5.	Faktura nr 5605759336/22/0 z dnia 17.10.2018r. za telefon	47,97	31.10.2018r.	17.01.2019r.
6.	Faktura nr 5605731787/22/0 z dnia 19.09.2018r. za telefon	47,97	03.10.2018r.	17.01.2019r.
7.	Faktura nr 183/S/2018 z dnia 30.11.2018r. za przegląd kotłowni gazowej	836,40	21.12.2018r.	17.01.2019r.
8.	Faktura nr 456/Starożreby/2018 z dnia 23.10.2018r. za narzędzia i artykuły remontowe	2.067,28	06.11.2018r.	17.01.2019r.
Razem		4.382,76	X	X

Wszystkie powyżej wymienione zobowiązania zostały zapłacone z opóźnieniem. Niezapłacone zobowiązania Szkoły z tytułu usług telekomunikacyjnych i serwisowych, za telefon oraz z tytułu przeglądu kotłowni gazowej są istotne z punktu widzenia prawidłowości funkcjonowania placówki oświatowej. Dyrektor Szkoły dokonywał wydatków związanych z prywatnymi potrzebami opisanymi w niniejszym protokole, jak również wydatków nie mających wpływu na jakość pracy i prawidłowość funkcjonowania placówki. Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany planem finansowym jednostki budżetowej. Wydatki budżetowe w latach 2017 i 2018 w Szkole były dokonywane z naruszeniem ustawowych zasad celowości, oszczędności, zasadności i efektywności. Opisane przypadki są jedynie przykładami patologicznych standardów gospodarki wprowadzonych przez Dyrektora. Ponadto opisane w protokole ustalenia kontrolującej, potwierdzone dokumentami źródłowymi oraz wyjaśnieniami kierownika jednostki kontrolowanej, świadczą o braku ustalonych mechanizmów kontroli, które powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko. Powinny istnieć przynajmniej następujące mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych:

- rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych,
- zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione,
- podział kluczowych obowiązków,
- weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji.

Powyższe mechanizmy kontroli nie stanowią katalogu zamkniętego, ponieważ system kontroli zarządczej powinien być elastyczny i dostosowany do specyficznych potrzeb jednostki samorządu terytorialnego.

- g) Faktury zostały sprawdzone pod względem formalnym i rachunkowym oraz zadekretowane do ujęcia w urządzeniach księgowych przez Głównego księgowego ZOŚS, zatwierdzone do zapłaty przez Dyrektora Szkoły i Głównego księgowego ZOŚS. Dyrektor Szkoły drugostronnie opisywał faktury pod względem merytorycznym. Z opisów merytorycznych, których celem jest uzasadnienie dokonanego wydatku w zdecydowanej większości czytamy, że: „zostały zakupione na potrzeby Szkoły”. A priori wydatki z budżetu szkoły dokonywane są na jej potrzeby. Opis merytoryczny powinien stanowić uszczegółowienie, uzasadnienie poniesionego wydatku. Faktury nie zawierają informacji o stosowaniu ustawy Prawo zamówień publicznych. Ten akt prawny kierownikowi jednostki sektora finansów publicznych jest obcy, gdyż jak tłumaczy nie dokonuje zamówień publicznych. Dyrektor bowiem przez zamówienia publiczne rozumie jedynie wydatki o wartości powyżej 30.000,00 euro. Płatności były realizowane w formie przelewów bankowych i w formie gotówkowej. Przy czym forma gotówkowa nie jest nigdzie uregulowana i co do zasady nie funkcjonuje w przestrzeni organizacyjnej Szkoły. Operacje gotówkowe płacone były gotówką i prywatną kartą bankową Dyrektora. Operacje te jednak ze względu na brak stosownych regulacji w tym zakresie i organizacyjnego utworzenia kasy, nie były księgowane w formie raportów kasowych.

Analiza skontrolowanych dokumentów źródłowych pozwala na stwierdzenie, iż:

- a) płatności dokonywane były w kwotach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- b) zobowiązania były płacone z naruszeniem terminów wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- c) dekretacja była prawidłowa;
- d) klasyfikacja budżetowa dla poszczególnych wydatków była prawidłowa;
- e) pomiędzy dokumentami księgowymi, a ewidencją księgową zachodzi powiązanie;
- f) w procesie sprawdzania, dekretowania, zatwierdzania do zapłaty uczestniczą dwa kierownicze stanowiska pracy, tj. Dyrektor Szkoły i Główny księgowy ZOŚS;
- g) na fakturach nie zamieszczano informacji potwierdzającej dokonywanie wydatków z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych;

- h) dokumenty księgowe nie posiadają opisów merytorycznych lub opisy te są lakoniczne i de facto nie uzasadniają merytorycznie poniesionego wydatku drugostronnie wymienionego na fakturach;
- i) dokumenty księgowe wewnętrzne i obce po sprawdzeniu i zatwierdzeniu ujmuje w ewidencji księgowej Główny księgowy ZOŚS.

Obieg dokumentów księgowych, opisany powyżej jest zgodny z obowiązującą w tym zakresie instrukcją sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Zespole Obsługi Szkół Samorządowych w Starożrebach, oraz w szkołach podstawowych i gimnazjach na terenie Gminy Starożreby wprowadzoną Zarządzeniem Nr 1/2010 Kierownika Zespołu z dnia 20 stycznia 2010r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania.

15. Inwentaryzacja;

Inwentaryzacja metodą spisu z natury, zgodnie z okazanymi dokumentami źródłowymi została przeprowadzona w dniach 14-15 grudnia 2015r. według stanu na dzień 30 listopada 2015r. z całkowitym rozliczeniem do dnia 31 grudnia 2015r. Zarządzeniami Nr 1 i 2 z dnia 23 listopada 2015r. Dyrektor odpowiednio powołał komisję inwentaryzacyjną w trzyosobowym składzie oraz zarządził przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych, pozostałych środków trwałych i księgozbiorów. Dyrektor Szkoły Zarządzeniami Nr 1/2015 i 2/2015 z dnia 09 listopada 2015r. powołał trzyosobową komisję inwentaryzacyjną i zarządził przeprowadzenie inwentaryzacji majątki Szkoły. W każdym przypadku skład komisji inwentaryzacyjnej był taki sam, jednostka poddana inwentaryzacji również ta sama oraz zakres przedmiotowy inwentaryzacji jednakowy. Jaki był zatem cel wydania zarządzeń o tożsamej treści w odstępie dwóch tygodni?

16. Zamówienia publiczne;

Szkoła nie opracowała i nie wprowadziła do stosowania procedur udzielania zamówień publicznych o wartości do 30.000 euro. Dyrektor pisemnie poinformował, iż nie sporządzał sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych do Urzędu Zamówień Publicznych, pomimo iż powyższe jest wymagane treścią art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych.

Dyrektor Szkoły udzielił ustnej i pisemnej informacji dotyczącej udzielanych zamówień publicznych o wartości poniżej 30.000 euro, tzw. podprogowych. Z informacji wynika, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych dokonując wydatków ze środków publicznych w kwotach sięgających kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt tysięcy złotych jednemu wykonawcy nie przeprowadzał żadnego rozeznania cenowego ani zapytania

ofertowego. Nie zostały ustalone żadne zasady potwierdzające celowe, oszczędne i efektywne decyzje przy dokonywaniu wydatków budżetowych. Należy pamiętać, że placówka posiada zadłużenie w ZUS na kwotę ponad 400.000,00 zł z tytułu niezapłaconych składek od wynagrodzeń pracowników, które istnieje od 2013 roku. W związku z brakiem rozeznania cenowego przy dokonywaniu wydatków, naruszono m.in. zasadę konkurencyjności i równego traktowania wszystkich wykonawców. Zasady te jako obligatoryjne zostało wpisane w polskie ustawodawstwo, w tym przede wszystkim ustawę Prawo zamówień publicznych. Każda jednostka sektora finansów publicznych, w tym działająca w prawnej formie jednostki budżetowej jest zobowiązana do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Zgodnie z art. 44 ust. 3 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. Dyrektor Szkoły w okresie objętym kontrolą nie przeprowadził żadnego postępowania o udzielenie zamówienia podprogowego. Z udzielonych wyjaśnień Dyrektora, przeglądu źródłowych dokumentów księgowych dokumentujących poniesione wydatki i faktu, że nigdy wcześniej nie zostało sporządzone roczne sprawozdanie do UZP, kontrolująca stwierdza brak należytej staranności, dowolność przy dokonywaniu zakupów.

Dyrektor Szkoły w dniu 22 lutego 2019r., na pytanie kontrolującej o przeprowadzone zamówienia publiczne, w tym podprogowe, poinformował iż dokonuje wydatków budżetowych w obszarach:

1. Bezpieczeństwo i warunki BHP,
2. Poprawienie, udoskonalenie funkcjonalności,
3. Wnioski pokontrolne,
4. Estetyka,
5. Wnioski i sugestie z zebrań z rodzicami.

Powyższe jest dokonywane według kryteriów:

- możliwości terminowego wykonywania pracy, zadania (termin ściśle wyznaczony),
- jakości wykonania,
- ceny, kosztów,
- możliwości dogodnej spłaty zobowiązań na warunkach najkorzystniejszych dla szkoły.

Przytoczona powyżej pisemna informacja na prośbę kontrolującej została przez Dyrektora Szkoły doprecyzowana. Dyrektor wskazał rodzaje podjętych działań, które w zasadzie nie były zamówieniami publicznymi, głównie dlatego, że nie wiązały się z żadnymi wydatkami, albo wydatki były symboliczne a prace wykonywane były przez zasoby kadrowe (pracownicy gospodarczy). Przykładem są:

1. punkt dożywiania dzieci, którego organizacja polegała na wyznaczeniu jednej sali i dostarczeniu do niej herbaty kupowanej przez rodziców dzieci,
1. zmiana systemu korzystania z szatni,
2. zmiana systemu korzystania ze świetlicy szkolnej przez uczniów klas „0” i „1”,
3. pielęgnacja skoczni w dal polegająca na przekopaniu piasku w piaskownicy – skoczni,
4. szkice na asfalcie, namalowane białą farbą przez pracownika gospodarczego plansze umożliwiające dzieciom np. gry w klasy.

Powyższe jednoznacznie potwierdza całkowity brak znajomości zagadnień związanych z zamówieniami publicznymi, a co za tym idzie z istotną, kluczową częścią funkcjonowania jednostki sektora finansów publicznych.

Nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w zakresie spenalizowanym w ustawie z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Konsekwentnie w placówce nie był sporządzany plan zamówień publicznych o wartości do 30.000 euro, jak również nie był prowadzony rejestr zamówień publicznych o wartości do 30.000 euro w perspektywie rocznej. Chociaż rewizja źródłowych dokumentów księgowych pozwala na wyłonienie określonych grup/rodzajów wydatków, tj.: materiały biurowe, środki czystości, usługi remontowe, rośliny i akcesoria (kora, nawóz, donice, kompozycje kwiatowe itp.), sprzęt komputerowy (głównie laptopy) itp., jak również wykonawców świadczących określone rodzaje usług, np.: dostawca sprzętu komputerowego (ALFA Mazowsze Spółka z o.o. w Płocku), firma świadcząca usługi remontowe w zakresie malowania, cyklinowania parkietów itp. (Zakład Stolarski Jan Traczyk w Starożrebach) gdzie jednostkowe rachunki zostały wystawione na kilka lub kilkanaście tysięcy (rachunek nr 1/03/2018 z dnia 22 marca 2018r. na kwotę 18.000,00 zł). Kontrolująca ustaliła, że usługi podobne rodzajowo, polegające na myciu i czyszczeniu ścian, gruntowaniu i malowaniu ścian, usuwaniu starej farby, cyklinowaniu i lakierowaniu parkietów na terenie Szkoły świadczyły różne podmioty. Oprócz wymienionego Zakładu Stolarskiego Jana Traczyka w Starożrebach, usług świadczyli Firma Remontowo-Budowlana JAR-CEZ w Płocku, Usługi Remontowo-Budowlane „ROB-BUD” w Płocku. Dyrektor Szkoły nie zawierał umów z kontrahentami. Brak prowadzonych postępowań zmierzających do wyboru najlepszego, według ustalonych kryteriów wykonawcy oraz brak zawierania umów z wykonawcami świadczącymi usługi i realizującymi dostawę stanowi poważne, istotne, kluczowe z punktu widzenia bezpieczeństwa finansów publicznych ryzyko uszczuplenia finansów publicznych. Brak protokołów odbioru przy dostawie wielości sprzętu komputerowego, czy wykonywaniu robót budowlano-remontowych, brak ustalenia terminów dostawy towarów lub wykonania usług, ustalenia kar umownych i odszkodowań w przypadkach niewykonania lub nienależytego albo nieterminowego wykonania przedmiotu umowy, brak ustalonych zasad

i terminów gwarancji i rękojmi jest niedopuszczalne. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. 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.

Tymczasem w okazanej dokumentacji za lata 2017 i 2018, sprawdzonej kompleksowo, nie ma żadnego dokumentu potwierdzającego wstępną kontrolę wydatku, w tym potwierdzenie zabezpieczenia środków finansowych w planie budżetowym, zgodność wydatku z planem finansowym.

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 paraflowaną 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) przekazywać 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.

17. Ochrona danych osobowych;

Dyrektor Szkoły w dniu 10 maja 2018r. uczestniczył w zewnętrznym szkoleniu na temat: „Ochrona danych osobowych w szkole – zmiany wynikające z RODO”. Inspektorem Ochrony Danych w placówce w 2018 roku był Robert Mokok, który legitymował się wyższym wykształceniem na kierunku Zarządzanie i Marketing oraz ukończonym sześciogodzinnym szkoleniem na temat: „prawidłowe przygotowanie dokumentacji bezpieczeństwa teleinformatycznego (szczególnych wymagań bezpieczeństwa) na podstawie zaleceń ABW”, zorganizowanym w dniu 01 marca 2013r.

IOD opracował poniżej wymienione dokumenty z zakresu bezpieczeństwa danych:

- 1) obowiązek informacyjny – dokument podpisany w dniu 05 czerwca 2018r. przez Dyrektora Szkoły i IOD,
- 2) obowiązek informacyjny wynikający z przepisów RODO o zastosowaniu monitoringu wizyjnego – dokument z dnia 12 czerwca 2018r. podpisany przez Dyrektora Szkoły i IOD,
- 3) regulamin funkcjonowania dla IOD z dnia 05 czerwca 2018r. podpisany przez Dyrektora Szkoły, którego integralną część stanowią załączniki: wyznaczenie IOD w dniu 05 czerwca 2018r. podpisane przez Dyrektora Szkoły i IOD, oraz oświadczenie o zachowaniu poufności złożone przez IOD w dniu 19 czerwca 2018r. Dyrektorowi Szkoły,
- 4) procedura nadawania upoważnień do przetwarzania danych osobowych obowiązująca od dnia 20 sierpnia 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD wraz z ewidencją osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych zawierająca wykaz szesnastu pracowników z datą udzielenia upoważnienia w dniu 03 września 2018r. i formularzem upoważnienia,
- 5) procedura zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych obowiązująca od dnia 03 września 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD,
- 6) instrukcja zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych obowiązująca od dnia 10 sierpnia 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD,
- 7) instrukcja postępowania w sytuacji naruszenia ochrony danych osobowych obowiązująca od dnia 03 września 2018r. zatwierdzona przez Dyrektora Szkoły, której integralną część stanowią załączniki: raport naruszenia ochrony danych (druk do wypełnienia), rejestr incydentów bezpieczeństwa działań korygujących i zapobiegawczych (tabela do wypełnienia), zgłoszenie naruszenia ochrony danych osobowych organowi nadzorcemu (zasady postępowania w dwóch punktach) oraz załącznik zatytułowany „formularz elektroniczny” będące czystą kartką,
- 8) instrukcja postępowania z pieczęciami urzędowymi i pieczętkami obowiązująca od dnia -3 września 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD wraz z rejestrem pieczęci i pieczętek używanych w placówce (kontrolująca nie ustaliła różnicy pomiędzy pieczęcią a

pieczęcią stosowaną w Szkole, gdyż były podobnej wielkości, a instrukcja nie wskazuje różnic),

Według definicji pochodzącej ze słownika języka polskiego pod redakcją W. Doroszewskiego, pieczęć to płytkę z wypukłym znakiem lub napisem wrytym w kauczuku, używana do odbijania znaków, napisów na papierze, laku itp., albo znak, napis odbity na papierze, laku itp., a pieczęć to duża pieczęć albo kawałek laku lub wosku z wyciśniętym znakiem. Wyrazy pieczęć i pieczęć są synonimami w zdecydowanej większości stosowane zamiennie.

- 9) szacowanie ryzyka – arkusz zarządzania ryzykiem z dnia 30 lipca 2018r. opracowany dla pracownika sekretariatu/referenta, podpisany przez Dyrektora Szkoły i IOD, ale bez podpisu właściciela ryzyka.

Instrukcje, regulaminy i procedury dotyczące bezpieczeństwa danych osobowych nie zostały wprowadzone z zachowaniem właściwej drogi legislacyjnej. Wątpliwości zatem budzi fakt, czy mają one status obowiązujących, czy też Dyrektor naraża kierowaną przez siebie Szkołę na ryzyko ewentualnej zapłaty kary finansowej, w związku z brakiem wprowadzenia procedur wewnętrznych określonych w rozporządzeniu RODO. Procedury wewnętrzne oraz zmiany/aktualizacje do obowiązujących procedur wewnętrznych wprowadzane są w trybie zarządzenia kierownika jednostki, zgodnie z § 140 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2002.100.908). Kontrolującą nie przedłożono istotnych z punktu widzenia Rozporządzenia 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) z dnia 27 kwietnia 2016r. (Dz. Urz. UE L Nr 119) dokumentów, w tym przede wszystkim zgłoszenia IOD do UODO, opracowania rejestrów kategorii przetwarzania oraz rejestrów czynności przetwarzania w Szkole. Założenia zbiorów danych, w tym danych wrażliwych i jego przesłania do UODO, formularzy klauzul informacyjnych dla rodziców uczniów i innych osób/klientów Szkoły. Szereg regulacji dotyczących postępowania przy naruszeniu danych osobowych oraz zadań IOD mają drugorzędne znaczenie, gdyż bazowym dokumentem powinna być Polityka bezpieczeństwa. Brak informacji, na jakich nośnikach elektronicznych przechowywane są dane osobowe, w jakich pomieszczeniach znajdują się dane osobowe i kto ma do nich dostęp.

Standardy kontroli zarządczej wydane Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF.15.84), w części C Mechanizmy kontroli zarządczej,

pkt. 15 dotyczącym mechanizmów kontroli systemów informatycznych, stanowią że należy określić mechanizmy kontroli służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych, które powinny być aktualne i pozostające w korespondencji z bieżącą organizacją danej jednostki. Mając na uwadze powyższy zapis stwierdzić należy że powyższe regulacje nie służyły wystarczającemu zabezpieczeniu systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji w jednostce, z uwagi na brak ich kompletności, a także spójności z innymi procedurami wewnętrznymi (np. regulamin organizacyjny). Na koniec roku 2017 i 2018 Dyrektor Szkoły nie przeprowadził audytu w zakresie bezpieczeństwa informacji. Jednostka nie zrealizowała w związku z tym zapisów wynikających z § 20 ust. 2 pkt od 1 do 14 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U.2012.526), ponieważ nie udokumentowała obowiązku wynikającego z pkt. 14, to jest jako podmiot realizujący zadania publiczne nie zapewniła okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, nie rzadziej niż raz na rok.

18. Kontrola zarządcza;

Dyrektor Szkoły wprowadził do stosowania Zarządzeniem Nr 2/2018 z dnia 05 września 2018r. zasady zarządzania ryzykiem oraz Zarządzeniem Nr 3/2018 z dnia 12 września 2018r. regulamin kontroli zarządczej. Załącznikiem do Zarządzenia Nr 3/2018 jest kodeks etyczny nauczyciela i kodeks etyki pracowników samorządowych. Pojęcia „kontrola zarządcza w jst”, system funkcjonowania kontroli zarządczej oraz standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych zostały wprowadzone w 2009 roku, z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2010r. (ustawa o finansach publicznych) i od dnia 30 grudnia 2009r. (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla jst). W jednostce kontrolowanej Dyrektor wprowadził wymagane procedury ponad siedem i pół roku po dacie wejścia w życie przepisu prawa.

Ustawodawca w art. 68 i następnych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych uregulował zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w administracji publicznej. Zgodnie z wymienionym przepisem, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób:

- zgodny z prawem,
- efektywny,
- oszczędny,

- terminowy.

Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki (art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Analiza wprowadzonych wyżej wymienionych regulaminów i zasad pod względem ich zgodności z zapisami art. 68 i następnych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych oraz standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wprowadzonymi Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r. daje wynik negatywny.

Regulacje zostały opracowane na dużym poziomie ogólności, w części zawierają fragmenty z aktów prawa powszechnego. Ponadto zarówno regulamin kontroli zarządczej, jak i zasady zarządzania ryzykiem mają jedynie charakter deklaracyjny, ponieważ żaden z obowiązków ustalonych w procedurze nie jest przestrzegany. Dyrektor jest odpowiedzialny za prawidłowe wdrożenie i funkcjonowanie systemu zarządzania ryzykiem w szkole (§ 8 ust. 1 zasad zarządzania ryzykiem). Dyrektor również jest odpowiedzialny m.in. za tworzenie listy celów i zadań, identyfikację ryzyka wraz z dokumentowaniem tego procesu oraz ocenę ryzyka zgodnie z załączonymi do zasad dokumentami (§ 8 ust. 2 zasad zarządzania ryzykiem). Dyrektor dokonuje identyfikacji ryzyka (§ 10 ust. 1 zasad zarządzania ryzykiem). Żadna z powyższych czynności nie została zrealizowana.

Dyrektor Szkoły co najmniej raz w roku przeprowadza samoocenę systemu kontroli zarządczej, które następnie są wpisywane w kwestionariuszu samooceny według załącznika do regulaminu kontroli zarządczej (§ 10 regulaminu kontroli zarządczej). Dyrektor sprawuje również kontrolę finansową w placówce (§ 9 regulaminu kontroli zarządczej). Na podstawie wyników monitorowania, samooceny, przeprowadzonych audytów i kontroli dyrektor sporządza oświadczenie o stanie kontroli zarządczej obejmujące rok poprzedni, według załączonego druku (§ 11 regulaminu kontroli zarządczej). W regulaminie kontroli zarządczej nie ustalono żadnych terminów na przeprowadzanie samooceny kontroli zarządczej, składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, ani nie wskazano adresata oświadczenia. Z rozmowy z Dyrektorem przeprowadzonej w trakcie czynności sprawdzających oraz w oparciu o dokumenty znajdujące się zarówno w Szkole

jak i w Urzędzie Gminy w Starożrebach, **kontrolująca stwierdza brak wypełniania obowiązków sprawozdawczych w obszarze kontroli zarządczej, a ustalenia w niniejszym protokole jednoznacznie stanowią, iż system kontroli zarządczej na wszystkich płaszczyznach funkcjonowania jednostki kontrolowanej nie działa.**

III. SZKOŁA PODSTAWOWA IM. ZBIGNIEWA DŁUŻNIEWSKIEGO W NOWEJ GÓRZE

1. Dane kontrolowanego:

Szkoła Podstawowa im. Zbigniewa Dłużniewskiego w Nowej Górze, ul. Szkolna 6, 09-440 Starożreby, w dalszej części protokołu zwana Szkołą;

2. Osoby udzielające informacji:

- Pani Elżbieta Pawłowska – Dyrektor Szkoły;

3. Forma prawna:

Szkoła jest jednostką budżetową finansowaną przez Gminę Starożreby. Gospodarka finansowa jest prowadzona w formie jednostki budżetowej. Nadzór pedagogiczny sprawuje Mazowiecki Kurator Oświaty.

4. Struktura organizacyjna:

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

5. Podstawy prawne działania:

- ustawa z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe (Dz.U.2017.59 ze zm.),
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U.2017.2077.j.t. ze zm.),
- statut uchwalony w dniu 23 listopada 2017r. z mocą obowiązującą od dnia 01 grudnia 2017r. (brak uchwały rady pedagogicznej wprowadzającej);

6. Kierownictwo:

- Dyrektorem Szkoły jest pani Elżbieta Pawłowska;

7. Procedury wewnętrzne obowiązujące w jednostce w okresie objętym kontrolą:

- statut obowiązujący od dnia 01 grudnia 2017r.,

- regulamin pracy wprowadzony Zarządzeniem Nr 2/2011 Dyrektora Szkoły z dnia 30 marca 2011r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania,
- instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Zespole Obsługi Szkół Samorządowych w Staroźrebach, oraz w szkołach podstawowych i gimnazjach na terenie Gminy Staroźreby wprowadzona Zarządzeniem Nr 1/2010 Kierownika Zespołu z dnia 20 stycznia 2010r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania,
- procedury w zakresie ochrony danych osobowych, wprowadzone po dniu 25 maja 2018r., zostaną szczegółowo opisane w dalszej części protokołu,
- regulamin kontroli zarządczej wprowadzony Zarządzeniem Nr 4/2010 Dyrektora Szkoły z dnia 03 marca 2010r.,
- kodeks etyki pracowników wprowadzony Zarządzeniem Nr 3/2010 dyrektora Szkoły z dnia 03 marca 2010r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania,
- polityka zarządzania ryzykiem podpisana przez Dyrektora Szkoły, bez daty opracowania, daty obowiązywania, zarządzenia wprowadzającego, przepisów prawa powszechnego stanowiących podstawę opracowania, polityka ma charakter ogólnego opracowania, nie spełnia wymogów formalnych dokumentu,
- instrukcja kancelaryjna wprowadzona Zarządzeniem Nr 1/2013 Dyrektora Szkoły z dnia 08 stycznia 2013r.,

Kontrolująca stwierdza, że instrukcja kancelaryjna nie jest kompletna, nie posiada bowiem JRWA oraz instrukcji w sprawie działania składnicy akt, a ponadto nie posiada zatwierdzenia właściwego oddziału Archiwum Państwowego. 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. Szkoła nie spełnia wymagania w tym zakresie.

Szkoła nie opracowała regulaminu organizacyjnego, który obok statutu jest dokumentem bazowym zawierającym m.in. strukturę organizacyjną, podległość służbową, system zastępstwa, wykaz stanowisk itp. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, 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.

8. Stan zatrudnienia;

Dyrektor przygotował pisemną informację zawierającą stan zatrudnienia pracowników pedagogicznych i niepedagogicznych według stanu do dnia 31 sierpnia 2017r., od dnia 01 września 2017r. wynosiło średnio:

- dla pracowników pedagogicznych 42 osoby na 46,45 etatach,
- dla pracowników administracji 2 osoby na 2 etatach,
- dla pracowników obsługi 10 osób na 7,5 etatach.

9. SIO;

Każda placówka oświatowa jest zobowiązana do sporządzania sprawozdań informacji oświatowej, mających charakter statystyczny. Sprawozdania SIO sporządzane są według stanu na dzień 31 marca i 30 września każdego roku kalendarzowego. Dyrektor w sprawozdaniach wykazuje m.in. liczbę oddziałów, w tym oddziałów integracyjnych, liczbę uczniów, w tym uczniów posiadających orzeczenie o niepełnosprawności w klasach integracyjnych i mieszanych oraz objętych nauczaniem indywidualnym, podanie rodzaju niepełnosprawności itp. Powyższe ma wpływ na przyznanie subwencji oświatowej, której wysokość jest ustalana w oparciu o liczbę i rodzaj uczniów oraz liczbę i rodzaj oddziałów w szkole. Ze sprawozdań SIO wynika, że:

- g) według stanu na dzień 31 marca 2017r. w Szkole było łącznie 12 oddziałów, w których uczyło się ogółem 211 uczniów,
- h) według stanu na dzień 30 września 2017r. w Szkole było łącznie 17 oddziałów w tym 3 oddziały przedszkolne, w których uczyło się ogółem 302 uczniów w tym 59 przedszkolaków,
- i) według stanu na dzień 31 marca 2018r. w Szkole było łącznie 17 oddziałów w tym 3 oddziały przedszkolne, w których uczyło się 299 uczniów w tym 59 przedszkolaków.

Powyższe informacje wskazują na utrzymywanie się stałej liczby uczniów, pomimo utworzenia oddziałów przedszkolnych i w związku z tym o 5 oddziałów więcej. Poniżej kontrolująca podała przepisy prawa, z których wynika, że liczba uczniów i dzieci w oddziałach może wynosić do dwudziestu pięciu osób. Ustawodawca w rozporządzeniu

Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz.U.2017.649) ustalił liczbę dzieci w oddziałach przedszkolnych i szkolnych. Zgodnie z § 5 ust. 1 liczba dzieci w oddziale przedszkola wynosi nie więcej niż 25. Oddział przedszkola obejmuje dzieci w zbliżonym wieku, z uwzględnieniem ich potrzeb, zainteresowań, uzdolnień oraz rodzaju niepełnosprawności. W ust. 2 § 5 rozporządzenia czytamy, że liczba uczniów w oddziale klas I–III szkoły podstawowej wynosi nie więcej niż 25. Liczba uczniów w oddziale może być zwiększona nie więcej niż o 2 uczniów. Oddział, w którym liczbę uczniów zwiększono zgodnie z ust. 4, może funkcjonować ze zwiększoną liczbą uczniów w ciągu całego etapu edukacyjnego.

10. Doskonalenie zawodowe nauczycieli;

Kontrolująca w dniu 03 lutego wystąpiła z pisemnym wnioskiem o przygotowanie planów doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz sprawozdań z ich realizacji za lata 2017 i 2018. Dyrektor Szkoły okazał wewnątrzszkolne plany doskonalenia zawodowego na lata szkolne 2016/2017, 2017/2018 i 2018/2019. Natomiast nie okazał sprawozdań z realizacji wewnątrzszkolnych planów doskonalenia nauczycieli za wymienione lata. Rada Gminy Staroźreby nie podjęła uchwały regulującej zasady finansowania/współfinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli szkół i kierunków doskonalenia zawodowego. Źródłowa dokumentacja dotycząca podnoszenia kwalifikacji przez nauczycieli kontrolowanej Szkoły znajduje się w Zespole Obsługi Szkół Samorządowych w Staroźrebach i składa się z faktur dokumentujących uczestnictwo w szkoleniach. Faktury zostały opisane merytorycznie na potrzeby niniejszej kontroli. Na odwrocie kserokopii faktur znajdują się zamieszczone przez Dyrektora Szkoły informacje merytoryczne. W związku z doskonaleniem zawodowym w 2017 roku wydatkowano łącznie kwotę 4.312,00 zł, a w 2018 roku – kwotę 5.500,00 zł.

W 2017 roku dwóch nauczycieli zatrudnionych w kontrolowanej placówce wystąpiło z wnioskiem o dofinansowanie studiów podyplomowych. Łączny koszt studiów podyplomowych wyniósł odpowiednio kwotę 1.980,00 zł, a dofinansowanie zamknęło się w kwocie 990,00 zł i kwotę 950,00 zł, a dofinansowanie zamknęło się w kwocie 475,00 zł. Nauczyciele załączyli zaświadczenia z uczelni. Zgodę na odbycie studiów podyplomowych z zachowaniem formy pisemnej wyraził z upoważnienia Wójta Gminy – Sekretarz Gminy. Kierunki studiów podyplomowych są zgodne z wewnątrzszkolnym planem doskonalenia na rok szkolny 2017/2018. W związku z brakiem ustalenia priorytetów w zakresie kierunków doskonalenia zawodowego przez organ prowadzący, nie można z całkowitą pewnością potwierdzić zgodność doskonalenia zawodowego z potrzebami.

W 2018 roku pięciu nauczycieli zatrudnionych w kontrolowanej placówce wystąpiło z wnioskiem o dofinansowanie studiów podyplomowych. Łączny koszt studiów podyplomowych wyniósł odpowiednio: kwotę 950,00 zł, a dofinansowanie zamknęło się w kwocie 475,00 zł, kwotę 1950,00 zł, a dofinansowanie zamknęło się w kwocie 487,50 zł, kwotę 1.900,00 zł, a dofinansowanie zamknęło się w kwocie 633,33 zł, kwotę 1950,00 zł, a dofinansowanie zamknęło się w kwocie 487,50 zł, kwotę 1.900,00 zł, a dofinansowanie zamknęło się w kwocie 158,00 zł. Nauczyciele załączyli zaświadczenia z uczelni. Zgodę na odbycie studiów podyplomowych z zachowaniem formy pisemnej wyraził z upoważnienia Wójta Gminy – Sekretarz Gminy. W związku z brakiem ustalenia priorytetów w zakresie kierunków doskonalenia zawodowego przez organ prowadzący, nie można z całkowitą pewnością potwierdzić zgodność doskonalenia zawodowego z potrzebami. W planie doskonalenia zawodowego na rok 2018 wymieniony kierunek doskonalenia zawodowego w formie studiów podyplomowych dla nauczyciela, który otrzymał dofinansowanie jest zgodny. Kontrolująca stwierdza dowolność w wysokości dofinansowania studiów podyplomowych nauczycielom. Nie ma ustalonych jednoznacznych kryteriów dofinansowania doskonalenia nauczycieli. Przykładem jest dofinansowanie nauczycielowi studiów podyplomowych w kwocie 633,33 zł i w kwocie 158,00, pomimo iż w każdym przypadku koszt studiów podyplomowych wynosi 1.900,00 zł.

Obowiązki opracowania planu doskonalenia zawodowego oraz sprawozdania z jego realizacji na każdy rok wynika z przepisów prawa powszechnego, obecnie ustawy Prawo oświatowe a wcześniej ustawy o systemie oświaty. Dyrektor nie wypełnił powyższego obowiązku.

Dyrektor szkoły musi określić potrzeby szkoły w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli. Opracowuje więc Plan Wewnątrzszkolnego Doskonalenia Nauczycieli (WDN). Na każdy rok szkolny dyrektor szkoły określa potrzeby w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli szkoły, uwzględniając:

- 1) wyniki ewaluacji wewnętrznej i zewnętrznej oraz wynikające z nich wnioski,
- 2) wyniki odpowiednio sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego, egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie i egzaminu maturalnego,
- 3) zadania związane z realizacją podstawy programowej,
- 4) wymagania wobec szkół i placówek, określone w przepisach oświatowych (art. 44 ustawy Prawy oświatowe),
- 5) wnioski nauczycieli o dofinansowanie form doskonalenia zawodowego.

Odpowiednio wewnątrzszkolny plan doskonalenia nauczycieli jest w zasadzie oparty na wskazanych wyżej obowiązkach dyrektora szkoły w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli. Na podstawie wymienionych potrzeb dyrektorzy szkół do dnia 30 listopada

danego roku, składają do organu prowadzącego wnioski o dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w następnym roku budżetowym, a organ prowadzący opracowuje na każdy rok budżetowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli biorąc pod uwagę wnioski dyrektorów szkół. Powyższe reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 29 marca 2002r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz.U.2002.46.430 ze zm.), w szczególności § 6 (rozporządzenie zostało uchylone od dnia 01 stycznia 2019r., a zatem w okresie objętym kontrolą miało moc obowiązującą), zgodnie z którym dyrektor szkoły lub placówki opracowuje wieloletni plan doskonalenia zawodowego nauczycieli, mając na uwadze:

- 1) program rozwoju szkoły lub placówki i związane z tym potrzeby kadrowe,
- 2) plany rozwoju zawodowego poszczególnych nauczycieli,
- 3) wnioski nauczycieli o dofinansowanie form doskonalenia zawodowego.

Organ prowadzący opracowuje na każdy rok budżetowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, biorąc pod uwagę wnioski dyrektorów szkół i placówek przygotowane z uwzględnieniem planu, złożone do dnia 30 listopada danego roku. Dyrektor szkoły lub placówki, w terminie do dnia 31 marca danego roku, składa organowi prowadzącemu sprawozdanie ze sposobu wykorzystania środków przyznanych na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w poprzednim roku budżetowym.

Zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe, szkoły i placówki podejmują niezbędne działania w celu tworzenia optymalnych warunków realizacji działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej, zapewnienia każdemu uczniowi warunków niezbędnych do jego rozwoju, podnoszenia jakości pracy szkoły lub placówki i jej rozwoju organizacyjnego. Działania, o których mowa w powyżej dotyczą:

- efektów w zakresie kształcenia, wychowania i opieki oraz realizacji celów i zadań statutowych;
- organizacji procesów kształcenia, wychowania i opieki;
- tworzenia warunków do rozwoju i aktywności, w tym kreatywności, uczniów;
- współpracy z rodzicami i środowiskiem lokalnym;
- zarządzania szkołą lub placówką.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, w odniesieniu do różnych typów szkół i rodzajów placówek, wymagania wobec szkół i placówek, dotyczące prawidłowości i skuteczności działań, o których mowa powyżej, w zakresie m.in.:

- podejmowania przez szkołę lub placówkę działań podnoszących jakość jej pracy;
- doskonalenia pracy szkoły lub placówki przy zaangażowaniu społeczności szkolnej i środowiska lokalnego.

11. Godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw dla nauczycieli;

Dyrektor Szkoły w dniu 05 lutego 2019r. złożył pisemną informację do protokołu z kontroli, w której podał, „(...) że w roku szkolnym 2016/17 pensum dyrektora wynosiło 0 godzin – ustalone z wójtem gminy (...). Dyrektor ustalił ustnie z wójtem Gminy Staroźreby, że ze względu na niezmienny dodatek funkcyjny i motywacyjny przy zwiększonej liczbie oddziałów, dyrektor będzie realizował pensum jako godziny ponadwymiarowe, aby zrekompensować niezmienną dodatkę.” Szokująca informacja udzielona przez Dyrektora kontrolowanej Szkoły, niepotwierdzona żadnym dokumentem znajdującym się w placówce lub w Urzędzie gminy pozostaje w sprzeczności z pismem Dyrektora złożonym obecnemu Wójtowi w dniu 30 stycznia 2019r. W powołanym piśmie bowiem dyrektor pisze, „(...) że godziny ponadwymiarowe w poszczególnych miesiącach wynikały z zastępstw za nieobecnych nauczycieli, które były spowodowane zwolnieniami lekarskimi, opieką nad uczniami na wycieczkach szkolnych, urlopami okolicznościowymi lub udziałem uczniów w zawodach.” Dwie pisemne informacje złożone na przestrzeni sześciu dni przez Dyrektora Szkoły, pedagoga, osobę która powinna kierować się najwyższymi standardami moralnymi i etycznymi, co wprowadziła m.in. w kodeksie etyki nauczyciela potwierdzają brak zachowania standardów etyki zawodowej. Jedna z informacji jest nieprawdziwa, a druga potwierdza pobieranie nienależnego wynagrodzenia, uszczuplenie środków finansowych w budżecie jednostki, zadłużonej na kilkaset tysięcy złotych z tytułu niezapłaconych składek ZUS. Dyrektor Szkoły w okresie od dnia 01 września 2016r. do dnia 31 sierpnia 2019r. ma przyznawany dodatek motywacyjny w wysokości 20 % miesięcznego uposażenia, w cyklach jednego roku szkolnego. Dyrektor kontrolowanej Szkoły znalazł sposób na dodatkowe wynagrodzenie, wypracowując godziny ponadwymiarowe przy według niego obniżonym pensum. Powyższe stanowi naruszenie nie tylko przepisów ustawy Prawo oświatowe, ale stanowi de facto umyślne działanie na szkodę jednostki poprzez pobieranie nienależnego świadczenia pieniężnego.

Pracownik ds. płac w ZOŚS sporządził wykazy godzin ponadwymiarowych przepracowanych przez Dyrektora Szkoły w latach 2017 i 2018. Z wykazów wynika, że:

- w roku 2017 Dyrektor Szkoły przepracował 314 godzin nadwymiarowych, za co otrzymał wynagrodzenie w kwocie ogółem 13.184,86 zł,
- w roku 2018 Dyrektor Szkoły przepracował 355 godzin nadwymiarowych, za co otrzymał wynagrodzenie w kwocie ogółem 15.441,81 zł.

Dyrektor Szkoły na prośbę kontrolującej sporządził zestawienia w zakresie godzin nadwymiarowych, przepracowanych w latach 2017 i 2018. Z wykazu Dyrektora Szkoły wynika, że:

- w roku 2017 Dyrektor Szkoły przepracował 248 godzin nadwymiarowych (z wyłączeniem miesięcy lipiec i sierpień), które de facto mają wpływ na podwyższenie tzw. średniej urlopowej,
- w roku 2018 Dyrektor Szkoły przepracował 271 godzin nadwymiarowych (z wyłączeniem miesięcy lipiec i sierpień), które de facto mają wpływ na podwyższenie tzw. średniej urlopowej.

Konfrontacja wykazów sporządzonych przez Dyrektora Szkoły i pracownika ds. płac dają wynik negatywny w zakresie:

- 2017 roku, według Dyrektora liczba godzin nadwymiarowych wynosi 248, a według pracownika ds. płac (z pominięciem miesięcy lipiec i sierpień) – 262,
- 2018 roku, według Dyrektora liczba godzin nadwymiarowych wynosi 271, a według pracownika ds. płac (z pominięciem miesięcy lipiec i sierpień) – 283.

Powyższe poddaje w wątpliwość rzetelność prowadzonej dokumentacji, w tym przede wszystkim księgi zastępstw, wykazów miesięcznych o liczbie godzin nadwymiarowych. Pracownik ds. płac nie dokonuje sprawdzenia merytorycznego, a jedynie sporządza listę płac na podstawie dokumentu przedłożonego przez Dyrektora Szkoły. W przypadku błędnie podanej liczby godzin nadwymiarowych, Dyrektor Szkoły jest zobowiązany do złożenia korekty. W przeciwnym wypadku powstaje poważna wątpliwość, czy otrzymywane wynagrodzenie nie jest pobierane nadmiernie, nienależnie i powinno podlegać zwrotowi.

Ustawodawca w ustawie z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela zdefiniował godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, jak również jednoznacznie ustalił okoliczności, w których dyrektor szkoły może mieć godziny nadwymiarowe, ustalone w arkuszu organizacyjnym zaakceptowanym przez właściwy oddział kuratorium oświaty i organ prowadzący. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, w szczególnych wypadkach, podyktowanych wyłącznie koniecznością realizacji programu nauczania, nauczyciel może być obowiązany do odpłatnej pracy w godzinach nadwymiarowych zgodnie z posiadaną specjalnością, których liczba nie może przekroczyć $\frac{1}{4}$ tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. Przydzielenie nauczycielowi większej liczny godzin nadwymiarowych może nastąpić wyłącznie za jego zgodą, jednak w wymiarze nieprzekraczającym $\frac{1}{2}$ tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. Przez

godzinę ponadwymiarową rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych (art. 35 ust. 2 Karty Nauczyciela). Przez godzinę doraźnego zastępstwa rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych, której realizacja następuje w zastępstwie nieobecnego nauczyciela (art. 35 ust. 2a Karty Nauczyciela). **Dyrektorowi** i wicedyrektorowi szkoły oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole, a także nauczycielowi, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze, **obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwalnia się ich od obowiązku realizacji zajęć** (art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela). **Dyrektorowi** i wicedyrektorowi szkoły, korzystającym z obniżonego tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, **nie przydziela się godzin ponadwymiarowych**, chyba że jest to konieczne dla zapewnienia realizacji ramowego planu nauczania w jednym oddziale, a za zgodą organu prowadzącego szkołę także gdy jest to konieczne dla zapewnienia realizacji ramowego planu nauczania w więcej niż jednym oddziale (art. 42 ust. 6a ustawy Karta Nauczyciela).

Zgodnie z art. 110 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe, arkusz organizacyjny szkoły i przedszkola określa szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym. Ustęp 2 art. 110 mówi, że arkusz organizacji szkoły lub przedszkola opracowuje dyrektor szkoły lub przedszkola, a następnie przekazuje do zaopiniowania zakładowym organizacjom związkowych będącym jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego albo jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych wchodzących w skład organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu tej ustawy, zrzeszających nauczycieli. arkusz organizacji szkoły i przedszkola zatwierdza organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny (art. 110 ust. 3). Na podstawie zatwierdzonego arkusza organizacji szkoły dyrektor szkoły, z uwzględnieniem zasad ochrony zdrowia i higieny pracy, ustala tygodniowy rozkład zajęć określający organizację zajęć edukacyjnych (art. 110 ust. 4). Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli w § 17 wymienia, jakie informacje co najmniej powinny zostać zamieszczone w arkuszu organizacyjnym. Okazane kontrolującej arkusze organizacyjne zawierają akceptację Kuratorium Oświaty oraz zatwierdzenie dokonane przez Sekretarza Gminy z upoważnienia Wójta Gminy Staroźreby. W arkuszach organizacyjnych Dyrektor Szkoły przy swoim nazwisku przydzielił godziny matematyki, pomimo udzielonej kontrolującej informacji

o zwolnieniu z pensum godzin dydaktycznych oraz zatrudnieniu w placówce drugiego nauczyciela matematyki. Dyrektor Szkoły w arkuszach organizacyjnych podał liczbę godzin odpowiadającą liczbie godzin przedmiotu matematyka. W związku z tym kuratorium oświaty nie mając wiedzy o zwolnieniu z pensum dyrektora szkoły, każdorazowo zaakceptowałoby tak sporządzony arkusz organizacyjny.

12. sprawozdawczość;

Kontrolująca poddała sprawdzeniu roczne sprawozdanie budżetowe Rb-28S sporządzone za okres od dnia 01 stycznia 2017r. do dnia 31 grudnia 2017r., pod względem zgodności z ewidencją księgową obejmującą okres sprawozdawczy, i rozbieżności nie stwierdziła. Sprawozdanie Rb-28S zostało podpisane przez Głównego księgowego ZOŚS jako osobę sporządzającą i Dyrektora Szkoły jako kierownika jednostki.

Rocznego sprawozdania Rb-27S placówka nie sporządza, ponieważ nie generuje żadnych dochodów, natomiast sprawozdania kwartalne Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji i Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na koniec IV kwartału 2017 roku zostały sporządzone globalnie przez Urząd Gminy w Staroźrebach jako organ prowadzący.

Potwierdzenia sald na rachunkach bankowych wystawione według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. 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 w Staroźrebach.

Rachunek zysków i strat został sporządzony w dniu 10kwietnia 2018r. a zatem z naruszeniem terminu określonego przez ustawodawcę w ustawie z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości natomiast ze względu na brak daty sporządzenia przy sprawozdaniu Rb-28S, nie można ustalić terminowości jego sporządzenia w konfrontacji z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 09 stycznia 2018r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Zgodnie z rozporządzeniem, sprawozdania budżetowe roczne należy złożyć w terminie do dnia 01 lutego roku następującego po roku sprawozdawczym. Natomiast sprawozdanie finansowe należy sporządzić i złożyć w organie prowadzącym w terminie do dnia 31 marca roku następującego po okresie sprawozdawczym.

Kontrolująca sprawdziła dane wykazane w rachunku zysków i strat z ewidencją księgową prowadzoną dla kont księgowych oraz z potwierdzeniem sald na rachunkach bankowych, wystawionym przez Bank Spółdzielczy w Staroźrebach, i rozbieżności nie stwierdziła.

Sprawozdanie Rb-28S sporządzone za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2018r. zawiera dane ewidencyjne zgodne z przedłożoną ewidencją księgową (w formie wydruku komputerowego z programu finansowo-księgowego) za ten sam okres sprawozdawczy.

13. Obsługa finansowo-księgowa;

Kompleksowemu sprawdzeniu poddano wszystkie źródłowe dokumenty księgowe z lat 2017 i 2018 dotyczące Szkoły, tj. listy płac i kartoteki wynagrodzeń wszystkich pracowników, faktury i rachunki, wyciągi bankowe, deklaracje ZUS i do urzędu skarbowego, noty księgowe, polecenia księgowania, gotówkowe dokumenty księgowe (dowody KP, potwierdzenia płatności kartą bankową).

- a) Dyrektor Szkoły w dniu 30 stycznia 2019r. złożył pisemną informację, że w Szkole nie jest prowadzona obsługa kasowa. Jednocześnie Dyrektor wyjaśnił, że: „w szkole udzielane są zaliczki jednorazowe dla dyrektora szkoły. W okresie 01 stycznia 2017r. – 30 czerwca 2018r. została udzielona i rozliczona jedna zaliczka”. Stan faktyczny zatem pozostaje w sprzeczności z pisemną informacją Dyrektora Szkoły o braku prowadzenia kasy. Brak wprowadzenia obrotu gotówkowego do jednostki budżetowej całkowicie eliminuje możliwość płatności gotówką. Stanowi to również potwierdzenie ryzyka nienależytego przechowywania i zabezpieczenia wartości pieniężnych.
- b) Zespół Obsługi Szkół Samorządowych odpowiedzialny za prowadzenie obsługi finansowo-księgowej Szkoły, sporządzał również listy płac oraz prowadził kartoteki wynagrodzeń. Wymienione dokumenty księgowe sporządza stanowisko ds. księgowo-płacowych ZOSS. Listy płac zostały podpisane przez Dyrektora Szkoły i Głównego księgowego ZOSS, jak również opatrzone pieczęcią firmową. Zgodnie z obowiązującą instrukcją sporządzania dokumentów, każdy dokument księgowy powinien zostać poddany bieżącej kontroli formalnej, rachunkowej i merytorycznej, zatwierdzeniu do zapłaty oraz zadekretowaniu do ujęcia w księgach rachunkowych. Listy płac stanowią dokument księgowy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości. Zgodnie z art. 20 powyższej ustawy dowód księgowy powinien zawierać co najmniej m.in: stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Kartoteki wynagrodzeń prowadzone są przy wykorzystaniu programu komputerowego. Pracownik ZOSS ds. płacowych sporządza i drukuje listy płac i kartoteki wynagrodzeń. Konfrontacja informacji wynikających z list płac i kart płacowych pracowników Szkoły za lata 2017 i 2018 daje wyniku pozytywny. Wyrывkowo poddano sprawdzeniu dokumenty dotyczące przyznanych składników wynagrodzenia i ich wysokości pracownikom Szkoły z kwotami faktycznie wypłaconymi wynikającymi z list płac, i rozbieżności nie stwierdzono.

c) Na prośbę kontrolującej, Główny księgowy ZOŚS przygotował wykaz zobowiązań wymagalnych według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. i 30 czerwca 2018r. Z wykazu wynika, że zadłużenie wobec ZUS, w związku z brakiem odprowadzania składek od wynagrodzeń pracowników wynosi:

- według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. – kwotę 254.396,65 zł, na którą złożyły się:
 - kwota 148.582,08 zł z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego i ubezpieczenia społecznego pracownika (z czego kwota 13.446,53 zł stanowiła odsetki za zwłokę),
 - kwota 105.814,57 zł z tytułu ubezpieczenia społecznego i Funduszu Pracy (z czego kwota 10.122,14 zł stanowiła odsetki za zwłokę),
- według stanu na dzień 30 czerwca 2018r. – kwotę 372.362,51 zł, na którą złożyły się:
 - kwota 212.820,44 zł z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego i ubezpieczenia społecznego pracownika,
 - kwota 159.542,07 zł z tytułu ubezpieczenia społecznego i Funduszu Pracy.

Kontrolująca ustaliła, iż Szkoła nie odprowadzała odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, zgodnie z zapisami art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 04 marca 1994r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Równowartość dokonanych odpisów i zwiększeń naliczonych na dany rok kalendarzowy pracodawca przekazuje na rachunek bankowy Funduszu w terminie do dnia 30 września tego roku, z tym że w terminie do dnia 31 maja tego roku przekazuje 75% równowartości odpisów.

Zadłużenie z tytułu braku dokonania odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych wyniosło:

- według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. – kwotę łącznie 33.818,92 zł,
- według stanu na dzień 31 grudnia 2018r. – kwotę łącznie 85.800,03 zł.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Artykuł 44 ust. 3 wymienionej ustawy mówi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane:

a) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

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

b) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,

c) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

d) Dyrektor Szkoły zaciągnął zobowiązanie ponad plan finansowy na 2018 rok na kwotę ogółem 10.414,01 zł. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie

dyscypliny finansów publicznych w art. 11 ust. 1 mówi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Dyrektor zaciągnął bowiem zobowiązania, które nie zostały zapłacone we wskazanym terminie, a do zdarzenia doszło w grudniu 2018 roku.

L.p.	Faktura (nr, data, wystawca)	Kwota faktury (w zł)	Termin zapłaty zobowiązania	Faktyczna zapłata zobowiązania
1.	Faktura nr FVS/2856/2018/M3_WA z dnia 20.12.2018r. za olej opałowy	7.875,00	09.01.2019r.	Brak
2.	Faktura nr 785/2018 z dnia 31.12.2018r. za materiały remontowe	354,01	07.01.2019r.	Brak
3.	Faktura nr 143/18004608 z dnia 12.12.2018r. za szkolenie	1.360,00	26.12.2018r.	Brak
4.	Faktura nr 900315481 z dnia 07.12.2018r. za podręczniki	825,00	21.12.2018r.	brak
Razem		2.485,65	X	X

Wymienione zobowiązania do dnia 26 lutego 2019r. nie zostały zapłacone. Niezapłacone zobowiązanie Szkoły z tytułu zakupu oleju opałowego i podręczników wydaje się istotne z punktu widzenia prawidłowości funkcjonowania placówki oświatowej. Dyrektor Szkoły dokonał także wydatków nie mających wpływu na jakość pracy i prawidłowość funkcjonowania placówki w momencie wydatku. Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany planem finansowym jednostki budżetowej. Świadczy to o braku ustalonych mechanizmów kontroli, które powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko. Powinny istnieć przynajmniej następujące mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych:

- rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych,
- zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione,
- podział kluczowych obowiązków,
- weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji.

Powyższe mechanizmy kontroli nie stanowią katalogu zamkniętego, ponieważ system kontroli zarządczej powinien być elastyczny i dostosowany do specyficznych potrzeb jednostki samorządu terytorialnego.

- e) Faktury zostały sprawdzone pod względem formalnym i rachunkowym oraz zadekretowane do ujęcia w urządzeniach księgowych przez Głównego księgowego ZOŚS, zatwierdzone do zapłaty przez Dyrektora Szkoły i Głównego księgowego ZOŚS. Dyrektor Szkoły drugostronnie opisywał faktury pod względem merytorycznym. Z opisów merytorycznych, których celem jest uzasadnienie dokonanego wydatku w zdecydowanej większości czytamy, że: usługę wykonano, zakupiono na potrzeby Szkoły. A priori wydatki z budżetu szkoły dokonywane są na jej potrzeby i za wykonane usługi i dostawy. Opis merytoryczny powinien jednak stanowić uszczegółowienie, uzasadnienie poniesionego wydatku. Faktury zawierają informację o stosowaniu ustawy Prawo zamówień publicznych. Płatności były realizowane w formie przelewów bankowych i w formie gotówkowej. Przy czym forma gotówkowa nie jest nigdzie uregulowana i co do zasady nie funkcjonuje w przestrzeni organizacyjnej Szkoły. Operacje te jednak ze względu na brak stosownych regulacji w tym zakresie i organizacyjnego utworzenia kasy, nie były księgowane w formie raportów kasowych.

Analiza skontrolowanych dokumentów źródłowych pozwala na stwierdzenie, iż:

1. płatności dokonywane były w kwotach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
2. nie zawsze zobowiązania były płacone terminowo;
3. dekretacja była prawidłowa;
4. klasyfikacja budżetowa dla poszczególnych wydatków była prawidłowa;
5. pomiędzy dokumentami księgowymi, a ewidencją księgową zachodzi powiązanie;
6. w procesie sprawdzania, dekretowania, zatwierdzania do zapłaty uczestniczą dwa kierownicze stanowiska pracy, tj. Dyrektor Szkoły i Główny księgowy ZOŚS;
7. na fakturach zamieszczano informację potwierdzającą dokonywanie wydatków z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych;
8. dokumenty księgowe nie posiadają opisów merytorycznych lub są one bardzo lakoniczne;
9. rachunki do umów zleceń nie zostały poddane bieżącej kontroli, ani nie zawierają adnotacji potwierdzającej wykonanie pracy umownej;
10. dokumenty księgowe wewnętrzne i obce po sprawdzeniu i zatwierdzeniu ujmuje w ewidencji księgowej Główny księgowy ZOŚS.

Obieg dokumentów księgowych, opisany powyżej jest zgodny z obowiązującą w tym zakresie instrukcją sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Zespole Obsługi Szkół Samorządowych w Starożrebach, oraz w szkołach podstawowych i gimnazjach na terenie Gminy Starożreby wprowadzoną Zarządzeniem Nr 1/2010 Kierownika Zespołu z dnia 20 stycznia 2010r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania.

14. Inwentaryzacja;

Inwentaryzacja metodą spisu z natury, zgodnie z okazanymi dokumentami źródłowymi została przeprowadzona w okresie od dnia 30 listopada 2015r. do dnia 15 grudnia 2015r. według stanu na dzień 30 listopada 2015r. Dyrektor Szkoły Zarządzeniem Nr 1 zarządził przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych, pozostałych środków trwałych oraz księgozbioru, a Zarządzeniem Nr 2 z tej samej daty powołał trzyosobową komisję inwentaryzacyjną. Inwentaryzacja została przeprowadzona w oparciu o instrukcje inwentaryzacyjną w Urzędzie Gminy w Starożrebach wprowadzoną Zarządzeniem Nr 36/2015 Wójta Gminy z dnia 08 września 2015r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania.

15. umowy z kontrahentami;

W Szkole nie jest prowadzony rejestr umów. Umowy zlecenie zostały zawarte pomimo braku kontrasygnaty Głównej księgowej. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. 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.

Z ustaleń kontrolującej dokonanych w oparciu o okazane dokumenty źródłowe wynika, iż kontrola wstępna dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań poprzez kontrasygnowanie umów skutkujących lub mogących skutkować w przyszłości zobowiązaniem finansowym, w przypadku umów cywilnoprawnych nie była przeprowadzana.

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) przekazywać 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.

Kontrolująca po dokonaniu analizy umów zlecenie stwierdza, że nie zabezpieczają one interesów jednostki dla której zostały zawarte. Odpowiednie zapisy w umowie odnośnie warunków jej rozwiązania, wcześniejszego wypowiedzenia wraz z ustalonym katalogiem kar umownych i odszkodowań zabezpieczyłyby jednostkę kontrolowaną przed negatywnymi skutkami niewykonania lub nienależytego albo nieterminowego wykonania przedmiotu umowy. W umowach strony nie ustaliły terminów na wystawianie rachunków/faktur przez zleceniobiorców, jak również terminów zapłaty wynagrodzenia). Kontrolującej okazano oświadczenia składane do umów, które nie zostały podpisane przez Zleceniobiorcę. Każdorazowo, wypłata wynagrodzenia z tytułu umowy zlecenie następowała na podstawie rachunku. Rachunki nie zostały sprawdzone pod względem formalnym i rachunkowym oraz pod względem merytorycznym. Zostały jedynie zatwierdzone do wypłaty przez Głównego księgowego i Dyrektora Szkoły. Rachunki nie zostały sprawdzone, zweryfikowane, potwierdzone przez Dyrektora w zakresie wykonania pracy umownej. Nie zawierają żadnych znamion kontroli ze strony zlecniodawcy. Powyższe naganne praktyki dają pole do nadużyć, w szczególności w sytuacji braku kontroli merytorycznej sporządzanych dokumentów.

16. Zamówienia publiczne;

Szkoła nie opracowała i nie wprowadziła do stosowania procedury udzielania zamówień publicznych o wartości do 30.000 euro, nie sporządziła rocznego sprawozdania o

udzielonych zamówieniach publicznych w roku 2017 i 2018, które zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych w terminie do dnia 01 marca każdego roku należy przesłać do UZP.

Dyrektor Szkoły udzielił informacji dotyczącej udzielanych zamówień publicznych o wartości poniżej 30.000 euro, tzw. podprogowych. Z informacji wynika, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych dokonując wydatków ze środków publicznych w kwotach sięgających kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt tysięcy złotych jednemu wykonawcy „przeglądał oferty napływające od różnych firm”, a zatem de facto nie przeprowadzał żadnego rozeznania cenowego ani zapytania ofertowego. Nie zostały ustalone żadne zasady potwierdzające celowe, oszczędne i efektywne decyzje przy dokonywaniu wydatków budżetowych. Należy pamiętać, że placówka posiada zadłużenie w ZUS z tytułu niezapłaconych składek od wynagrodzeń pracowników, które istnieje od 2013 roku. W związku z brakiem rozeznania cenowego przy dokonywaniu wydatków, naruszono m.in. zasadę konkurencyjności i równego traktowania wszystkich wykonawców. Zasady te jako obligatoryjne zostało wpisane w polskie ustawodawstwo, w tym przede wszystkim ustawę Prawo zamówień publicznych. Każda jednostka sektora finansów publicznych, w tym działająca w prawnej formie jednostki budżetowej jest zobowiązana do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Zgodnie z art. 44 ust. 3 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. Dyrektor Szkoły w okresie objętym kontrolą nie przeprowadził żadnego postępowania o udzielenie zamówienia podprogowego. Z udzielonych wyjaśnień Dyrektora, przeglądu źródłowych dokumentów księgowych dokumentujących poniesione wydatki i faktu, że nigdy wcześniej nie zostało sporządzone roczne sprawozdanie do UZP, kontrolująca stwierdza brak należytej staranności, dowolność przy dokonywaniu zakupów.

Nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w zakresie spenalizowanym w ustawie z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

17. Ochrona danych osobowych;

Inspektorem Ochrony Danych w placówce w 2018 roku był Robert Mokok. Kontrolująca ustaliła na podstawie dokumentów źródłowych, że IOD legitymował się wyższym wykształceniem na kierunku Zarządzanie i Marketing oraz ukończonym sześciogodzinnym szkoleniem na temat: „prawidłowe przygotowanie dokumentacji bezpieczeństwa

teleinformatycznego (szczególnych wymagań bezpieczeństwa) na podstawie zaleceń ABW”, zorganizowanym w dniu 01 marca 2013r.

IOD opracował poniżej wymienione dokumenty z zakresu bezpieczeństwa danych:

- 1) procedura nadawania upoważnień do przetwarzania danych osobowych obowiązująca od dnia 05 czerwca 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD,
- 2) instrukcja postępowania w sytuacji naruszenia ochrony danych osobowych obowiązująca od dnia 11 czerwca 2018r. zatwierdzona przez Dyrektora Szkoły, której integralną część stanowią załączniki: raport naruszenia ochrony danych (druk do wypełnienia), rejestr incydentów bezpieczeństwa działań korygujących i zapobiegawczych (tabela do wypełnienia), zgłoszenie naruszenia ochrony danych osobowych organowi nadzorcemu (zasady postępowania w dwóch punktach),
- 3) instrukcja postępowania z pieczęciami urzędowymi i pieczętkami obowiązująca od dnia 02 lipca 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD (kontrolująca nie ustaliła różnic pomiędzy pieczęcią a pieczętką),
Według definicji pochodzącej ze słownika języka polskiego pod redakcją W. Doroszewskiego, pieczętka to płytką z wypukłym znakiem lub napisem wyrytym w kauczuku, używana do odbijania znaków, napisów na papierze, laku itp., albo znak, napis odbity na papierze, laku itp., a pieczęć to duża pieczętka albo kawałek laku lub wosku z wyciśniętym znakiem. Wyrazy pieczętka i pieczęć są synonimami w zdecydowanej większości stosowane zamiennie.
- 4) szacowanie ryzyka – arkusz zarządzania ryzykiem z dnia 28 sierpnia 2018r. podpisany przez Dyrektora Szkoły, IOD, brak podpisu na arkuszu właściciela ryzyka.

Kontrolującej nie przedłożono istotnych z punktu widzenia Rozporządzenia 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) z dnia 27 kwietnia 2016r. (Dz. Urz. UE L Nr 119) dokumentów, w tym przede wszystkim polityki bezpieczeństwa, zgłoszenia IOD do UODO, opracowania rejestrów kategorii przetwarzania oraz rejestrów czynności przetwarzania w Szkole, powierzenia skutecznego obowiązków IOD, klauzuli informacyjnej. Założenia zbiorów danych, w tym danych wrażliwych i jego przesłania do UODO, formularzy klauzul informacyjnych dla rodziców uczniów i innych osób/klientów Szkoły. Szereg regulacji dotyczących postępowania przy naruszeniu danych osobowych oraz zadań IOD mają drugorzędne znaczenie, gdyż bazowym dokumentem jest Polityka bezpieczeństwa. Brak informacji, na jakich nośnikach elektronicznych przechowywane są dane osobowe, w jakich pomieszczeniach znajdują się dane osobowe i kto ma do nich dostęp.

Standardy kontroli zarządczej wydane Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF.15.84), w części C Mechanizmy kontroli zarządczej, pkt. 15 dotyczącym mechanizmów kontroli systemów informatycznych, stanowią że należy określić mechanizmy kontroli służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych, które powinny być aktualne i pozostające w korespondencji z bieżącą organizacją danej jednostki. Mając na uwadze powyższy zapis stwierdzić należy że powyższe regulacje nie służyły wystarczającemu zabezpieczeniu systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji w jednostce, z uwagi na brak ich kompletności, a także spójności z innymi procedurami wewnętrznymi (np. regulamin organizacyjny). Na koniec roku 2017 i 2018 Dyrektor Szkoły nie przeprowadził audytu w zakresie bezpieczeństwa informacji. Jednostka nie zrealizowała w związku z tym zapisów wynikających z § 20 ust. 2 pkt od 1 do 14 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U.2012.526), ponieważ nie udokumentowała obowiązku wynikającego z pkt. 14, to jest jako podmiot realizujący zadania publiczne nie zapewniła okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, nie rzadziej niż raz na rok.

18. Kontrola zarządcza;

Dyrektor Szkoły wprowadził do stosowania Zarządzeniem Nr 4/2010 z dnia 03 marca 2010r. regulamin kontroli zarządczej oraz Zarządzeniem Nr 3/2010 z tej samej daty kodeks etyki pracowników.

Ustawodawca w art. 68 i następnych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych uregulował zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w administracji publicznej. Zgodnie z wymienionym przepisem, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób:

- zgodny z prawem,
- efektywny,
- oszczędny,
- terminowy.

Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,

- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki (art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Analiza wprowadzonych wyżej wymienionych regulaminów i zasad pod względem ich zgodności z zapisami art. 68 i następnych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych oraz standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wprowadzonymi Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r. daje wynik negatywny.

Obowiązki ustalone w regulaminie kontroli zarządczej nie są przestrzegane. Dyrektor monitoruje skuteczność kontroli zarządczej i jej poszczególnych elementów, jak również podejmuje środki zaradcze wobec wszelkich zaobserwowanych problemów w funkcjonowaniu kontroli zarządczej, w szczególności poprzez zmianę i aktualizację funkcjonujących w szkole procedur i regulaminów. Raz w roku dokonywana jest identyfikacja ryzyk w odniesieniu do ustalonych celów. Dyrektor Szkoły sprawuje kontrolę finansową, zgodnie z art. 53 ustawy o finansach publicznych. Integralną część regulaminu kontroli zarządczej stanowi IRWA, czyli dokument, który po weryfikacji przez właściwy oddział Archiwum Państwowego powinien stanowić załącznik do instrukcji kancelaryjnej. Świadczy to o całkowitym braku znajomości i rozumienia tematu kontroli zarządczej i potwierdza, iż w Szkole system kontroli zarządczej nie funkcjonuje. Kodeksy etyki nauczyciela i pracownika niepedagogicznego są lakoniczne, nie odnoszą się nawet do wszystkich standardów kontroli zarządczej w obszarze środowisko wewnętrzne.

Raz w roku Dyrektor przeprowadza samoocenę systemu kontroli zarządczej, które następnie są wpisywane w kwestionariuszu samooceny. Na podstawie wyników monitorowania, samooceny, przeprowadzonych audytów i kontroli dyrektor sporządza oświadczenie o stanie kontroli zarządczej obejmujące rok poprzedni, według załączonego druku. W regulaminie kontroli zarządczej nie ustalono żadnych terminów na przeprowadzanie samooceny kontroli zarządczej, składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, ani nie wskazano adresata oświadczenia. Na podstawie dokumentów źródłowych okazanych kontrolującej oraz ustaleń dokonanych przez kontrolującą w Urzędzie Gminy stwierdzono, **Dyrektor Szkoły nie wypełniał obowiązków sprawozdawczych w obszarze kontroli zarządczej, a ustalenia w niniejszym protokole jednoznacznie stanowią, iż system kontroli zarządczej na istotnych płaszczyznach funkcjonowania jednostki kontrolowanej nie działa.**

IV. SZKOŁA PODSTAWOWA IM. ADAMA MICKIEWICZA Z ODDZIAŁAMI PRZEDSZKOLNYMI W PRZECISZEWIE

1. Dane kontrolowanego:

Szkoła Podstawowa im. Adama Mickiewicza w Przeciszewie, Przeciszewo 26, 09-140 Staroźreby, w dalszej części protokołu zwana Szkołą;

2. Osoby udzielające informacji:

- Pani Alicja Jastrzębska – Dyrektor Szkoły;

3. Forma prawna:

Szkoła jest jednostką budżetową finansowaną przez Gminę Staroźreby. Gospodarka finansowa jest prowadzona w formie jednostki budżetowej. Nadzór pedagogiczny sprawuje Mazowiecki Kurator Oświaty.

4. Struktura organizacyjna:

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

5. Podstawy prawne działania:

- ustawa z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe (Dz.U.2017.59 ze zm.),
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U.2017.2077.j.t. ze zm.),
- statut zatwierdzony Uchwałą Nr 8/2017/2018 Rady Pedagogicznej z dnia 09 listopada 2017r.;

6. Kierownictwo:

- Dyrektorem Szkoły jest pani Alicja Jastrzębska.

7. Procedury wewnętrzne obowiązujące w jednostce w okresie objętym kontrolą:

- statut zatwierdzony Uchwałą Nr 8/2017/2018 Rady Pedagogicznej z dnia 09 listopada 2017r.,
- regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Nr 8 Dyrektora Szkoły z dnia 09 listopada 2017r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania,
Regulamin organizacyjny zawiera nieaktualną podstawę prawną. W regulaminie organizacyjnym obowiązującym od 2017 roku, w rozdz. IV pkt 4 wprowadzono zapisy

odwołujące się do RODO, tj. do regulacji prawnych obowiązujących w zakresie ochrony danych osobowych od dnia 25 maja 2018r. Procedura zawiera zatem regulacje, które wejdą w życie w następnym roku, na dzień wprowadzania regulaminu organizacyjnego ich nie było. Regulamin organizacyjny nie zawiera schematu ze strukturą organizacyjną i podległością służbową.

- regulamin pracy wprowadzony Zarządzeniem Nr 2/2018 Dyrektora Szkoły z dnia 20 lutego 2018r. z mocą obowiązującą po upływie dwóch tygodni od podpisania, Regulamin pracy nie zawiera informacji w zakresie uzgodnienia z zakładowymi organizacjami związkowymi.
- instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Zespole Obsługi Szkół Samorządowych w Staroźrebach, oraz w szkołach podstawowych i gimnazjach na terenie Gminy Staroźreby wprowadzona Zarządzeniem Nr 1/2010 Kierownika Zespołu z dnia 20 stycznia 2010r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania,
- procedura obiegu informacji wprowadzona Zarządzeniem Nr 1 Dyrektora Szkoły z dnia 14 lutego 2018r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania, stanowiąca regulacje wewnętrzną w zakresie obiegu i kontroli dokumentów w Szkole,
- instrukcja przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji w Urzędzie Gminy w Staroźrebach wprowadzona Zarządzeniem Nr 36/2015 Wójta Gminy w Staroźrebach z dnia 08 września 2015r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania, Instrukcja inwentaryzacyjna została wprowadzona w urzędzie, natomiast nie została skutecznie wprowadzona w jednostce kontrolowanej. Dyrektor powinien wprowadzić wewnętrzną regulację w trybie zarządzenia. Ponadto należy zweryfikować zapisy w regulacji pod kątem jej adekwatności dla innej, mniejszej niż urząd jednostki budżetowej.,
- procedury w zakresie ochrony danych osobowych, wprowadzone po dniu 25 maja 2018r., zostaną szczegółowo opisane w dalszej części protokołu,
- regulamin kontroli zarządczej wprowadzony Zarządzeniem Nr 9/2016 Dyrektora Szkoły z dnia 09 września 2016r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania,
- kodeks etyki pracowników wprowadzone Zarządzeniem Nr 10/2016 Dyrektora Szkoły z dnia 29 sierpnia 2016r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania,

W Szkole nie zostały opracowane zasady zarządzania ryzykiem, które stanowić powinny integralną część procedur kontroli zarządczej.

Instrukcja kancelaryjna wraz z Jednolitym Rzeczowym Wykazem Akt i instrukcją w sprawie organizacji i zakresu działania składnicy akt zostały opracowane według pisemnej informacji Dyrektora w dniu 12 grudnia 2018r. przesłane do Archiwum Państwowego w Płocku, celem weryfikacji.

7. Stan zatrudnienia;

Dyrektor przygotował pisemne informacje zawierające imienny wykaz pracowników pedagogicznych ze wskazaniem wymiaru zatrudnienia oraz stopnia awansu zawodowego według stanu na dzień 01 stycznia 2017r., 31 sierpnia 2017r., 31 grudnia 2017r., 30 czerwca 2018r. i 01 września 2018r. oraz imienny wykaz pracowników administracji i obsługi ze wskazaniem wymiaru zatrudnienia i stanowiska w roku szkolnym 2018/2019. Zatrudnienie wśród pracowników pedagogicznych w etatach wynosiło odpowiednio:

- 14 osób na 12,23 etatu – 01 stycznia 2017r.,
- 13 osób na 12,14 etatu – 31 sierpnia 2017r.,
- 19 osób na 13,56 etatu – 31 grudnia 2017r.,
- 22 osoby na 14,53 etatu – 30 czerwca 2018r.,
- 22 osoby na 15,91 etatu – 01 września 2018r.

Powyższe wskazuje na wzrost zatrudnienia wśród pracowników pedagogicznych zarówno w przeliczeniu na liczbę osób jak i etatów. Natomiast z informacji dotyczącej stanu zatrudnienia pracowników obsługi i administracji oraz pisemnego wyjaśnienia Dyrektora z dnia 08 stycznia 2019r. wynika, że stan zatrudnienia utrzymuje się bez zmian i wynosi 6 pracowników (w tym 1 pracownik zatrudniany sezonowo) na 4,5 etatach.

8. SIO;

Każda placówka oświatowa jest zobowiązana do sporządzania sprawozdań informacji oświatowej, mających charakter statystyczny. Sprawozdania SIO sporządzane są według stanu na dzień 31 marca i 30 września każdego roku kalendarzowego. Dyrektor w sprawozdaniach wykazuje m.in. liczbę oddziałów, w tym oddziałów integracyjnych, liczbę uczniów, w tym uczniów posiadających orzeczenie o niepełnosprawności w klasach integracyjnych i mieszanych oraz objętych nauczaniem indywidualnym, podanie rodzaju niepełnosprawności itp. Powyższe ma wpływ na przyznanie subwencji oświatowej, której wysokość jest ustalana w oparciu o liczbę i rodzaj uczniów oraz liczbę i rodzaj oddziałów w szkole. Ze sprawozdań SIO wynika, że:

- 1) według stanu na dzień 30 września 2016r. w Szkole było łącznie 7 oddziałów, w których uczyło się ogółem 76 uczniów,
- 2) według stanu na dzień 30 września 2017r. w Szkole było łącznie 8 oddziałów, w których uczyło się ogółem 90 uczniów,
- 3) według stanu na dzień 30 września 2018r. w Szkole było łącznie 10 oddziałów, w których uczyło się 96 uczniów.

Powyższe informacje wskazują na wzrost liczby uczniów na przestrzeni dwóch lat o dwadzieścioro dzieci i utworzenie dodatkowych trzech oddziałów. Niemniej jednak w żadnym z oddziałów szkolnych, liczba uczniów nie przekracza 15 osób. Kontrolująca stwierdza, że w placówce funkcjonują oddziały, w których uczy się pięcioro dzieci oraz

według stanu na dzień 30 września 2018r. został utworzony oddział „O” w którym uczyło się czworo dzieci. Poniżej kontrolująca podała przepisy prawa, z których wynika, że liczba uczniów i dzieci w oddziałach może wynosić do dwudziestu pięciu osób. Ustawodawca w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz.U.2017.649) ustalił liczbę dzieci w oddziałach przedszkolnych i szkolnych. Zgodnie z § 5 ust. 1 liczba dzieci w oddziale przedszkola wynosi nie więcej niż 25. Oddział przedszkola obejmuje dzieci w zbliżonym wieku, z uwzględnieniem ich potrzeb, zainteresowań, uzdolnień oraz rodzaju niepełnosprawności. W ust. 2 § 5 rozporządzenia czytamy, że liczba uczniów w oddziale klas I–III szkoły podstawowej wynosi nie więcej niż 25. Liczba uczniów w oddziale może być zwiększona nie więcej niż o 2 uczniów. Oddział, w którym liczbę uczniów zwiększono zgodnie z ust. 4, może funkcjonować ze zwiększoną liczbą uczniów w ciągu całego etapu edukacyjnego.

9. Doskonalenie zawodowe nauczycieli;

Kontrolująca w dniu 03 lutego wystąpiła z pisemnym wnioskiem o przygotowanie planów doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz sprawozdań z ich realizacji za lata 2017 i 2018. Dyrektor Szkoły okazał wewnętrzny plan doskonalenia nauczycieli na rok szkolny 2018/2019 oraz dokument „Doskonalenie nauczycieli” obejmujący lata 2017 i 2018. Natomiast nie okazał sprawozdań z realizacji wewnętrznych planów doskonalenia nauczycieli za lata 2017 i 2018. Rada Gminy Staroźreby nie podjęła uchwały regulującej zasady finansowania/współfinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli szkół i kierunków doskonalenia zawodowego. Źródłowa dokumentacja dotycząca podnoszenia kwalifikacji przez nauczycieli kontrolowanej Szkoły znajduje się w Zespole Obsługi Szkół Samorządowych w Staroźrebach i ogranicza się do faktur dokumentujących uczestnictwo w szkoleniach. Faktury zawierają lakoniczne opisy merytoryczne uzasadniające potrzebę odbycia szkoleń przez nauczycieli, przy czym nie zawsze zostali wymienieni imiennie nauczyciele uczestniczący w szkoleniach. W związku z tym nie można stwierdzić, czy cała kadra zawodowa podnosi kwalifikacje zgodnie z bieżącymi potrzebami placówki, czy tylko część zatrudnionych nauczycieli.

W 2018 roku jeden z nauczycieli zatrudnionych w kontrolowanej placówce wystąpił z wnioskiem o dofinansowanie studiów podyplomowych na kierunku „Zarządzanie oświatą – menedżer oświaty” trwającego 2 semestry z rozpoczęciem od dnia 01 października 2017r. Łączny koszt studiów podyplomowych wyniósł kwotę 1.900,00 zł, a dofinansowanie zamknęło się w kwocie 475,00 zł. Nauczyciel załączył fakturę potwierdzającą uiszczenie w dniu 26 czerwca 2018r., czesnego za studia podyplomowe przez nauczyciela w kwocie 1.900,00 zł. Zgodę na odbycie studiów podyplomowych z zachowaniem formy pisemnej w

dnia 09 lipca 2018r. wyraził z upoważnienia Wójta Gminy – Sekretarz Gminy. W związku z brakiem ustalenia priorytetów w zakresie kierunków doskonalenia zawodowego przez organ prowadzący, nie można z całkowitą pewnością potwierdzić zgodność doskonalenia zawodowego z potrzebami. Natomiast w okazanych planach doskonalenia zawodowego na lata 2017 i 2018 oraz w WDN na rok szkolny 2018/2019 nie został wymieniony kierunek doskonalenia zawodowego w formie studiów podyplomowych na kierunku zarządzanie w oświacie. Studia podyplomowe na wymienionym kierunku są konieczne dla nauczyciela-dyrektora placówki oświatowej.

Obowiązki opracowania planu doskonalenia zawodowego oraz sprawozdania z jego realizacji na każdy rok wynika z przepisów prawa powszechnego, obecnie ustawy Prawo oświatowe a wcześniej ustawy o systemie oświaty. Dyrektor nie wypełnił powyższego obowiązku.

Dyrektor szkoły musi określić potrzeby szkoły w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli. Opracowuje więc Plan Wewnątrzszkolnego Doskonalenia Nauczycieli (WDN). Na każdy rok szkolny dyrektor szkoły określa potrzeby w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli szkoły, uwzględniając:

- 1) wyniki ewaluacji wewnętrznej i zewnętrznej oraz wynikające z nich wnioski,
- 2) wyniki odpowiednio sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego, egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie i egzaminu maturalnego,
- 3) zadania związane z realizacją podstawy programowej,
- 4) wymagania wobec szkół i placówek, określone w przepisach oświatowych (art. 44 ustawy Prawy oświatowe),
- 5) wnioski nauczycieli o dofinansowanie form doskonalenia zawodowego.

Odpowiednio wewnątrzszkolny plan doskonalenia nauczycieli jest w zasadzie oparty na wskazanych wyżej obowiązkach dyrektora szkoły w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli. Na podstawie wymienionych potrzeb dyrektorzy szkół do dnia 30 listopada danego roku, składają do organu prowadzącego wnioski o dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w następnym roku budżetowym, a organ prowadzący opracowuje na każdy rok budżetowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli biorąc pod uwagę wnioski dyrektorów szkół. Powyższe reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 29 marca 2002r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz.U.2002.46.430 ze zm.), w szczególności § 6

(rozporządzenie zostało uchylone od dnia 01 stycznia 2019r., a zatem w okresie objętym kontrola miało moc obowiązującą), zgodnie z którym dyrektor szkoły lub placówki opracowuje wieloletni plan doskonalenia zawodowego nauczycieli, mając na uwadze:

- 1) program rozwoju szkoły lub placówki i związane z tym potrzeby kadrowe,
- 2) plany rozwoju zawodowego poszczególnych nauczycieli,
- 3) wnioski nauczycieli o dofinansowanie form doskonalenia zawodowego.

Organ prowadzący opracowuje na każdy rok budżetowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, biorąc pod uwagę wnioski dyrektorów szkół i placówek przygotowane z uwzględnieniem planu, złożone do dnia 30 listopada danego roku. Dyrektor szkoły lub placówki, w terminie do dnia 31 marca danego roku, składa organowi prowadzącemu sprawozdanie ze sposobu wykorzystania środków przyznanych na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w poprzednim roku budżetowym.

Zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe, szkoły i placówki podejmują niezbędne działania w celu tworzenia optymalnych warunków realizacji działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej, zapewnienia każdemu uczniowi warunków niezbędnych do jego rozwoju, podnoszenia jakości pracy szkoły lub placówki i jej rozwoju organizacyjnego. Działania, o których mowa w powyżej dotyczą:

- efektów w zakresie kształcenia, wychowania i opieki oraz realizacji celów i zadań statutowych;
- organizacji procesów kształcenia, wychowania i opieki;
- tworzenia warunków do rozwoju i aktywności, w tym kreatywności, uczniów;
- współpracy z rodzicami i środowiskiem lokalnym;
- zarządzania szkołą lub placówką.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, w odniesieniu do różnych typów szkół i rodzajów placówek, wymagania wobec szkół i placówek, dotyczące prawidłowości i skuteczności działań, o których mowa powyżej, w zakresie m.in.:

- podejmowania przez szkołę lub placówkę działań podnoszących jakość jej pracy;
- doskonalenia pracy szkoły lub placówki przy zaangażowaniu społeczności szkolnej i środowiska lokalnego.

10. Godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw dla nauczycieli;

Pismem z dnia 22 października 2014r. Wójt Gminy zwolnił Dyrektora Szkoły, z mocą obowiązującą od dnia 01 września 2014r. z obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru

godzin zajęć, które wynosi 7, następnie pismem z dnia 25 września 2017r. Wójt Gminy zwolnił Dyrektora Szkoły, z mocą obowiązującą od dnia 01 września 2017r. od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru godzin zajęć dyrektora szkoły. W zakresie roku 2016 kontrolującej okazano jedynie pismo z dnia 01 września 2016r. Dyrektora Szkoły skierowane do Wójta Gminy z prośbą o zwolnienie z wymiaru pensum. W dokumentacji natomiast brak odpowiedzi w tym zakresie. Dyrektor Szkoły w okresie od dnia 01 września 2016r. do dnia 31 sierpnia 2019r. ma przyznawany dodatek motywacyjny w wysokości 20 % miesięcznego uposażenia, w cyklach jednego roku szkolnego.

Pracownik ds. płac w ZOSS sporządził wykazy godzin ponadwymiarowych przepracowanych przez Dyrektora Szkoły w latach 2017 i 2018. Z wykazów wynika, że:

- w roku 2017 Dyrektor Szkoły przepracował 483 godziny ponadwymiarowe, za co otrzymał wynagrodzenie w kwocie ogółem 20.281,17 zł,
- w roku 2018 Dyrektor Szkoły przepracował 472 godzin ponadwymiarowych, za co otrzymał wynagrodzenie w kwocie ogółem 20.585,36 zł.

Dyrektor Szkoły na prośbę kontrolującej sporządził zestawienia w zakresie godzin ponadwymiarowych, przepracowanych w latach 2017 i 2018. Z wykazu Dyrektora Szkoły wynika, że:

- w roku 2017 Dyrektor Szkoły przepracował 388 godzin ponadwymiarowych (z wyłączeniem miesięcy lipiec i sierpień), które de facto mają wpływ na podwyższenie tzw. średniej urlopowej,
- w roku 2018 Dyrektor Szkoły przepracował 358 godzin ponadwymiarowych (z wyłączeniem miesięcy lipiec i sierpień), które de facto mają wpływ na podwyższenie tzw. średniej urlopowej.

Konfrontacja wykazów sporządzonych przez Dyrektora Szkoły i pracownika ds. płac dają wynik negatywny w zakresie:

- miesiąca lutego 2017 roku, według Dyrektora liczba godzin ponadwymiarowych wynosi 20, a według pracownika ds. płac – 39,
- miesiąca stycznia 2018 roku, według Dyrektora liczba godzin ponadwymiarowych wynosi 20, a według pracownika ds. płac – 40.

W korespondencji prowadzonej z obecnym Wójtem Gminy Staroźreby Dyrektor Szkoły informuje, iż godziny ponadwymiarowe wynikają z realizacji podstawy programowej w wymiarze 9 godzin tygodniowo – przyroda i biologia w klasach IV-VIII. Informacja udzielona przez Dyrektora Szkoły w dniu 28 stycznia 2018r. stoi w sprzeczności z decyzją poprzedniego Wójta o zwolnieniu Dyrektora z obowiązku realizowania pensum godzin.

Ustawodawca w ustawie z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela zdefiniował godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, jak również jednoznacznie ustalił

okoliczności, w których dyrektor szkoły może mieć godziny nadwymiarowe, ustalone w arkuszu organizacyjnym zaakceptowanym przez właściwy oddział kuratorium oświaty i organ prowadzący. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, w szczególnych wypadkach, podyktowanych wyłącznie koniecznością realizacji programu nauczania, nauczyciel może być obowiązany do odpłatnej pracy w godzinach nadwymiarowych zgodnie z posiadaną specjalnością, których liczba nie może przekroczyć $\frac{1}{4}$ tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. Przydzielenie nauczycielowi większej liczby godzin nadwymiarowych może nastąpić wyłącznie za jego zgodą, jednak w wymiarze nieprzekraczającym $\frac{1}{2}$ tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. Przez godzinę nadwymiarową rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych (art. 35 ust. 2 Karty Nauczyciela). Przez godzinę doraźnego zastępstwa rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych, której realizacja następuje w zastępstwie nieobecnego nauczyciela (art. 35 ust. 2a Karty Nauczyciela). **Dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole, a także nauczycielowi, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze, obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwalnia się ich od obowiązku realizacji zajęć** (art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela). **Dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły, korzystającym z obniżonego tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, nie przydziela się godzin nadwymiarowych**, chyba że jest to konieczne dla zapewnienia realizacji ramowego planu nauczania w jednym oddziale, a za zgodą organu prowadzącego szkołę także gdy jest to konieczne dla zapewnienia realizacji ramowego planu nauczania w więcej niż jednym oddziale (art. 42 ust. 6a ustawy Karta Nauczyciela).

Zgodnie z art. 110 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe, arkusz organizacyjny szkoły i przedszkola określa szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym. Ustęp 2 art. 110 mówi, że arkusz organizacji szkoły lub przedszkola opracowuje dyrektor szkoły lub przedszkola, a następnie przekazuje do zaopiniowania zakładowym organizacjom związkowych będącym jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego albo jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych wchodzących w skład organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu tej ustawy, zrzeszających nauczycieli. arkusz organizacji szkoły i przedszkola zatwierdza organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny (art. 110 ust. 3). Na podstawie

zatwierdzonego arkusza organizacji szkoły dyrektor szkoły, z uwzględnieniem zasad ochrony zdrowia i higieny pracy, ustala tygodniowy rozkład zajęć określający organizację zajęć edukacyjnych (art. 110 ust. 4). Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli w § 17 wymienia, jakie informacje co najmniej powinny zostać zamieszczone w arkuszu organizacyjnym. Okazane kontrolującej arkusze organizacyjne wraz z aneksami zawierają akceptacji Kuratorium Oświaty w Warszawie Delegatura w Płocku, zatwierdzenie przez organ prowadzący oraz opinię organizacji związkowej. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż pomimo zgody na zwolnienie z pensum godzin dydaktycznych, Dyrektor Szkoły w arkuszach organizacyjnych przy swoim imieniu i nazwisku podał liczbę godzin odpowiadającą liczbie godzin przedmiotów przyroda i biologia w lasach IV-VII. W związku z tym kuratorium oświaty nie mając wiedzy o zwolnieniu z pensum dyrektora szkoły, każdorazowo akceptowało arkusz organizacyjny.

11. sprawozdawczość;

Kontrolująca poddała sprawdzeniu roczne sprawozdanie budżetowe Rb-28S sporządzone za okres od dnia 01 stycznia 2017r. do dnia 31 grudnia 2017r., pod względem zgodności z ewidencją księgową obejmującą okres sprawozdawczy, i rozbieżności nie stwierdziła. Sprawozdanie Rb-28S zostało podpisane przez Głównego księgowego ZOŚS jako osobę sporządzającą, nie zawiera natomiast podpisu Dyrektora Szkoły jako kierownika jednostki. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U.2014.119), w § 6 ust. 1 pkt 1, stanowi że sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych na podstawie ewidencji księgowej. W § 9 ust. 1 rozporządzenia wprowadzono zasadę, że kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a ust. 2 § 9 ust. 2 zobowiązuje do wykazywania w sprawozdaniach kwot zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Rocznego sprawozdania Rb-27S placówka nie sporządza, ponieważ nie generuje żadnych dochodów, natomiast sprawozdania kwartalne Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji i Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na koniec IV kwartału 2017 roku zostały sporządzone globalnie przez Urząd Gminy w Staroźrebach jako organ prowadzący.

Potwierdzenia sald na rachunkach bankowych wystawione według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. 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 w Starożrebach.

Rachunek zysków i strat oraz sprawozdanie budżetowe za 2017 rok nie zawierają dat ich sporządzenia, ani potwierdzenia złożenia w organie prowadzącym, a zatem nie można stwierdzić, czy sprawozdania za 2017 rok zostały sporządzone i przedłożone w organie prowadzącym z zachowaniem terminów określonych przez ustawodawcę w ustawie z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości oraz rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 09 stycznia 2018r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Zgodnie z rozporządzeniem, sprawozdania budżetowe roczne należy złożyć w terminie do dnia 01 lutego roku następującego po roku sprawozdawczym. Natomiast sprawozdanie finansowe należy sporządzić i złożyć w organie prowadzącym w terminie do dnia 31 marca roku następującego po okresie sprawozdawczym.

Sprawozdanie Rb-28S sporządzone za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2018r. zawiera dane ewidencyjne zgodne z przedłożoną ewidencją księgową (w formie wydruku komputerowego z programu finansowo-księgowego) za ten sam okres sprawozdawczy.

12. Obsługa finansowo-księgowa;

Kompleksowemu sprawdzeniu poddano wszystkie źródłowe dokumenty księgowe z lat 2017 i 2018 dotyczące Szkoły, tj. listy płac i kartoteki wynagrodzeń wszystkich pracowników, faktury i rachunki, wyciągi bankowe, deklaracje ZUS i do urzędu skarbowego, noty księgowe, polecenia księgowania, gotówkowe dokumenty księgowe (dowody KP, potwierdzenia płatności kartą bankową).

- a) Dyrektor Szkoły w dniu 30 stycznia 2019r. złożył pisemną informację, że w Szkole nie jest prowadzona obsługa kasowa i nie są udzielane zaliczki gotówkowe. Tymczasem zarówno w 2017 roku jak i w 2018 roku miały miejsce wydatki gotówkowe, czego przykładem były wypłaty wynagrodzenia z tytułu zawartych umów zlecenie oraz zakupy „(...) w miejscowych małych sklepach.”, zgodnie z pisemną informacją Dyrektora z dnia 26 lutego 2019r.

Stan faktyczny zatem pozostaje w sprzeczności z pisemną informacją Dyrektora Szkoły. Brak wprowadzenia obrotu gotówkowego do jednostki budżetowej całkowicie eliminuje możliwość płatności gotówką. Stanowi to również potwierdzenie ryzyka nienależytego przechowywania i zabezpieczenia wartości pieniężnych.

- b) Zespół Obsługi Szkół Samorządowych odpowiedzialny za prowadzenie obsługi finansowo-księgowej Szkoły, sporządzał również listy płac oraz prowadził kartoteki wynagrodzeń. Wymienione dokumenty księgowe sporządza stanowisko ds. księgowo-płacowych ZOSS.

Listy płac zostały podpisane przez Dyrektora Szkoły i Głównego księgowego ZOŚS, jak również opatrzone pieczęcią firmową. Zgodnie z obowiązującą instrukcją sporządzania dokumentów, każdy dokument księgowy powinien zostać poddany bieżącej kontroli formalnej, rachunkowej i merytorycznej, zatwierdzeniu do zapłaty oraz zadekretowaniu do ujęcia w księgach rachunkowych. Listy płac stanowią dokument księgowy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości. Zgodnie z art. 20 powyższej ustawy dowód księgowy powinien zawierać co najmniej m.in: stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Kartoteki wynagrodzeń prowadzone są przy wykorzystaniu programu komputerowego. Pracownik ZOŚS ds. płacowych sporządza i drukuje listy płac i kartoteki wynagrodzeń. Konfrontacja informacji wynikających z list płac i kart płacowych pracowników Szkoły za lata 2017 i 2018 daje wyniku pozytywny. Wrywkowo poddano sprawdzeniu dokumenty dotyczące przyznanych składników wynagrodzenia i ich wysokości pracownikom Szkoły z kwotami faktycznie wypłaconymi wynikającymi z list płac, i rozbieżności nie stwierdzono.

c) Na prośbę kontrolującej, Główny księgowy ZOŚS i Dyrektor Szkoły przygotowali wykaz zobowiązań wymagalnych według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. i 30 czerwca 2018r. Z wykazu wynika, że zadłużenie wobec ZUS, w związku z brakiem odprowadzania składek od wynagrodzeń pracowników wynosi:

- według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. – kwotę 82.133,75 zł, na którą złożyły się:
 - kwota 44.790,82 zł z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego i ubezpieczenia społecznego pracownika (z czego kwota 2.458,47 zł stanowiła odsetki za zwłokę),
 - kwota 37.342,93 zł z tytułu ubezpieczenia społecznego i Funduszu Pracy (z czego kwota 2.411,95 zł stanowiła odsetki za zwłokę),
- według stanu na dzień 30 czerwca 2018r. – kwotę 107.555,03 zł, na którą złożyły się:
 - kwota 56.682,76 zł z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego i ubezpieczenia społecznego pracownika,
 - kwota 50.872,27 zł z tytułu ubezpieczenia społecznego i Funduszu Pracy.

Kontrolująca ustaliła, iż Szkoła nie odprowadzała odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, zgodnie z zapisami art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 04 marca 1994r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Równowartość dokonanych odpisów i zwiększeń naliczonych na dany rok kalendarzowy pracodawca przekazuje na rachunek bankowy Funduszu w terminie do dnia 30 września tego roku, z tym że w terminie do dnia 31 maja tego roku przekazuje 75% równowartości odpisów.

Zadłużenie z tytułu braku dokonania odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych wyniosło:

- według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. – kwotę łącznie 12.968,52 zł,
- według stanu na dzień 31 grudnia 2018r. – kwotę łącznie 28.731,26 zł.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Artykuł 44 ust. 3 wymienionej ustawy mówi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane:

b) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

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

b) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,

c) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

d) Faktury zostały sprawdzone pod względem formalnym i rachunkowym oraz zadekretowane do ujęcia w urządzeniach księgowych przez Głównego księgowego ZOŚS, zatwierdzone do zapłaty przez Dyrektora Szkoły i Głównego księgowego ZOŚS. Dyrektor Szkoły drugostronnie opisywał faktury pod względem merytorycznym. Faktury zawierają informację o stosowaniu ustawy Prawo zamówień publicznych. Płatności były realizowane w formie przelewów bankowych i w formie gotówkowej. Przy czym forma gotówkowa nie jest nigdzie uregulowana i co do zasady nie funkcjonuje w przestrzeni organizacyjnej Szkoły. Operacje te jednak ze względu na brak stosownych regulacji w tym zakresie i organizacyjnego utworzenia kasy, nie były księgowane w formie raportów kasowych.

Analiza skontrolowanych dokumentów źródłowych pozwala na stwierdzenie, iż:

- a) płatności dokonywane były w kwotach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- b) nie zawsze zobowiązania były płacone terminowo, np. faktura nr FVS/1640/12/2018/W z dnia 31 grudnia 2018r. z tytułu opróżnienia szamba na kwotę 82,17 zł nie została uregulowana do dnia kontroli;
- c) dekretacja była prawidłowa;
- d) klasyfikacja budżetowa dla poszczególnych wydatków była prawidłowa;
- e) pomiędzy dokumentami księgowymi, a ewidencją księgową zachodzi powiązanie;

- f) w procesie sprawdzania, dekretowania, zatwierdzania do zapłaty uczestniczą dwa kierownicze stanowiska pracy, tj. Dyrektor Szkoły i Główny księgowy ZOŚS;
- g) na fakturach zamieszczano informację potwierdzającą dokonywanie wydatków z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych;
- h) dokumenty księgowe w zdecydowanej większości posiadają opisy merytoryczne;
- i) rachunki do umów zleceń nie zostały poddane bieżącej kontroli, ani nie zawierają adnotacji potwierdzającej wykonanie pracy umownej;
- j) dokumenty księgowe wewnętrzne i obce po sprawdzeniu i zatwierdzeniu ujmują w ewidencji księgowej Główny księgowy ZOŚS.

Obieg dokumentów księgowych, opisany powyżej jest zgodny z obowiązującą w tym zakresie instrukcją sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Zespole Obsługi Szkół Samorządowych w Starożrebach, oraz w szkołach podstawowych i gimnazjach na terenie Gminy Starożreby wprowadzoną Zarządzeniem Nr 1/2010 Kierownika Zespołu z dnia 20 stycznia 2010r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania.

13. Inwentaryzacja;

Inwentaryzacja metodą spisu z natury, zgodnie z okazanymi dokumentami źródłowymi została przeprowadzona w dniach 14-18 grudnia 2015r. według stanu na dzień 30 listopada 2015r. z całkowitym rozliczeniem do dnia 31 grudnia 2015r. Zarządzeniami Nr 7 i 8 z dnia 16 listopada 2015r. Dyrektor odpowiednio powołał komisję inwentaryzacyjną w trzyosobowym składzie oraz zarządził przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych, pozostałych środków trwałych i księgozbiorów. Inwentaryzację dokumentują m.in. sprawozdanie opisowe z przebiegu spisu z natury sporządzone przez komisję inwentaryzacyjną w dniu 21 grudnia 2015r. oraz protokół rozliczeń wyników inwentaryzacji i dochodzeń w sprawie różnic inwentaryzacyjnych z dnia 21 grudnia 2015r., z którego wynika, że różnic inwentaryzacyjnych nie stwierdzono.

14. umowy z kontrahentami;

W Szkole został sporządzony rejestr umów cywilnoprawnych (o dzieło i zlecenie) za lata 2017 i 2018. Jednostka kontrolowana zawierała umowy na usługi budowlane, remontowe, porządkowe oraz prowadzenie sekretariatu. Żadna z umów nie została zawarta przy kontrasygnacie Głównego księgowego, co jest wymagane przepisami prawa powszechnego. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. 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.

Z ustaleń kontrolującej dokonanych w oparciu o okazane dokumenty źródłowe wynika, iż kontrola wstępna dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań poprzez kontrasygnowanie umów skutkujących lub mogących skutkować w przyszłości zobowiązaniem finansowym, w przypadku umów cywilnoprawnych nie była przeprowadzana.

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) przekazywać 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.

Kontrolująca po dokonaniu analizy umów zlecenie stwierdza, że nie zabezpieczają one interesów jednostki dla której zostały zawarte. Odpowiednie zapisy w umowie odnośnie warunków jej rozwiązania, wcześniejszego wypowiedzenia wraz z ustalonym katalogiem

kar umownych i odszkodowań zabezpieczyłyby jednostkę kontrolowaną przed negatywnymi skutkami niewykonania lub nienależytego albo nieterminowego wykonania przedmiotu umowy. W umowach strony nie ustaliły terminów na wystawianie rachunków/faktur przez zleceniobiorców (np. umowa zlecenie z dnia 01 stycznia 2017r. zawarta z Sylwią Jaskólską na prowadzenie sekretariatu), jak również terminów zapłaty wynagrodzenia (umowa zlecenia z dnia 21 kwietnia 2017r. zawarta z Andrzejem Szulcem na prace remontowe). Kontrolującej okazano również umowy nie podpisane przez Zleceniobiorcę, np. umowa zlecenie z dnia 30 czerwca 2017r. zawarta z Sylwią Jaskólską na obsługę sekretariatu w okresie od dnia 01 lipca 2017r. do dnia 31 sierpnia 2017r. za wynagrodzeniem miesięcznym w kwocie 1.000,00 zł. Oświadczenia składane przez zleceniobiorców co do zasady nie zostały przez nich podpisane.

Każdorazowo, wypłata wynagrodzenia z tytułu umowy zlecenie następowała na podstawie rachunku. Rachunki nie zostały sprawdzone pod względem formalnym i rachunkowym oraz pod względem merytorycznym. Zostały jedynie zatwierdzone do wypłaty przez Dyrektora Szkoły. Rachunki nie zostały sprawdzone, zweryfikowane, potwierdzone przez Dyrektora w zakresie wykonania pracy umownej. Nie zawierają żadnych znamion kontroli ze strony zlecniodawcy. Powyższe naganne praktyki dają pole do nadużyć, w szczególności w sytuacji braku kontroli merytorycznej sporządzanych dokumentów.

15. Zamówienia publiczne;

Szkoła nie opracowała i nie wprowadziła do stosowania procedur udzielania zamówień publicznych o wartości do 30.000 euro. Dyrektor okazał roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w roku 2017, przesłane do Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 20 lutego 2018r., tj. zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych. Jednostka kontrolowana w 2017 roku udzieliła zamówień podprogowych na kwotę netto 41.432,22 zł.

Dyrektor Szkoły w pisemnej informacji z dnia 19 lutego 2019r. dotyczącej udzielanych zamówień publicznych o wartości poniżej 30.000 euro, tzw. podprogowych, wyjaśnił że: „dokumentację źródłową dotyczącą przeprowadzonych rozeznań cenowych, zapytań ofertowych stanowią katalogi pomocy dydaktycznych, katalogi mebli szkolnych oraz adresy i kontakty telefoniczne firm budowlanych, adresy i kontakty telefoniczne sklepów ze sprzętem komputerowym.” Brak procedury, ustalonych zasad postępowania przy udzielaniu zamówień podprogowych w kontekście cytowanego powyżej fragmentu wyjaśnienia Dyrektora Szkoły dają podstawy do stwierdzenia, iż zamówienia publiczne były dokonywane z naruszeniem zasad konkurencyjności i równego traktowania wszystkich wykonawców. Zasady te jako obligatoryjne zostało wpisane w polskie ustawodawstwo, w tym przede wszystkim ustawę Prawo zamówień publicznych. Każda jednostka sektora

finansów publicznych, w tym działająca w prawnej formie jednostki budżetowej jest zobowiązana do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Zgodnie z art. 44 ust. 3 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. Dyrektor Szkoły w okresie objętym kontrolą nie przeprowadził żadnego postępowania o udzielenie zamówienia podprogowego. Z udzielonej informacji Dyrektora wynika, że zamówienia podprogowe w 2017 roku dotyczyły zakupu pomocy dydaktycznych, sprzętu szkolnego, mebli szkolnych oraz sprzętu komputerowego.

W placówce nie był sporządzany plan zamówień publicznych o wartości do 30.000 euro, jak również nie był prowadzony rejestr zamówień publicznych o wartości do 30.000 euro w perspektywie rocznej.

16. Ochrona danych osobowych;

Inspektorem Ochrony Danych w placówce w 2018 roku był Robert Mokok. Kontrolująca ustaliła na podstawie dokumentów źródłowych, że IOD legitymował się wyższym wykształceniem na kierunku Zarządzanie i Marketing oraz ukończonym sześciogodzinnym szkoleniem na temat: „prawidłowe przygotowanie dokumentacji bezpieczeństwa teleinformatycznego (szczególnych wymagań bezpieczeństwa) na podstawie zaleceń ABW”, zorganizowanym w dniu 01 marca 2013r.

IOD opracował poniżej wymienione dokumenty z zakresu bezpieczeństwa danych:

- 1) polityka ochrony danych osobowych obowiązująca od dnia 05 czerwca 2018r. wprowadzona Zarządzeniem Nr 6 Dyrektora Szkoły z dnia 05 czerwca 2018r. z mocą obowiązującą od tej daty,
- 2) upoważnienie Nr 1/2018 z dnia 05 czerwca 2018r. do pełnienia obowiązków IOD – dokument podpisany w dniu 05 czerwca 2018r. przez Dyrektora Szkoły i IOD,
- 3) procedura zgłaszania naruszenia ochrony danych osobowych organowi nadzorcemu obowiązująca od dnia 14 czerwca 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD, której integralną część stanowi ewidencja naruszeń w zakresie ochrony danych osobowych (tabela do wypełnienia),
- 4) procedura realizacji wniosku osoby, której dane dotyczą, o udzielenie informacji (prawo dostępu do danych osobowych) obowiązująca od dnia 26 czerwca 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD,
- 5) procedura nadawania upoważnień do przetwarzania danych osobowych obowiązująca od dnia 05 czerwca 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD,
- 6) procedura zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych obowiązująca od dnia 11 czerwca 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD,

- 7) procedura rejestrowania czynności przetwarzania danych osobowych obowiązująca od dnia 15 czerwca 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD,
- 8) instrukcja postępowania w sytuacji naruszenia ochrony danych osobowych obowiązująca od dnia 12 czerwca 2018r. zatwierdzona przez Dyrektora Szkoły, której integralną część stanowią załączniki: raport naruszenia ochrony danych (druk do wypełnienia), rejestr incydentów bezpieczeństwa działań korygujących i zapobiegawczych (tabela do wypełnienia), zgłoszenie naruszenia ochrony danych osobowych organowi nadzorcemu (zasady postępowania w dwóch punktach),
- 9) instrukcja postępowania z pieczęciami urzędowymi i pieczętkami obowiązująca od dnia 20 czerwca 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD wraz z rejestrem pieczęci i pieczętek używanych w placówce (kontrolująca nie ustaliła różnicy pomiędzy pieczęcią a pieczętką stosowaną w Szkole, gdyż były podobnej wielkości, a instrukcja nie wskazuje różnic),
Według definicji pochodzącej ze słownika języka polskiego pod redakcją W. Doroszewskiego, pieczętka to płytką z wypukłym znakiem lub napisem wyrytym w kauczuku, używana do odbijania znaków, napisów na papierze, laku itp., albo znak, napis odbity na papierze, laku itp., a pieczęć to duża pieczętka albo kawałek laku lub wosku z wyciśniętym znakiem. Wyrazy pieczętka i pieczęć są synonimami w zdecydowanej większości stosowane zamiennie.
- 10) szacowanie ryzyka – arkusz zarządzania ryzykiem z dnia 26 czerwca 2018r. podpisany przez Dyrektora Szkoły, IOD i właściciela ryzyka.

Kontrolującej nie przedłożono istotnych z punktu widzenia Rozporządzenia 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) z dnia 27 kwietnia 2016r. (Dz. Urz. UE L Nr 119) dokumentów, w tym przede wszystkim zgłoszenia IOD do UODO, opracowania rejestrów kategorii przetwarzania oraz rejestrów czynności przetwarzania w Szkole. Założenia zbiorów danych, w tym danych wrażliwych i jego przesłania do UODO, formularzy klauzul informacyjnych dla rodziców uczniów i innych osób/klientów Szkoły. Szereg regulacji dotyczących postępowania przy naruszeniu danych osobowych oraz zadań IOD mają drugorzędne znaczenie, gdyż bazowym dokumentem jest Polityka bezpieczeństwa. Brak informacji, na jakich nośnikach elektronicznych przechowywane są dane osobowe, w jakich pomieszczeniach znajdują się dane osobowe i kto ma do nich dostęp.

Standardy kontroli zarządczej wydane Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych

(Dz.Urz.MF.15.84), w części C Mechanizmy kontroli zarządczej, pkt. 15 dotyczącym mechanizmów kontroli systemów informatycznych, stanowią że należy określić mechanizmy kontroli służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych, które powinny być aktualne i pozostające w korespondencji z bieżącą organizacją danej jednostki. Mając na uwadze powyższy zapis stwierdzić należy że powyższe regulacje nie służyły wystarczającemu zabezpieczeniu systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji w jednostce, z uwagi na brak ich kompletności, a także spójności z innymi procedurami wewnętrznymi (np. regulamin organizacyjny). Na koniec roku 2017 i 2018 Dyrektor Szkoły nie przeprowadził audytu w zakresie bezpieczeństwa informacji. Jednostka nie zrealizowała w związku z tym zapisów wynikających z § 20 ust. 2 pkt od 1 do 14 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U.2012.526), ponieważ nie udokumentowała obowiązku wynikającego z pkt. 14, to jest jako podmiot realizujący zadania publiczne nie zapewniła okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, nie rzadziej niż raz na rok.

17. Kontrola zarządcza;

Dyrektor Szkoły wprowadził do stosowania Zarządzeniem Nr 9/2016 z dnia 09 września 2016r. regulamin kontroli zarządczej oraz Zarządzeniem Nr 10/2016 z dnia 29 sierpnia 2016r. kodeks etyki pracowników (brak podpisu procedury przez Dyrektora). Zdziwienie kontrolującej budzi brak zachowania chronologii w numerowaniu zarządzeń (zarządzenie z niższym numerem zostało wydane później, niż zarządzenie z wyższym numerem). Pojęcia „kontrola zarządcza w jst”, system funkcjonowania kontroli zarządczej oraz standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych zostały wprowadzone w 2009 roku, z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2010r. (ustawa o finansach publicznych) i od dnia 30 grudnia 2009r. (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla jst). W jednostce kontrolowanej Dyrektor wprowadził wymagane procedury ponad pięć i pół roku po dacie wejścia w życie przepisu prawa.

Ustawodawca w art. 68 i następnych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych uregulował zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w administracji publicznej. Zgodnie z wymienionym przepisem, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób:

- zgodny z prawem,

- efektywny,
- oszczędny,
- terminowy.

Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki (art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Analiza wprowadzonych wyżej wymienionych regulaminów i zasad pod względem ich zgodności z zapisami art. 68 i następnych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych oraz standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wprowadzonymi Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r. daje wynik negatywny.

Regulamin kontroli zarządczej ma jedynie charakter deklaracyjny, ponieważ żaden z obowiązków ustalonych w procedurze nie jest przestrzegany. Dyrektor monitoruje skuteczność kontroli zarządczej i jej poszczególnych elementów, jak również podejmuje środki zaradcze wobec wszelkich zaobserwowanych problemów w funkcjonowaniu kontroli zarządczej, w szczególności poprzez zmianę i aktualizację funkcjonujących w szkole procedur i regulaminów. Raz w roku dokonywana jest identyfikacja ryzyk w odniesieniu do ustalonych celów. Dyrektor i rada pedagogiczna określają mierniki realizacji celów. Mierniki są wpisywane w rejestrze celów i ryzyk. Ostateczna jednak decyzja co do treści mierników realizacji przyjętych celów należy do dyrektora. Żadna z powyższych czynności nie została zrealizowana.

Dyrektor Szkoły co najmniej raz w roku przeprowadza samoocenę systemu kontroli zarządczej, które następnie są wpisywane w kwestionariuszu samooceny według załącznika do regulaminu kontroli zarządczej. Dyrektor sprawuje również kontrolę finansową w placówce. Na podstawie wyników monitorowania, samooceny, przeprowadzonych audytów i kontroli dyrektor sporządza oświadczenie o stanie kontroli zarządczej obejmujące rok poprzedni, według załączonego druku. W regulaminie kontroli zarządczej nie ustalono żadnych terminów na przeprowadzanie samooceny kontroli zarządczej, składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, ani nie wskazano adresata oświadczenia. Z dokumentów znajdujących się w Urzędzie Gminy w Staroźrebach,

kontrolująca stwierdza brak wypełniania obowiązków sprawozdawczych w obszarze kontroli zarządczej, a ustalenia w niniejszym protokole jednoznacznie stanowią, iż system kontroli zarządczej na istotnych płaszczyznach funkcjonowania jednostki kontrolowanej nie działa.

V. SZKOŁA PODSTAWOWA IM. KSIĘDZA JANA TWARDOWSKIEGO W SMARDZEWIE

1. Dane kontrolowanego:

Szkoła Podstawowa im. księdza Jana Twardowskiego w Smardzewie, 09-440 Staroźreby, w dalszej części protokołu zwana Szkołą;

2. Osoby udzielające informacji:

- Pani Danuta Sokołowska – Dyrektor Szkoły;

3. Forma prawna:

Szkoła jest jednostką budżetową finansowaną przez Gminę Staroźreby. Gospodarka finansowa jest prowadzona w formie jednostki budżetowej. Nadzór pedagogiczny sprawuje Mazowiecki Kurator Oświaty.

4. Struktura organizacyjna:

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

5. Podstawy prawne działania:

- ustawa z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe (Dz.U.2017.59 ze zm.),
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U.2017.2077.j.t. ze zm.),
- statut wprowadzony Zarządzeniem Nr 5/2017 Dyrektora Szkoły z dnia 28 września 2017r.;

6. Kierownictwo:

- Dyrektorem Szkoły jest pani Danuta Sokołowska;

7. Procedury wewnętrzne obowiązujące w jednostce w okresie objętym kontrolą:

- statut wprowadzony Zarządzeniem Nr 5/2017 Dyrektora Szkoły z dnia 28 września 2017r.,

- regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Nr 8/2016 Dyrektora Szkoły z dnia 01 września 2016r. z mocą obowiązującą z tą samą datą,
Regulamin organizacyjny nie zawiera schematu ze strukturą organizacyjną i podległością służbową.
- regulamin pracy wprowadzony Zarządzeniem Nr 7/2016 Dyrektora Szkoły z dnia 01 września 2016r. z mocą obowiązującą po upływie dwóch tygodni od podpisania,
Regulamin pracy nie zawiera informacji w zakresie uzgodnienia z zakładowymi organizacjami związkowymi.
- instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Zespole Obsługi Szkół Samorządowych w Starożrebach, oraz w szkołach podstawowych i gimnazjach na terenie Gminy Starożreby wprowadzona Zarządzeniem Nr 1/2010 Kierownika Zespołu z dnia 20 stycznia 2010r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania,
- instrukcja obiegu dokumentów wprowadzona Zarządzeniem Nr 4/2016 Dyrektora Szkoły z dnia 01 września 2016r. z mocą obowiązującą od tej daty, stanowiąca regulację wewnętrzną w zakresie obiegu korespondencji w Szkole,
- instrukcja inwentaryzacyjna wprowadzona Zarządzeniem Nr 1/2017 Dyrektora Szkoły z dnia 01 lutego 2017r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania,
- procedury w zakresie ochrony danych osobowych, wprowadzone po dniu 25 maja 2018r., zostaną szczegółowo opisane w dalszej części protokołu,
- regulamin kontroli zarządczej wprowadzony Zarządzeniem Nr 6/2016 Dyrektora Szkoły z dnia 01 września 2016r. z mocą obowiązującą od tej daty,
- regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000,00 euro wprowadzony Zarządzeniem Nr 10/2016 Dyrektora Szkoły z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2017r. (brak daty zarządzenia),
- instrukcja kancelaryjna wraz z Jednolitym Rzeczowym Wykazem Akt i instrukcją w sprawie organizacji i zakresu działania składnicy akt wprowadzone Zarządzeniem Nr 1/2018 Dyrektora Szkoły z dnia 03 stycznia 2018r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania,
Kontrolująca stwierdza, że powyższe regulacje nie posiadają zatwierdzenia właściwego oddziału Archiwum Państwowego. 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. Szkoła nie spełnia wymagania w tym zakresie.

7. Stan zatrudnienia;

Dyrektor przygotował pisemną informację zawierającą imienny wykaz pracowników pedagogicznych i niepedagogicznych (obsługa) według stanu na dzień 01 stycznia 2017r., 31 grudnia 2017r. i 30 listopada 2018r. Zatrudnienie wśród pracowników pedagogicznych w etatach wynosiło odpowiednio:

- 13 osób na 9,6 etatu – 01 stycznia 2017r.,
- 13 osób na 10,6 etatu – 31 sierpnia 2017r.,
- 23 osoby na 12 etatach – 31 grudnia 2017r.,
- 24 osoby na 12,1 etatu (brak informacji dla dwóch nauczycieli) – 30 czerwca 2018r.,
- 24 osoby na 12,5 etatu – 01 września 2018r.

Powyższe wskazuje na wzrost zatrudnienia wśród pracowników pedagogicznych zarówno w przeliczeniu na liczbę osób jak i etatów. Natomiast z informacji dotyczącej stanu zatrudnienia pracowników obsługi wynika, że stan zatrudnienia wzrósł 0,5 etatu przy wzroście liczby pracowników 3 osób do 4 (w tym 1 pracownik zatrudniany sezonowo).

8. SIO;

Każda placówka oświatowa jest zobowiązana do sporządzania sprawozdań informacji oświatowej, mających charakter statystyczny. Sprawozdania SIO sporządzane są według stanu na dzień 31 marca i 30 września każdego roku kalendarzowego. Dyrektor w sprawozdaniach wykazuje m.in. liczbę oddziałów, w tym oddziałów integracyjnych, liczbę uczniów, w tym uczniów posiadających orzeczenie o niepełnosprawności w klasach integracyjnych i mieszanych oraz objętych nauczaniem indywidualnym, podanie rodzaju niepełnosprawności itp. Powyższe ma wpływ na przyznanie subwencji oświatowej, której wysokość jest ustalana w oparciu o liczbę i rodzaj uczniów oraz liczbę i rodzaj oddziałów w szkole. Ze sprawozdań SIO wynika, że:

- a) według stanu na dzień 30 września 2016r. w Szkole było łącznie 7 oddziałów, w których uczyło się ogółem 56 uczniów,

- b) według stanu na dzień 30 września 2017r. w Szkole było łącznie 8 oddziałów, w których uczyło się ogółem 63 uczniów,
- c) według stanu na dzień 30 września 2018r. w Szkole było łącznie 10 oddziałów, w których uczyło się 72 uczniów.

Powyższe informacje wskazują na wzrost liczby uczniów na przestrzeni dwóch lat o szesnaścioro dzieci i utworzenie dodatkowych trzech oddziałów. Niemniej jednak w żadnym z oddziałów szkolnych, liczba uczniów nie przekracza 16 osób. Kontrolująca stwierdza, że w placówce funkcjonują oddziały, w których uczy się dwoje dzieci. Szkoła Podstawowa w Smardzewie jest zdecydowanie najmniejszą placówką pod względem liczby dzieci, przy jednoczesnym zatrudnieniu stosunkowo dużej liczby nauczycieli. Statystycznie na trójkę dzieci przypada jeden nauczyciel. Organ prowadzący powinien przeprowadzić analizę, czy utrzymywanie placówki jest zasadne ekonomicznie. Poniżej kontrolująca podała przepisy prawa, z których wynika, że liczba uczniów i dzieci w oddziałach może wynosić do dwudziestu pięciu osób. Ustawodawca w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz.U.2017.649) ustalił liczbę dzieci w oddziałach przedszkolnych i szkolnych. Zgodnie z § 5 ust. 1 liczba dzieci w oddziale przedszkola wynosi nie więcej niż 25. Oddział przedszkola obejmuje dzieci w zbliżonym wieku, z uwzględnieniem ich potrzeb, zainteresowań, uzdolnień oraz rodzaju niepełnosprawności. W ust. 2 § 5 rozporządzenia czytamy, że liczba uczniów w oddziale klas I–III szkoły podstawowej wynosi nie więcej niż 25. Liczba uczniów w oddziale może być zwiększona nie więcej niż o 2 uczniów. Oddział, w którym liczbę uczniów zwiększono zgodnie z ust. 4, może funkcjonować ze zwiększoną liczbą uczniów w ciągu całego etapu edukacyjnego.

9. Doskonalenie zawodowe nauczycieli;

Kontrolująca w dniu 03 lutego wystąpiła z pisemnym wnioskiem o przygotowanie planów doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz sprawozdań z ich realizacji za lata 2017 i 2018. Dyrektor Szkoły okazał dokument „Doskonalenie nauczycieli” obejmujący lata 2017 i 2018 oraz plan doskonalenia zawodowego nauczycieli na lata 2016-2019. Natomiast nie okazał sprawozdań z realizacji wewnętrznych planów doskonalenia nauczycieli za lata 2017 i 2018. Rada Gminy Staroźreby nie podjęła uchwały regulującej zasady finansowania/współfinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli szkół i kierunków doskonalenia zawodowego. Źródłowa dokumentacja dotycząca podnoszenia kwalifikacji przez nauczycieli kontrolowanej Szkoły znajduje się w Zespole Obsługi Szkół Samorządowych w Staroźrebach i ogranicza się do faktur dokumentujących uczestnictwo w szkoleniach. Faktury zawierają lakoniczne opisy merytoryczne uzasadniające potrzebę odbycia szkoleń przez nauczycieli, przy czym nie zawsze zostali wymienieni imiennie

nauczyciele uczestniczący w szkoleniach. W związku z tym nie można stwierdzić, czy cała kadra zawodowa podnosi kwalifikacje zgodnie z bieżącymi potrzebami placówki, czy tylko część zatrudnionych nauczycieli.

W 2017 roku jeden z nauczycieli zatrudnionych w kontrolowanej placówce wystąpił z wnioskiem o dofinansowanie studiów podyplomowych na kierunku „Zarządzanie oświatą – menedżer oświaty” trwającego 2 semestry z rozpoczęciem od dnia 01 marca 2016r. Łączny koszt studiów podyplomowych wyniósł kwotę 1.900,00 zł, a dofinansowanie zamknęło się w kwocie 950,00 zł. Nauczyciel załączył zaświadczenie potwierdzające ukończenie I semestru. Zgodę na odbycie studiów podyplomowych z zachowaniem formy pisemnej w dniu 06 czerwca 2017r. wyraził z upoważnienia Wójta Gminy – Sekretarz Gminy. W związku z brakiem ustalenia priorytetów w zakresie kierunków doskonalenia zawodowego przez organ prowadzący, nie można z całkowitą pewnością potwierdzić zgodność doskonalenia zawodowego z potrzebami. Natomiast w okazanym planie doskonalenia zawodowego na rok 2017 nie został wymieniony kierunek doskonalenia zawodowego w formie studiów podyplomowych na kierunku zarządzanie w oświacie. Studia podyplomowe na wymienionym kierunku są konieczne dla nauczyciela-dyrektora placówki oświatowej.

W 2018 roku jeden z nauczycieli zatrudnionych w kontrolowanej placówce wystąpił z wnioskiem o dofinansowanie studiów podyplomowych na kierunku „geografia” trwającego 3 semestry z rozpoczęciem od września 2017 roku. Łączny koszt studiów podyplomowych wyniósł kwotę 2.500,00 zł, a dofinansowanie zamknęło się w kwocie 1.250,00 zł. Nauczyciel załączył zaświadczenie potwierdzające ukończenie II semestru. Zgodę na odbycie studiów podyplomowych z zachowaniem formy pisemnej w dniu 06 czerwca 2017r. wyraził z upoważnienia Wójta Gminy – Sekretarz Gminy. W związku z brakiem ustalenia priorytetów w zakresie kierunków doskonalenia zawodowego przez organ prowadzący, nie można z całkowitą pewnością potwierdzić zgodność doskonalenia zawodowego z potrzebami. W planie doskonalenia zawodowego na rok 2018 wymieniony kierunek doskonalenia zawodowego w formie studiów podyplomowych dla nauczyciela, który otrzymał dofinansowanie jest zgodny.

Obowiązki opracowania planu doskonalenia zawodowego oraz sprawozdania z jego realizacji na każdy rok wynika z przepisów prawa powszechnego, obecnie ustawy Prawo oświatowe a wcześniej ustawy o systemie oświaty. Dyrektor nie wypełnił powyższego obowiązku.

Dyrektor szkoły musi określić potrzeby szkoły w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli. Opracowuje więc Plan Wewnątrzszkolnego Doskonalenia Nauczycieli (WDN). Na każdy rok szkolny dyrektor szkoły określa potrzeby w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli szkoły, uwzględniając:

- 1) wyniki ewaluacji wewnętrznej i zewnętrznej oraz wynikające z nich wnioski,
- 2) wyniki odpowiednio sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego, egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie i egzaminu maturalnego,
- 3) zadania związane z realizacją podstawy programowej,
- 4) wymagania wobec szkół i placówek, określone w przepisach oświatowych (art. 44 ustawy Prawy oświatowe),
- 5) wnioski nauczycieli o dofinansowanie form doskonalenia zawodowego.

Odpowiednio wewnętrzny plan doskonalenia nauczycieli jest w zasadzie oparty na wskazanych wyżej obowiązkach dyrektora szkoły w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli. Na podstawie wymienionych potrzeb dyrektorzy szkół do dnia 30 listopada danego roku, składają do organu prowadzącego wnioski o dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w następnym roku budżetowym, a organ prowadzący opracowuje na każdy rok budżetowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli biorąc pod uwagę wnioski dyrektorów szkół. Powyższe reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 29 marca 2002r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz.U.2002.46.430 ze zm.), w szczególności § 6 (rozporządzenie zostało uchylone od dnia 01 stycznia 2019r., a zatem w okresie objętym kontrolą miało moc obowiązującą), zgodnie z którym dyrektor szkoły lub placówki opracowuje wieloletni plan doskonalenia zawodowego nauczycieli, mając na uwadze:

- 1) program rozwoju szkoły lub placówki i związane z tym potrzeby kadrowe,
- 2) plany rozwoju zawodowego poszczególnych nauczycieli,
- 3) wnioski nauczycieli o dofinansowanie form doskonalenia zawodowego.

Organ prowadzący opracowuje na każdy rok budżetowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, biorąc pod uwagę wnioski dyrektorów szkół i placówek przygotowane z uwzględnieniem planu, złożone do dnia 30 listopada danego roku. Dyrektor szkoły lub placówki, w terminie do dnia 31 marca danego roku, składa organowi prowadzącemu sprawozdanie ze sposobu wykorzystania środków przyznanych na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w poprzednim roku budżetowym.

Zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe, szkoły i placówki podejmują niezbędne działania w celu tworzenia optymalnych warunków realizacji działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej,

zapewnienia każdemu uczniowi warunków niezbędnych do jego rozwoju, podnoszenia jakości pracy szkoły lub placówki i jej rozwoju organizacyjnego. Działania, o których mowa w powyżej dotyczą:

- efektów w zakresie kształcenia, wychowania i opieki oraz realizacji celów i zadań statutowych;
- organizacji procesów kształcenia, wychowania i opieki;
- tworzenia warunków do rozwoju i aktywności, w tym kreatywności, uczniów;
- współpracy z rodzicami i środowiskiem lokalnym;
- zarządzania szkołą lub placówką.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, w odniesieniu do różnych typów szkół i rodzajów placówek, wymagania wobec szkół i placówek, dotyczące prawidłowości i skuteczności działań, o których mowa powyżej, w zakresie m.in.:

- podejmowania przez szkołę lub placówkę działań podnoszących jakość jej pracy;
- doskonalenia pracy szkoły lub placówki przy zaangażowaniu społeczności szkolnej i środowiska lokalnego.

10. Godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw dla nauczycieli;

Pismem z dnia 22 października 2014r. Wójt Gminy obniżył Dyrektorowi Szkoły, z mocą obowiązującą od dnia 01 września 2014r. z obowiązek realizacji tygodniowego wymiaru godzin zajęć z 7 do 2, następnie pismem z dnia 25 września 2017r. Wójt Gminy zwolnił Dyrektora Szkoły, z mocą obowiązującą od dnia 01 września 2017r. od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru godzin zajęć dyrektora szkoły. Dyrektor Szkoły w okresie od dnia 01 września 2016r. do dnia 31 sierpnia 2019r. ma przyznawany dodatek motywacyjny w wysokości 20 % miesięcznego uposażenia, w cyklach jednego roku szkolnego.

Pracownik ds. płac w ZOŚS sporządził wykazy godzin ponadwymiarowych przepracowanych przez Dyrektora Szkoły w latach 2017 i 2018. Z wykazów wynika, że:

- w roku 2017 Dyrektor Szkoły przepracował 514 godzin ponadwymiarowych, za co otrzymał wynagrodzenie w kwocie ogółem 21.582,86 zł,
- w roku 2018 Dyrektor Szkoły przepracował 377 godzin ponadwymiarowych, za co otrzymał wynagrodzenie w kwocie ogółem 16.430,55 zł.

Dyrektor Szkoły na prośbę kontrolującej sporządził zestawienia w zakresie godzin ponadwymiarowych, przepracowanych w latach 2017 i 2018. Z wykazu Dyrektora Szkoły wynika, że:

- w roku 2017 Dyrektor Szkoły przepracował 400 godzin ponadwymiarowych (z wyłączeniem miesięcy lipiec i sierpień), które de facto mają wpływ na podwyższenie tzw. średniej urlopowej,

- w roku 2018 Dyrektor Szkoły przepracował 287 godzin ponadwymiarowych (z wyłączeniem miesięcy lipiec i sierpień), które de facto mają wpływ na podwyższenie tzw. średniej urlopowej.

Konfrontacja wykazów sporządzonych przez Dyrektora Szkoły i pracownika ds. płac dają wynik negatywny w zakresie:

- 2017 roku, według Dyrektora liczba godzin ponadwymiarowych wynosi 400, a według pracownika ds. płac (z pominięciem miesięcy lipiec i sierpień) – 424,
- 2018 roku, według Dyrektora liczba godzin ponadwymiarowych wynosi 287, a według pracownika ds. płac (z pominięciem miesięcy lipiec i sierpień) – 297.

Powyższe poddaje w wątpliwość rzetelność prowadzonej dokumentacji, w tym przede wszystkim księgi zastępstw, wykazów miesięcznych o liczbie godzin ponadwymiarowych. Pracownik ds. płac nie dokonuje sprawdzenia merytorycznego, a jedynie sporządza listę płac na podstawie dokumentu przedłożonego przez Dyrektora Szkoły. W przypadku błędnie podanej liczby godzin ponadwymiarowych, Dyrektor Szkoły jest zobowiązany do złożenia korekty. W przeciwnym wypadku powstaje poważna wątpliwość, czy otrzymywane wynagrodzenie nie jest pobierane nadmiernie, nienależnie i powinno podlegać zwrotowi.

W korespondencji prowadzonej z obecnym Wójtem Gminy Staroźreby Dyrektor Szkoły informuje, iż godziny ponadwymiarowe wynikają z „różnej liczby dni nauki w szkole w poszczególnych miesiącach oraz tygodniowego planu zajęć”. Dyrektor wypracował dodatkowe godziny zastępując nauczyciela przebywającego na zwolnieniu lekarskim, realizując godziny opiekuńcze i godziny do dyspozycji dyrektora. Dyrektor Szkoły realizuje podstawę programową w wymiarze 6 godzin tygodniowo – język polski w klasie VIII. Informacja udzielona przez Dyrektora Szkoły w dniu 28 stycznia 2018r. stoi w sprzeczności z decyzją poprzedniego Wójta o zwolnieniu Dyrektora z obowiązku realizowania pensum godzin.

Ustawodawca w ustawie z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela zdefiniował godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, jak również jednoznacznie ustalił okoliczności, w których dyrektor szkoły może mieć godziny ponadwymiarowe, ustalone w arkuszu organizacyjnym zaakceptowanym przez właściwy oddział kuratorium oświaty i organ prowadzący. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, w szczególnych wypadkach, podyktowanych wyłącznie koniecznością realizacji programu nauczania, nauczyciel może być obowiązany do odpłatnej pracy w godzinach ponadwymiarowych zgodnie z posiadaną specjalnością, których liczba nie może przekroczyć $\frac{1}{4}$ tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. Przydzielenie nauczycielowi większej liczny godzin ponadwymiarowych może nastąpić wyłącznie za jego zgodą, jednak w wymiarze nieprzekraczającym $\frac{1}{2}$ tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. Przez godzinę ponadwymiarową rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć

dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych (art. 35 ust. 2 Karty Nauczyciela). Przez godzinę doraźnego zastępstwa rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych, której realizacja następuje w zastępstwie nieobecnego nauczyciela (art. 35 ust. 2a Karty Nauczyciela). **Dyrektorowi** i wicedyrektorowi szkoły oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole, a także nauczycielowi, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze, **obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwalnia się ich od obowiązku realizacji zajęć** (art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela). **Dyrektorowi** i wicedyrektorowi szkoły, korzystającym z obniżonego tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, **nie przydziela się godzin ponadwymiarowych**, chyba że jest to konieczne dla zapewnienia realizacji ramowego planu nauczania w jednym oddziale, a za zgodą organu prowadzącego szkołę także gdy jest to konieczne dla zapewnienia realizacji ramowego planu nauczania w więcej niż jednym oddziale (art. 42 ust. 6a ustawy Karta Nauczyciela).

Zgodnie z art. 110 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe, arkusz organizacyjny szkoły i przedszkola określa szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym. Ustęp 2 art. 110 mówi, że arkusz organizacji szkoły lub przedszkola opracowuje dyrektor szkoły lub przedszkola, a następnie przekazuje do zaopiniowania zakładowym organizacjom związkowych będącym jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego albo jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych wchodzących w skład organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu tej ustawy, zrzeszających nauczycieli. arkusz organizacji szkoły i przedszkola zatwierdza organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny (art. 110 ust. 3). Na podstawie zatwierdzonego arkusza organizacji szkoły dyrektor szkoły, z uwzględnieniem zasad ochrony zdrowia i higieny pracy, ustala tygodniowy rozkład zajęć określający organizację zajęć edukacyjnych (art. 110 ust. 4). Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli w § 17 wymienia, jakie informacje co najmniej powinny zostać zamieszczone w arkuszu organizacyjnym. Okazany kontrolującej arkusz organizacyjny na rok szkolny 2016/2017 nie zawiera akceptacji właściwego oddziału Kuratorium Oświaty, a jedynie zatwierdzenie dokonane przez Sekretarza Gminy z upoważnienia Wójta Gminy Staroźreby. Natomiast arkusze organizacyjne na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 zawierają adnotację kuratorium oświaty: „Stwierdzam niezgodność z obowiązującymi przepisami

prawa (uwagi w załączeniu)”, a następnie zatwierdzenie dokonane przez Sekretarza Gminy z upoważnienia Wójta Gminy Staroźreby i pozytywną opinię organizacji związkowej (arkusz organizacyjny na rok szkolny 2018/2019). W arkuszach organizacyjnych Dyrektor Szkoły przy swoim nazwisku przydzielił następującą liczbę godzin języka polskiego:

- rok szkolny 2016/2017 – 14 godzin,
- rok szkolny 2017/2018 – 9 godzin,
- rok szkolny 2018/2019 – 12 godzin,

pomimo zgody na zwolnienie z pensum godzin dydaktycznych. Dyrektor Szkoły w arkuszach organizacyjnych podał liczbę godzin odpowiadającą liczbie godzin przedmiotu język polski w klasie VIII. W związku z tym kuratorium oświaty nie mając wiedzy o zwolnieniu z pensum dyrektora szkoły, każdorazowo zaakceptowałoby tak sporządzony arkusz organizacyjny.

11. sprawozdawczość;

Kontrolująca poddała sprawdzeniu roczne sprawozdanie budżetowe Rb-28S sporządzone za okres od dnia 01 stycznia 2017r. do dnia 31 grudnia 2017r., pod względem zgodności z ewidencją księgową obejmującą okres sprawozdawczy, i rozbieżności nie stwierdziła. Sprawozdanie Rb-28S zostało podpisane przez Głównego księgowego ZOŚS jako osobę sporządzającą, nie zawiera natomiast podpisu Dyrektora Szkoły jako kierownika jednostki. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U.2014.119), w § 6 ust. 1 pkt 1, stanowi że sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych na podstawie ewidencji księgowej. W § 9 ust. 1 rozporządzenia wprowadzono zasadę, że kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a ust. 2 § 9 ust. 2 zobowiązuje do wykazywania w sprawozdaniach kwot zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Rocznego sprawozdania Rb-27S placówka nie sporządza, ponieważ nie generuje żadnych dochodów, natomiast sprawozdania kwartalne Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji i Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na koniec IV kwartału 2017 roku zostały sporządzone globalnie przez Urząd Gminy w Staroźrebach jako organ prowadzący.

Potwierdzenia sald na rachunkach bankowych wystawione według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. 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 w Staroźrebach.

Kontrolująca sprawdziła sprawozdanie finansowe wraz z załącznikami, sprawozdania budżetowe oraz ewidencję księgową i potwierdzenia sald na rachunkach bankowych, sporządzone według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. Bilans jednostki budżetowej i samorządowego zakładu budżetowego dla Szkoły nie zawiera daty jego sporządzenia. Integralną część bilansu stanowią następujące załączniki:

- rachunek zysków i strat jednostki (wariant porównawczy),
- zestawienie zmian w funduszu jednostki,
- zestawienie obrotów i sald w formie wydruku komputerowego.

Kontrolująca sprawdziła dane wykazane w bilansie i załącznikach, w szczególności w zakresie poniesionych wydatków, posiadanych zobowiązań, stanu środków trwałych i ich umorzeń oraz sald na rachunkach bankowych z ewidencją księgową prowadzoną dla kont księgowych oraz z potwierdzeniem sald na rachunkach bankowych, wystawionym przez Bank Spółdzielczy w Starożrebach, i rozbieżności nie stwierdziła.

Bilans, rachunek zysków i strat, zestawienie zmian w funduszu oraz sprawozdanie budżetowe za 2017 rok nie zawierają dat ich sporządzenia, ani potwierdzenia złożenia w organie prowadzącym, a zatem nie można stwierdzić, czy sprawozdania za 2017 rok zostały sporządzone i przedłożone w organie prowadzącym z zachowaniem terminów określonych przez ustawodawcę w ustawie z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości oraz rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 09 stycznia 2018r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Zgodnie z rozporządzeniem, sprawozdania budżetowe roczne należy złożyć w terminie do dnia 01 lutego roku następującego po roku sprawozdawczym. Natomiast sprawozdanie finansowe należy sporządzić i złożyć w organie prowadzącym w terminie do dnia 31 marca roku następującego po okresie sprawozdawczym.

Sprawozdanie Rb-28S sporządzone za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2018r. zawiera dane ewidencyjne zgodne z przedłożoną ewidencją księgową (w formie wydruku komputerowego z programu finansowo-księgowego) za ten sam okres sprawozdawczy.

12. Obsługa finansowo-księgowa;

Kompleksowemu sprawdzeniu poddano wszystkie źródłowe dokumenty księgowe z lat 2017 i 2018 dotyczące Szkoły, tj. listy płac i kartoteki wynagrodzeń wszystkich pracowników, faktury i rachunki, wyciągi bankowe, deklaracje ZUS i do urzędu skarbowego, noty księgowe, polecenia księgowania, gotówkowe dokumenty księgowe (dowody KP, potwierdzenia płatności kartą bankową).

- a) Dyrektor Szkoły w dniu 12 grudnia 2018r. złożył pisemną informację, że w Szkole nie jest prowadzona obsługa kasowa. Tymczasem zarówno w 2017 roku jak i w 2018 roku miały

miejsce wydatki gotówkowe. Zgodnie z pisemną informacją Dyrektora Szkoły z dnia 26 lutego 2019r.: „W wyjątkowych przypadkach (powodujących wydłużenie czasu realizacji zamówienia) dyrektor dokonuje płatności bieżących faktur ze środków własnych/prywatnych.” Stan faktyczny zatem pozostaje w sprzeczności z pisemną informacją Dyrektora Szkoły o braku prowadzenia kasy. Brak wprowadzenia obrotu gotówkowego do jednostki budżetowej całkowicie eliminuje możliwość płatności gotówką. Stanowi to również potwierdzenie ryzyka nienależytego przechowywania i zabezpieczenia wartości pieniężnych.

b) Zespół Obsługi Szkół Samorządowych odpowiedzialny za prowadzenie obsługi finansowo-księgowej Szkoły, sporządzał również listy płac oraz prowadził kartoteki wynagrodzeń. Wymienione dokumenty księgowe sporządza stanowisko ds. księgowo-płacowych ZOSS. Listy płac zostały podpisane przez Dyrektora Szkoły i Głównego księgowego ZOSS, jak również opatrzone pieczęcią firmową. Zgodnie z obowiązującą instrukcją sporządzania dokumentów, każdy dokument księgowy powinien zostać poddany bieżącej kontroli formalnej, rachunkowej i merytorycznej, zatwierdzeniu do zapłaty oraz zadekretowaniu do ujęcia w księgach rachunkowych. Listy płac stanowią dokument księgowy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości. Zgodnie z art. 20 powyższej ustawy dowód księgowy powinien zawierać co najmniej m.in: stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Kartoteki wynagrodzeń prowadzone są przy wykorzystaniu programu komputerowego. Pracownik ZOSS ds. płacowych sporządza i drukuje listy płac i kartoteki wynagrodzeń. Konfrontacja informacji wynikających z list płac i kart płacowych pracowników Szkoły za lata 2017 i 2018 daje wyniku pozytywny. Wrywkowo poddano sprawdzeniu dokumenty dotyczące przyznanych składników wynagrodzenia i ich wysokości pracownikom Szkoły z kwotami faktycznie wypłaconymi wynikającymi z list płac, i rozbieżności nie stwierdzono.

c) Na prośbę kontrolującej, Główny księgowy ZOSS przygotował wykaz zobowiązań wymagalnych według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. i 30 czerwca 2018r. Z wykazu wynika, że zadłużenie wobec ZUS, w związku z brakiem odprowadzania składek od wynagrodzeń pracowników wynosi:

- według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. – kwotę 73.000,19 zł, na którą złożyły się:
- kwota 39.854,90 zł z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego i ubezpieczenia społecznego pracownika (z czego kwota 2.687,81 zł stanowiła odsetki za zwłokę),

- kwota 33.145,29 zł z tytułu ubezpieczenia społecznego i Funduszu Pracy (z czego kwota 3.065,33 zł stanowiła odsetki za zwłokę),
- według stanu na dzień 30 czerwca 2018r. – kwotę 88.116,33 zł, na którą złożyły się:
- kwota 39.138,85 zł z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego i ubezpieczenia społecznego pracownika,
- kwota 48.977,48 zł z tytułu ubezpieczenia społecznego i Funduszu Pracy.

Kontrolująca ustaliła, iż Szkoła nie odprowadzała odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, zgodnie z zapisami art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 04 marca 1994r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Równowartość dokonanych odpisów i zwiększeń naliczonych na dany rok kalendarzowy pracodawca przekazuje na rachunek bankowy Funduszu w terminie do dnia 30 września tego roku, z tym że w terminie do dnia 31 maja tego roku przekazuje 75% równowartości odpisów.

Zadłużenie z tytułu braku dokonania odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych wyniosło:

- według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. – kwotę łącznie 9.863,52 zł,
- według stanu na dzień 31 grudnia 2018r. – kwotę łącznie 26.792,87 zł.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Artykuł 44 ust. 3 wymienionej ustawy mówi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane:

d) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

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

b) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,

c) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

d) Dyrektor Szkoły zaciągnął zobowiązanie ponad plan finansowy na 2018 rok. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w art. 11 ust. 1 mówi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Dyrektor zaciągnął bowiem zobowiązania, które nie zostały zapłacone we wskazanym terminie, a do zdarzenia doszło w grudniu 2018 roku.

L.p.	Faktura (nr, data, wystawca)	Kwota faktury (w zł)	Termin zapłaty zobowiązania	Faktyczna zapłata zobowiązania
1.	Faktura nr 587/2018 z dnia 19.12.2018r. za węgiel	2.244,20	02.01.2019r.	Brak
2.	Faktura nr FV/339/2018 z dnia 28.12.2018r. za środki czystości i farby	241,45	27.01.2019r.	Brak
Razem		2.485,65	X	X

Wymienione zobowiązania do dnia 26 lutego 2019r. nie zostały zapłacone. Niezapłacone zobowiązanie Szkoły z tytułu zakupu węgla opałowego jest istotne z punktu widzenia prawidłowości funkcjonowania placówki oświatowej. Dyrektor Szkoły dokonał także wydatku nie mającego wpływu na jakość pracy i prawidłowość funkcjonowania placówki. Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany planem finansowym jednostki budżetowej. Świadczy to o braku ustalonych mechanizmów kontroli, które powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko. Powinny istnieć przynajmniej następujące mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych:

- rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych,
- zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione,
- podział kluczowych obowiązków,
- weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji.

Powyższe mechanizmy kontroli nie stanowią katalogu zamkniętego, ponieważ system kontroli zarządczej powinien być elastyczny i dostosowany do specyficznych potrzeb jednostki samorządu terytorialnego.

- e) Faktury zostały sprawdzone pod względem formalnym i rachunkowym oraz zadekretowane do ujęcia w urządzeniach księgowych przez Głównego księgowego ZOŚS, zatwierdzone do zapłaty przez Dyrektora Szkoły i Głównego księgowego ZOŚS. Dyrektor Szkoły drugostronnie opisywał faktury pod względem merytorycznym. Z opisów merytorycznych, których celem jest uzasadnienie dokonanego wydatku w zdecydowanej większości czytamy, że: usługę wykonano, zakupiono na potrzeby Szkoły. A priori wydatki z budżetu szkoły dokonywane są na jej potrzeby i za wykonane usługi i dostawy. Opis merytoryczny powinien jednak stanowić uszczegółowienie, uzasadnienie poniesionego wydatku. Faktury

zawierają informację o stosowaniu ustawy Prawo zamówień publicznych. Płatności były realizowane w formie przelewów bankowych i w formie gotówkowej. Przy czym forma gotówkowa nie jest nigdzie uregulowana i co do zasady nie funkcjonuje w przestrzeni organizacyjnej Szkoły. Operacje te jednak ze względu na brak stosownych regulacji w tym zakresie i organizacyjnego utworzenia kasy, nie były księgowane w formie raportów kasowych.

Analiza skontrolowanych dokumentów źródłowych pozwala na stwierdzenie, iż:

- 1) płatności dokonywane były w kwotach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- 2) nie zawsze zobowiązania były płacone terminowo;
- 3) dekretacja była prawidłowa;
- 4) klasyfikacja budżetowa dla poszczególnych wydatków była prawidłowa;
- 5) pomiędzy dokumentami księgowymi, a ewidencją księgową zachodzi powiązanie;
- 6) w procesie sprawdzania, dekretowania, zatwierdzania do zapłaty uczestniczą dwa kierownicze stanowiska pracy, tj. Dyrektor Szkoły i Główny księgowy ZOŚS;
- 7) na fakturach zamieszczano informację potwierdzającą dokonywanie wydatków z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych;
- 8) dokumenty księgowe nie posiadają opisów merytorycznych lub są one bardzo lakoniczne;
- 9) rachunki do umów zleceń nie zostały poddane bieżącej kontroli, ani nie zawierają adnotacji potwierdzającej wykonanie pracy umownej;
- 10) dokumenty księgowe wewnętrzne i obce po sprawdzeniu i zatwierdzeniu ujmują w ewidencji księgowej Główny księgowy ZOŚS.

Obieg dokumentów księgowych, opisany powyżej jest zgodny z obowiązującą w tym zakresie instrukcją sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Zespole Obsługi Szkół Samorządowych w Starożrebach, oraz w szkołach podstawowych i gimnazjach na terenie Gminy Starożreby wprowadzoną Zarządzeniem Nr 1/2010 Kierownika Zespołu z dnia 20 stycznia 2010r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania.

13. Inwentaryzacja;

Inwentaryzacja metodą spisu z natury, zgodnie z okazanymi dokumentami źródłowymi i pisemną informacją dyrektora Szkoły z dnia 12 grudnia 2018r. została przeprowadzona w grudniu 2015. Dyrektor Szkoły w trybie zarządzenia nie powołał komisji inwentaryzacyjnej, ani nie zarządził przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych, pozostałych środków trwałych i księgozbiorów. Inwentaryzację zarządza kierownik jednostki z zachowaniem

właściwej drogi legislacyjnej, tj. zarządzenia. Inwentaryzację dokumentują m.in. sprawozdanie opisowe z przebiegu spisu z natury sporządzone przez komisję inwentaryzacyjną w dniu 07 grudnia 2015r. oraz protokoły komisji z likwidacji mienia i arkusze spisu z natury z dat 01-07 grudnia 2015r. W treści sprawozdania komisji inwentaryzacyjnej zostało wymienione Zarządzenie Nr 1/2015 Dyrektora Szkoły z dnia 23 listopada 2015r. w sprawie powołania komisji inwentaryzacyjnej.

14. umowy z kontrahentami;

W Szkole został sporządzony rejestr umów i porozumień stanowiących podstawę zaciągnięcia zobowiązań finansowych w 2017 roku. Z rejestru wynika, że jednostka kontrolowana zawarła 3 umowy zlecenie z Sylwią Jaskólską na obsługę sekretariatu w okresie ogółem od dnia 02 stycznia 2017r. do dnia 31 grudnia 2017r. Tymczasem w 2017 roku została również zawarta umowa zlecenia na modernizację instalacji C.O. i instalacji wodno-kanalizacyjnej na kwotę 16.000,00 zł, która nie została ujęta w rejestrze. Dyrektor Szkoły nie okazał rejestru umów cywilnoprawnych za lata 2016, 2018, pomimo iż z dokumentacji źródłowej wynika, że w wymienionych latach były również zawierane umowy zlecenie z usługodawcami zewnętrznymi. Umowy zostały zawarte pomimo braku kontrasygnaty Głównego księgowego. Jedynie umowy zlecenie zawarte odpowiednio w dniu 02 stycznia 2017r. i w dniu 01 września 2017r. z Sylwią Jaskólską na obsługę sekretariatu placówki posiadają kontrasygnatę Głównego księgowego. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. 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.

Z ustaleń kontrolującej dokonanych w oparciu o okazane dokumenty źródłowe wynika, iż kontrola wstępna dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań poprzez kontrasygnowanie umów skutkujących lub mogących skutkować w przyszłości zobowiązaniem finansowym, w przypadku umów cywilnoprawnych nie była przeprowadzana.

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) przekazywać 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.

Kontrolująca po dokonaniu analizy umów zlecenie stwierdza, że nie zabezpieczają one interesów jednostki dla której zostały zawarte. Odpowiednie zapisy w umowie odnośnie warunków jej rozwiązania, wcześniejszego wypowiedzenia wraz z ustalonym katalogiem kar umownych i odszkodowań zabezpieczyłyby jednostkę kontrolowaną przed negatywnymi skutkami niewykonania lub nienależytego albo nieterminowego wykonania przedmiotu umowy. W umowach strony nie ustaliły terminów na wystawianie rachunków/faktur przez zleceniobiorców (np. umowa zlecenie z dnia 02 stycznia 2017r. zawarta z Sylwią Jaskólską na prowadzenie sekretariatu), jak również terminów zapłaty wynagrodzenia (umowa zlecenia z dnia 28 maja 2018r. zawarta z Piotrem Kaźmierskim na koszenie trawy, umowa zlecenie z dnia 10 lipca 2017r. zawarta z MORA SERVI Technika Grzewcza i Sanitarna w Płocku na modernizację C.O. i instalacji wodno-kan. Za wynagrodzeniem 16.000,00 zł). Kontrolującej okazano oświadczenia składane do umów, które nie zostały podpisane przez Zleceniobiorcę, np. umowy zlecenie zawarte z Sylwią Jaskólską na obsługę sekretariatu w okresie od dnia 02 stycznia 2017r. do dnia 31 grudnia 2017r. za wynagrodzeniem miesięcznym w kwocie 1.000,00 zł lub 1.200,00 zł. Każdorazowo, wypłata wynagrodzenia z tytułu umowy zlecenie następowała na podstawie rachunku. Rachunki nie zostały sprawdzone pod względem formalnym i rachunkowym oraz pod względem merytorycznym. Zostały jedynie zatwierdzone do wypłaty przez Głównego księgowego i Dyrektora Szkoły.

Rachunki nie zostały sprawdzone, zweryfikowane, potwierdzone przez Dyrektora w zakresie wykonania pracy umownej. Nie zawierają żadnych znamion kontroli ze strony zlecniodawcy. Powyższe naganne praktyki dają pole do nadużyć, w szczególności w sytuacji braku kontroli merytorycznej sporządzanych dokumentów.

15. Zamówienia publiczne;

Szkoła opracowała i wprowadziła do stosowania procedury udzielania zamówień publicznych o wartości do 30.000 euro. Dyrektor okazał roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w roku 2017, przesłane do Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 20 lutego 2018r., tj. zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych. Jednostka kontrolowana w 2017 roku udzieliła zamówień podprogowych na kwotę netto 39.061,13 zł.

W ramach przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości do 30.000,00 euro, Dyrektor Szkoły sporządził zapytanie ofertowe na wyłonienie usługodawców zewnętrznych do pełnienia funkcji IOD oraz do prowadzenia sekretariatu. Zapytania ofertowe nie noszą znamion, ani adnotacji, ani żadnego innego potwierdzenia, że skutecznie zostały doręczone wykonawcom, zamieszczone na stronie internetowej zamawiającego lub na tablicy ogłoszeń w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego. Konfrontując daty sporządzonych zapytań ofertowych z datami zawartych umów, należy stwierdzić, iż czas na przygotowanie i złożenie oferty, podjęcie decyzji oraz zawarcie umowy był bardzo krótki, nie przekraczał kilku dni. Przykładem jest chociażby zawarcie umowy w dniu 05 czerwca 2018r. z IOD po sporządzeniu zapytania ofertowego w dniu 31 maja 2018r. Zdziwienie kontrolującej budzi fakt, iż zapytanie ofertowe na wyłonienie IOD zostało sporządzone w dniu wolnym od pracy (Boże Ciało).

Inną formą udokumentowania rozeznania cenowego są dokumenty „Rozeznanie cenowe – rozstrzygnięcie”. Każdorazowo decyzja jest podejmowana przez Dyrektora Szkoły pomiędzy dwoma wykonawcami. Na podstawie rozeznań cenowych kontrolująca ustaliła, że niezależnie czy rozeznanie dotyczy wydatku w kwocie 150,00 zł czy 16.500,00 zł działanie jest takie samo.

Biorąc powyższe pod uwagę, kontrolująca nie może oprzeć się wrażeniu, że dokumenty dotyczące przeprowadzonych rozeznań cenowych zostały przygotowane w okresie prowadzenia kontroli instytucjonalnej w jednostce, na potrzeby tej kontroli.

Dyrektor przeprowadzał zamówienia podprogowe i dokonywał wydatków z naruszeniem zasad konkurencyjności i równego traktowania wszystkich wykonawców. Zasady te jako obligatoryjne zostało wpisane w polskie ustawodawstwo, w tym przede wszystkim ustawę Prawo zamówień publicznych. Każda jednostka sektora finansów publicznych, w tym działająca w prawnej formie jednostki budżetowej jest zobowiązana do stosowania

przepisów o zamówieniach publicznych. Zgodnie z art. 44 ust. 3 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.

W placówce został sporządzony plan zamówień publicznych o wartości do 30.000 euro na rok 2017 i 2018, jak również rejestr udzielonych zamówień publicznych o wartości do 30.000 euro za rok 2017 i 2018. W każdym roku plan i rejestr zamówień podprogowych jest zgodny jedynie w zakresie ogrzewania Szkoły, odpowiednio w planie – ogrzewanie, a w rejestrze – zakup węgla.

Udokumentowane czynności są niezgodne z ustaloną w tym zakresie procedurą, tj. regulaminem udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro. Regulacja wewnętrzna ma jedynie charakter deklaracyjny, nie stosowany przy faktycznych czynnościach.

16. Ochrona danych osobowych;

Inspektorem Ochrony Danych w placówce w 2018 roku był Robert Mokok. Kontrolująca ustaliła na podstawie dokumentów źródłowych, że IOD legitymował się wyższym wykształceniem na kierunku Zarządzanie i Marketing oraz ukończonym sześciogodzinnym szkoleniem na temat: „prawidłowe przygotowanie dokumentacji bezpieczeństwa teleinformatycznego (szczególnych wymagań bezpieczeństwa) na podstawie zaleceń ABW”, zorganizowanym w dniu 01 marca 2013r.

IOD opracował poniżej wymienione dokumenty z zakresu bezpieczeństwa danych:

- 1) polityka ochrony danych osobowych obowiązująca od dnia 01 września 2018r. wprowadzona Zarządzeniem Nr 7/2018 Dyrektora Szkoły z dnia 03 września 2018r. z mocą obowiązującą od tej daty,
- 2) wyznaczenie IOD, dokument podpisany w dniu 05 czerwca 2018r. przez Dyrektora Szkoły i IOD,
- 3) procedura zgłaszania naruszenia ochrony danych osobowych organowi nadzorcemu obowiązująca od dnia 01 września 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD, której integralną część stanowi ewidencja naruszeń w zakresie ochrony danych osobowych (tabela do wypełnienia),
- 4) procedura realizacji wniosku osoby, której dane dotyczą, o udzielenie informacji (prawo dostępu do danych osobowych) obowiązująca od dnia 01 września 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD,
- 5) procedura nadawania upoważnień do przetwarzania danych osobowych obowiązująca od dnia 01 września 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD,

- 6) procedura zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych obowiązująca od dnia 01 września 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD,
- 7) procedura rejestrowania czynności przetwarzania danych osobowych obowiązująca od dnia 01 września 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD,
- 8) instrukcja postępowania w sytuacji naruszenia ochrony danych osobowych obowiązująca od dnia 01 września 2018r. zatwierdzona przez Dyrektora Szkoły, której integralną część stanowią załączniki: raport naruszenia ochrony danych (druk do wypełnienia), rejestr incydentów bezpieczeństwa działań korygujących i zapobiegawczych (tabela do wypełnienia), zgłoszenie naruszenia ochrony danych osobowych organowi nadzorcemu (zasady postępowania w dwóch punktach),
- 9) instrukcja postępowania z pieczęciami urzędowymi i pieczętkami obowiązująca od dnia 01 września 2018r. podpisana przez Dyrektora Szkoły i IOD wraz z rejestrem pieczęci i pieczętek używanych w placówce (kontrolująca nie ustaliła różnicy pomiędzy pieczęcią a pieczętką stosowaną w Szkole, gdyż były podobnej wielkości, a instrukcja nie wskazuje różnic),

Według definicji pochodzącej ze słownika języka polskiego pod redakcją W. Doroszewskiego, pieczętka to płytką z wypukłym znakiem lub napisem wyrytym w kauczuku, używana do odbijania znaków, napisów na papierze, laku itp., albo znak, napis odbity na papierze, laku itp., a pieczęć to duża pieczętka albo kawałek laku lub wosku z wyciśniętym znakiem. Wyrazy pieczętka i pieczęć są synonimami w zdecydowanej większości stosowane zamiennie.

- 10) szacowanie ryzyka – arkusz zarządzania ryzykiem z dnia 03 września 2018r. podpisany przez Dyrektora Szkoły, IOD i właściciela ryzyka,
- 11) obowiązek informacyjny podpisany przez Dyrektora Szkoły i IOD w dniu 05 czerwca 2018r.,
- 12) zawiadomienie o wyznaczeniu IOD, wniosek pobrany ze strony internetowej www.biznes.gov.pl, ale brak potwierdzenia faktycznej czynności zgłoszenia IOD do UODO. Kontrolującej nie przedłożono istotnych z punktu widzenia Rozporządzenia 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) z dnia 27 kwietnia 2016r. (Dz. Urz. UE L Nr 119) dokumentów, w tym przede wszystkim zgłoszenia IOD do UODO, opracowania rejestrów kategorii przetwarzania oraz rejestrów czynności przetwarzania w Szkole. Założenia zbiorów danych, w tym danych wrażliwych i jego przesłania do UODO, formularzy klauzul informacyjnych dla rodziców uczniów i innych osób/klientów Szkoły. Szereg regulacji dotyczących postępowania przy naruszeniu danych osobowych oraz zadań IOD mają

drugorzędne znaczenie, gdyż bazowym dokumentem jest Polityka bezpieczeństwa. Brak informacji, na jakich nośnikach elektronicznych przechowywane są dane osobowe, w jakich pomieszczeniach znajdują się dane osobowe i kto ma do nich dostęp.

Standardy kontroli zarządczej wydane Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF.15.84), w części C Mechanizmy kontroli zarządczej, pkt. 15 dotyczącym mechanizmów kontroli systemów informatycznych, stanowią że należy określić mechanizmy kontroli służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych, które powinny być aktualne i pozostające w korespondencji z bieżącą organizacją danej jednostki. Mając na uwadze powyższy zapis stwierdzić należy że powyższe regulacje nie służyły wystarczającemu zabezpieczeniu systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji w jednostce, z uwagi na brak ich kompletności, a także spójności z innymi procedurami wewnętrznymi (np. regulamin organizacyjny). Na koniec roku 2017 i 2018 Dyrektor Szkoły nie przeprowadził audytu w zakresie bezpieczeństwa informacji. Jednostka nie zrealizowała w związku z tym zapisów wynikających z § 20 ust. 2 pkt od 1 do 14 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U.2012.526), ponieważ nie udokumentowała obowiązku wynikającego z pkt. 14, to jest jako podmiot realizujący zadania publiczne nie zapewniła okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, nie rzadziej niż raz na rok.

17. Kontrola zarządcza;

Dyrektor Szkoły wprowadził do stosowania Zarządzeniem Nr 6/2016 z dnia 01 września 2016r. regulamin kontroli zarządczej. Pojęcia „kontrola zarządcza w jst”, system funkcjonowania kontroli zarządczej oraz standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych zostały wprowadzone w 2009 roku, z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2010r. (ustawa o finansach publicznych) i od dnia 30 grudnia 2009r. (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla jst). W jednostce kontrolowanej Dyrektor wprowadził wymagane procedury ponad pięć i pół roku po dacie wejścia w życie przepisu prawa.

Ustawodawca w art. 68 i następnych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych uregulował zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w administracji publicznej. Zgodnie z wymienionym przepisem, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora

finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób:

- zgodny z prawem,
- efektywny,
- oszczędny,
- terminowy.

Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki (art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Analiza wprowadzonych wyżej wymienionych regulaminów i zasad pod względem ich zgodności z zapisami art. 68 i następnych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych oraz standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wprowadzonymi Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r. daje wynik negatywny.

Obowiązki ustalone w regulaminie kontroli zarządczej nie są przestrzegane. Dyrektor monitoruje skuteczność kontroli zarządczej i jej poszczególnych elementów, jak również podejmuje środki zaradcze wobec wszelkich zaobserwowanych problemów w funkcjonowaniu kontroli zarządczej, w szczególności poprzez zmianę i aktualizację funkcjonujących w szkole procedur i regulaminów. Raz w roku dokonywana jest identyfikacja ryzyk w odniesieniu do ustalonych celów. Dyrektor Szkoły sprawuje kontrolę finansową, zgodnie z art. 53 ustawy o finansach publicznych.

Raz w roku pracownicy wyznaczeni przez Dyrektora przeprowadzają samoocenę systemu kontroli zarządczej, które następnie są wpisywane w kwestionariuszu samooceny, który jest przekazywany Dyrektorowi. Na podstawie wyników monitorowania, samooceny, przeprowadzonych audytów i kontroli dyrektor sporządza oświadczenie o stanie kontroli zarządczej obejmujące rok poprzedni, według załączonego druku. W regulaminie kontroli zarządczej nie ustalono żadnych terminów na przeprowadzanie samooceny kontroli zarządczej, składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, ani nie wskazano adresata oświadczenia. **Dyrektor Szkoły w dniu 05 stycznia 2018r. sporządził oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok 2017, z którego wynika, że w placówce w**

wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. W zakresie roku 2016 i 2018 kontrolująca stwierdza brak wypełniania obowiązków sprawozdawczych w obszarze kontroli zarządczej, a ustalenia w niniejszym protokole jednoznacznie stanowią, iż system kontroli zarządczej na istotnych płaszczyznach funkcjonowania jednostki kontrolowanej nie działa.

VI. GMINNY OŚRODEK POMOCY SPOŁECZNEJ W STAROŻREBACH

1. Dane kontrolowanego:

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Starożrebach, ul. Płocka 18, 09-440 Starożreby, w dalszej części protokołu zwany GOPS;

2. Osoby udzielające informacji:

- Pani Anna Szpakowicz – Kierownik GOPS;

3. Forma prawna:

GOPS jest jednostką budżetową finansowaną przez Gminę Starożreby. Gospodarka finansowa jest prowadzona w formie jednostki budżetowej.

4. Podstawy prawne działania:

- ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej,
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych,
- statut nadany Uchwałą Nr 972XVIII/2016 Rady Gminy Starożreby z dnia 12 sierpnia 2016r.;

5. Kierownictwo:

- Kierownikiem GOPS jest pani Anna Szpakowicz.

6. Procedury wewnętrzne obowiązujące w jednostce w okresie objętym kontrolą:

- regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Nr 1/2018 Kierownika GOPS z dnia 02 stycznia 2018r. z mocą obowiązującą z dniem podjęcia,
- regulamin pracy wprowadzony Zarządzeniem Nr 4/2015 Kierownika GOPS z dnia 03 lipca 2015r. z mocą obowiązującą z dniem podjęcia,
- zasady (polityka) rachunkowości wprowadzone Zarządzeniem Nr 5/2017 Kierownika GOPS z dnia 29 grudnia 2017r. z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2018r.,

- instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych i gospodarki rzeczowymi składnikami majątkowymi wprowadzona Zarządzeniem Nr 3/2016 Kierownika GOPS z dnia 22 sierpnia 2016r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania,
- regulamin przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych do 30.000 euro wprowadzony Zarządzeniem Nr 2/2014 Kierownika GOPS z dnia 20 maja 2014r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania,
- polityka bezpieczeństwa informacji oraz instrukcja zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych wprowadzone Zarządzeniem Nr 4/2018 Kierownika GOPS z dnia 24 maja 2018r. z mocą obowiązującą z dniem 25 maja 2018r.,
- regulamin kontroli zarządczej wprowadzony Zarządzeniem Nr 2/2015 Kierownika GOPS z dnia 19 lutego 2015r. z mocą obowiązującą z dniem podania do wiadomości pracownikom,
- instrukcja kancelaryjna wraz z JRWA i instrukcja w sprawie organizacji i zakresu działania składnicy akt (ze zm.) wprowadzona Zarządzeniem Nr 1/2012 Kierownika GOPS z dnia 15 marca 2012r. z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2012r., pozytywnie zweryfikowana każdorazowo przez właściwy oddział Archiwum Państwowego.

7. Stan zatrudnienia;

Kierownik GOPS przygotował pisemną informację zawierającą stan zatrudnienia:

- 10 osób na 10 etatach – 01 stycznia 2017r.,
- 10 osób na 10 etatach – 31 grudnia 2017r.,
- 10 osób na 10 etatach – 30 listopada 2018r.

Powyższe wskazuje na stały stan zatrudnienia w GOPS. Jednostka kontrolowana zatrudnia również osoby na umowy zlecenie jako opiekunki, świadczące usługi opiekuńcze u podopiecznych.

8. Realizowane projekty współfinansowane;

GOPS zawarł w dniu 11 października 2017r. umowę nr WPS-IX.946.3.145.2017, której przedmiotem dofinansowanie programu asystent rodziny i koordynator pieczy zastępczej na rok 2017. Dofinansowanie zamknęło się w kwocie 24.000,00 zł. Program był realizowany do dnia 31 grudnia 2017r. Gmina jest zobowiązana sporządzić i złożyć w terminie do dnia 15 stycznia 2018r. sprawozdanie z realizacji programu i dokonać zwrot niewykorzystanych środków finansowych. Sprawozdanie Kierownik GOPS sporządził w dniu 23 stycznia 2018r., a zatem z naruszeniem terminu umownego. Niewykorzystane środki finansowe zostały przez GOPS zwrócone w dniu 12 stycznia 2018r. według w.b. z tej daty (kwota 1.528,92 zł niewykorzystanej dotacji).

GOPS zawarł w dniu 15 listopada 2018r. umowę nr WPS-VIII.946.2.165.2018, której przedmiotem dofinansowanie programu asystent rodziny i koordynator pieczy zastępczej na rok 2018. Dofinansowanie zamknęło się w kwocie 8.743,00 zł. Program był realizowany do dnia 31 grudnia 2018r. Gmina jest zobowiązana sporządzić i złożyć w terminie do dnia 15 stycznia 2019r. sprawozdanie z realizacji programu i dokonać zwrot niewykorzystanych środków finansowych. Sprawozdanie Kierownik GOPS sporządził w dniu 28 stycznia 2019r., a zatem z naruszeniem terminu umownego. Niewykorzystane środki finansowe zostały przez GOPS zwrócone w dniu 15 stycznia 2019r. według w.b. z tej daty (kwota 2.613,14 zł niewykorzystanej dotacji).

9. rachunkowość;

Sprawozdanie roczne Rb-28S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017r. zostało sporządzone przez Głównego księgowego i podpisane przez Kierownika. Nie posiada daty jego sporządzenia, co uniemożliwia zapewnienie o terminowym jego sporządzeniu i przedłożeniu organowi prowadzącemu. Konfrontacja danych wynikających ze sprawozdania rocznego Rb-28S z ewidencją księgową prowadzoną w podziale na paragrafy klasyfikacji budżetowej (wydruk komputerowy) dała wynik pozytywny.

Sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji oraz Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych sporządzane były w urzędzie. Kierownik GOPS przygotował w formie pisemnej wykaz zobowiązań wymagalnych według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. i 30 czerwca 2018r. Kwotą ogółem zobowiązań wymagalnych na dzień 31 grudnia 2017r. wynosiła 47.351,77 zł, a kwotą zobowiązań wymagalnych na dzień 30 czerwca 2018r. wynosiła 23.814,87 zł. Potwierdzenia sald na rachunkach bankowych wystawione według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. w konfrontacji z syntetyczną ewidencją księgową, w zakresie posiadanych środków na rachunkach bankowych są zgodne.

Kontrolująca sprawdziła sprawozdanie finansowe wraz z załącznikami, sprawozdania budżetowe oraz ewidencję księgową i potwierdzenia sald na rachunkach bankowych, sporządzone według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. Bilans jednostki budżetowej i samorządowego zakładu budżetowego dla GOPS został sporządzony w dniu 31 marca 2018r. Zarówno bilans, jak i załączone do niego dokumenty podpisał Główny księgowy GOPS jako osoba sporządzająca i Kierownik GOPS. Integralną część bilansu stanowią następujące załączniki:

- rachunek zysków i strat jednostki (wariant porównawczy),
- zestawienie zmian w funduszu jednostki.

Kontrolująca sprawdziła dane wykazane w bilansie i załącznikach, w szczególności w zakresie poniesionych wydatków, posiadanych zobowiązań, stanu środków trwałych i ich umorzeń oraz sald na rachunkach bankowych z ewidencją księgową prowadzoną dla kont księgowych oraz z potwierdzeniem sald na rachunkach bankowych, wystawionym przez Bank Spółdzielczy w Starożrebach (obsługujący jednostkę w okresie objętym kontrolą), i rozbieżności nie stwierdziła.

Kontrolująca sprawdziła dane wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017r. z ewidencją księgową prowadzoną w podziale na paragrafy klasyfikacji budżetowej, i rozbieżności nie stwierdziła.

Sprawozdania budżetowe za 2017 i 2018 rok sporządził Główny księgowy GOPS, co potwierdził swoim podpisem. Zostały one podpisane również przez Kierownika GOPS, który zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych ponosi odpowiedzialność za całość gospodarki, w tym również gospodarki finansowej.

Sprawozdanie finansowe zostało sporządzone w terminie określonym przez ustawodawcę w ustawie z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości.

Konfrontacji poddano informacje wynikające ze sprawozdania finansowego i załączników, oraz ze sprawozdań budżetowych, w zakresie poniesionych wydatków, posiadanych zobowiązań i należności, i rozbieżności nie stwierdzono.

Konfrontacji poddano potwierdzenia sald rachunków bankowych jednostki wystawione według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. z danymi wynikającymi z prowadzonej komputerowo ewidencji księgowej, i rozbieżności nie stwierdzono.

Wyrywkowemu sprawdzeniu zostały poddane dokumenty księgowe GOPS, w tym przede wszystkim raporty kasowe, wyciągi bankowe, faktury, rachunki do umów cywilnoprawnych, listy wypłat świadczeń, polecenia wyjazdu służbowego itp.:

- listy wypłat świadczeń zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz zatwierdzone do zapłaty. Na dokumentach znajduje się dekretycja przyporządkowująca do paragrafów klasyfikacji budżetowej. Wymienione czynności przeprowadzają Kierownik i Główny księgowy GOPS, a dokument sporządza referent administracyjno-biurowy.
- Płatności były realizowane w formie przelewów bankowych i w formie gotówkowej, Kierownik GOPS z Wójtem Gminy w dniu 02 stycznia 2007r. zawarł z zachowaniem formy

pisemnej porozumienie o prowadzeniu przez Urząd Gminy obsługi kasowej dla GOPS. Raporty kasowe są prowadzone ręcznie. Zawierają podpis osoby sporządzającej i sprawdzającej.

- rachunki kosztów podróży służbowej nie były sprawdzane pod względem merytorycznym, nie zawierają również dekretacji z klasyfikacją budżetową,.

Analiza skontrolowanych dokumentów źródłowych pozwala na stwierdzenie, iż:

- 1) płatności dokonywane były w kwotach, wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- 2) dekretacja była prawidłowa;
- 3) klasyfikacja budżetowa dla poszczególnych wydatków była prawidłowa;
- 4) pomiędzy dokumentami księgowymi, a ewidencją księgową zachodzi powiązanie, poszczególne rodzaje dokumentów księgowych potwierdzających przeprowadzone operacje gotówkowe, dotyczące przede wszystkim bieżących płatności były księgowane na właściwych kontach;
- 5) w procesie sprawdzania, dekretowania, zatwierdzania do zapłaty uczestniczą 2 kierownicze stanowiska, tj. Kierownik i Główny księgowy;
- 6) listy wypłat zasiłków podobnie jak inne dokumenty księgowe podlegają kontroli merytorycznej, formalnej, rachunkowej, zawierają dekretację oraz są zatwierdzane do wypłaty przez upoważnione do tego osoby, zgodnie z ustalonym podziałem obowiązków.

Należy zauważyć, iż w procesie kontroli uczestniczą dwa kierownicze stanowiska pracy (kierownik i główny księgowy). Nie mniej jednak Główny księgowy wykonuje zdecydowaną większość czynności operacyjnych i kontrolnych przy dokumencie księgowym, tj. po zakończonym procesie sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym, zadekretowania i współzatwierdzenia do zapłaty, dokument księguje, a następnie dokonuje płatności. Standardy kontroli zarządczej zobowiązują jednostki sektora finansów publicznych do dokonywania podziału kluczowych obowiązków, w celu uniknięcia nieprawidłowości. Rozwiązanie systemowe powinny przede wszystkim zabezpieczać jednostkę przed ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości i uchybień, powinny być odpowiednie ze względu na rozmiar działalności, rodzaj dokumentów, ale także strukturę organizacyjną.

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:

- d) określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych,
- e) metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego,
- f) 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,
- g) 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.

Obieg dokumentów księgowych, opisany powyżej jest zgodny z obowiązującą w tym zakresie instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych i gospodarki rzeczowymi składnikami majątkowymi wprowadzoną Zarządzeniem Nr 3/2016 Kierownika GOPS z dnia 22 sierpnia 2016r. z mocą obowiązującą z dniem podpisania.

10. Inwentaryzacja;

Artykuł 26 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości, stanowi iż:

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.

GOPS nie opracował instrukcji inwentaryzacyjnej, do czego zobowiązuje w art. 26 i 27 ustawa o rachunkowości. Inwentaryzacja metodą spisu z natury, zgodnie z okazanymi dokumentami źródłowymi została przeprowadzona w dniach 01-20 grudnia 2015r. Potwierdzeniem informacji Kierownika GOPS jest sprawozdanie opisowe z przebiegu spisu z natury sporządzone w dniu 21 grudnia 2015r. przez członków komisji inwentaryzacyjnej.

11. umowy z kontrahentami;

GOPS prowadzi rejestr umów cywilnoprawnych. Według okazanych dokumentów i ustnych informacji udzielonych przez Kierownika GOPS wynika, że jednostka zawierała umowy zlecenie na świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania podopiecznych. Kontrolująca dokonała przeglądu zawartych umów zlecenie i stwierdziła, że nie były one zawierane przy kontrasygnacie Głównej księgowej GOPS. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. 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.

Z ustaleń kontrolującej dokonanych w oparciu o okazane dokumenty źródłowe wynika, iż kontrola wstępna dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań poprzez kontrasygnowanie umów skutkujących lub mogących skutkować w przyszłości zobowiązaniem finansowym, w przypadku umów cywilnoprawnych nie była przeprowadzana.

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) przekazywać 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.

Kontrolująca po dokonaniu analizy umów zlecenie stwierdza, że nie zabezpieczają one interesów jednostki dla której zostały zawarte. Odpowiednie zapisy w umowie odnośnie warunków jej rozwiązania, wcześniejszego wypowiedzenia wraz z ustalonym katalogiem kar umownych i odszkodowań zabezpieczyłyby jednostkę kontrolowaną przed negatywnymi skutkami niewykonania lub nienależytego albo nieterminowego wykonania przedmiotu umowy. W umowach strony nie ustaliły terminów na wystawianie rachunków przez zleceniobiorców, a termin wypłaty wynagrodzenia był ustalany w granicach obowiązywania umowy, a nie po jej zakończeniu jak to zwyczajowo powinno się odbywać. Przepisy kodeksu cywilnego w art. 735 i następnych regulują zasady postępowania przy zawieraniu i wypłacaniu wynagrodzenia z tytułu umów zlecenie.

Oświadczenia składane przez zleceniobiorców wraz z rachunkami do umów zlecenie oraz rachunki nie zawsze były podpisywane przez zleceniobiorcę. Pomimo przedłożenia rachunku dotkniętego istotnym uchybieniem z punktu widzenia nie tylko przepisów kodeksu cywilnego, ale również przepisów ustawy o finansach publicznych i ustawy o rachunkowości, która w art. 21 wskazuje informacje, jakie co najmniej powinien posiadać dowód księgowy, wynagrodzenie zleceniobiorcom było wypłacane. Ponadto rachunki do

umów zlecenia nie zostały sprawdzone pod względem formalnym i rachunkowym oraz pod względem merytorycznym. Zostały jedynie zatwierdzone do wypłaty przez Kierownika GOPS i Głównego księgowego. Rachunki nie zostały sprawdzone, zweryfikowane, potwierdzone przez Kierownika GOPS w zakresie wykonania pracy umownej. Nie zawierają żadnych znamion kontroli ze strony zlecniodawcy. Główny księgowy nie dekretował rachunków, w raportach kasowych również nie ma dekretacji do ujęcia wydatku we właściwych urządzeniach księgowych na kontach i w klasyfikacji budżetowej. Powyższe naganne praktyki dają pole do nadużyć, w szczególności w sytuacji braku kontroli merytorycznej sporządzanych dokumentów.

12. Zamówienia publiczne;

GOPS opracował i wprowadził do stosowania procedurę udzielania zamówień publicznych o wartości do 30.000 euro. Kierownik GOPS okazał roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w roku 2017, przesłane do Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 28 lutego 2018r., tj. zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych. Jednostka kontrolowana w 2017 roku udzieliła zamówień podprogowych na kwotę netto 188.979,61 zł.

GOPS za rok 2017 i 2018 sporządził zarówno plan jak i prowadził rejestr udzielonych zamówień podprogowych.

13. Decyzje administracyjne:

GOPS realizuje swoje zadania statutowe, między innymi w trybie decyzji administracyjnych, dotyczących:

1. Usług opiekuńczych, wydano 46 decyzji w latach 2017-2018,
2. Zasiłku stałego, wydano 23 decyzje w latach 2017-2018,
3. Zasiłku okresowego, wydano 77 decyzji w latach 2017-2018,
4. Zasiłku celowego, wydano 246 decyzji w latach 2017-2018,
5. Pomocy państwa w zakresie dożywiania (świadczenia pieniężne), wydano 150 decyzji w latach 2017-2018,
6. Pomocy państwa w zakresie dożywiania (świadczenia rzeczowe), wydano 27 decyzji w latach 2017-2018,
7. Pomocy państwa w zakresie dożywiania (posiłki w szkole), wydano 149 decyzji w latach 2017-2018,
8. Kierowanie do DPS, wydano 25 decyzji w latach 2017-2018,
9. Przyznania świadczeń rodzinnych, wydano 269 decyzji w latach 2017-2018,
10. Przyznania świadczeń wychowawczych, wydano 741 decyzji w latach 2017-2018,
11. Przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, wydano 80 decyzji w latach 2017-2018,

12. Zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, wydano 896 decyzji w latach 2017-2018,

Powyższe kontrolująca ustaliła na podstawie prowadzonych rejestrów wydanych decyzji administracyjnych. Rejestry zawierają informacje na temat:

- a) numeru decyzji administracyjnej,
- b) daty wydania decyzji administracyjnej,
- c) rozstrzygnięcia merytorycznego/przedmiotowego zawartego w komparycji decyzji administracyjnej,
- d) danych podmiotu decyzji administracyjnej.

Kontrolująca dokonała przeglądu losowo wybranych decyzji administracyjnych, różnych rodzajowo, wydanych w styczniu 2017 i 2018 roku. Decyzje administracyjne poddane sprawdzeniu zawierają elementy wymagane przepisami art. 107 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, tj.:

- a) oznaczenie organu administracji publicznej,
- b) datę wydania,
- c) oznaczenie strony lub stron,
- d) powołanie podstawy prawnej,
- e) rozstrzygnięcie,
- f) uzasadnienie faktyczne i prawne,
- g) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania,
- h) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny,
- i) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

14. Ochrona danych osobowych;

Inspektorem Ochrony Danych w GOPS w 2018 roku była Patrycja Rajkowska. Kierownik GOPS powołał wymienioną osobę w drodze Zarządzenia Nr 3/2018 z dnia 24 maja 2018r. integralną część Zarządzenia stanowi zakres czynności IOD. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że IOD żadnego dokumentu nie podpisał, nie przyjął zatem skutecznie

powierzonych obowiązków. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych, przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem (standard 4 – delegowanie uprawnień). IOD opracował poniżej wymienione dokumenty z zakresu bezpieczeństwa danych:

- 1) Polityka bezpieczeństwa informacji,
- 2) Instrukcja zarządzania systemem informatycznym,

Które Kierownik GOPS wprowadził do stosowania Zarządzeniem Nr 4.2018 z dnia 24 maja 2018r. z mocą obowiązującą z dniem 25 maja 2018r.

Kontrolującej nie przedłożono dokumentów wymaganych Rozporządzeniem 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) z dnia 27 kwietnia 2016r. (Dz. Urz. UE L Nr 119), w tym przede wszystkim zgłoszenia IOD do UODO, opracowania rejestrów kategorii przetwarzania. Założenia zbiorów danych, w tym danych wrażliwych i jego przesłania do UODO, formularzy klauzul informacyjnych dla klientów GOPS. Brak informacji, na jakich nośnikach elektronicznych przechowywane są dane osobowe, w jakich pomieszczeniach znajdują się dane osobowe i kto ma do nich dostęp.

Standardy kontroli zarządczej wydane Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF.15.84), w części C Mechanizmy kontroli zarządczej, pkt. 15 dotyczącym mechanizmów kontroli systemów informatycznych, stanowią że należy określić mechanizmy kontroli służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych, które powinny być aktualne i pozostające w korespondencji z bieżącą organizacją danej jednostki. Mając na uwadze powyższy zapis stwierdzić należy że powyższe regulacje nie służyły wystarczającemu zabezpieczeniu systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji w jednostce. Na koniec roku 2017 i 2018 Kierownik GOPS nie przeprowadził audytu w zakresie bezpieczeństwa informacji. Jednostka nie zrealizowała w związku z tym zapisów wynikających z § 20 ust. 2 pkt od 1 do 14 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U.2012.526), ponieważ nie udokumentowała obowiązku wynikającego z pkt. 14, to jest jako podmiot realizujący zadania publiczne nie zapewniła okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, nie rzadziej niż raz na rok.

15. Kontrola zarządcza;

Kierownik GOPS wprowadził do stosowania Zarządzeniem Nr 2/2015 z dnia 19 lutego 2015r. regulamin kontroli zarządczej. W obszarze roku 2017 okazano kontrolującej arkusz identyfikacji i analizy ryzyka na 2017 rok, sprawozdanie z funkcjonowania kontroli zarządczej za 2017 rok, cele i zadania na 2017 rok, protokół kontroli wewnętrznej w GOPS za 2017 rok, kwestionariusze samooceny za 2017 rok, arkusze oceny okresowej pracownika za 2017 rok. Pojęcia „kontrola zarządcza w jst”, system funkcjonowania kontroli zarządczej oraz standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych zostały wprowadzone w 2009 roku, z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2010r. (ustawa o finansach publicznych) i od dnia 30 grudnia 2009r. (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla jst). W jednostce kontrolowanej Kierownik wprowadził wymagane procedury prawie pięć lat po dacie wejścia w życie przepisu prawa.

Ustawodawca w art. 68 i następnych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych uregulował zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w administracji publicznej. Zgodnie z wymienionym przepisem, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób:

- zgodny z prawem,
- efektywny,
- oszczędny,
- terminowy.

Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki (art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Analiza wprowadzonych wyżej wymienionych regulaminów i zasad pod względem ich zgodności z zapisami art. 68 i następnych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych oraz standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów

publicznych wprowadzonymi Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r. daje wynik negatywny.

VII. ZAKŁAD GOSPODARCZY PRZY URZĘDZIE GMINY W STAROŻREBACH

1. Dane kontrolowanego:

Zakład Gospodarczy przy Urzędzie Gminy w Starożrebach, ul. Żwirki i Wigury 11, 09-440 Starożreby, w dalszej części protokołu zwany Zakładem;

2. Osoby udzielające informacji:

- Pan Stanisław Wolszczyński – Kierownik Zakładu;

3. Forma prawna:

Zakład jest jednostką budżetową finansowaną przez Gminę Starożreby. Gospodarka finansowa jest prowadzona w formie jednostki budżetowej.

4. Podstawy prawne działania:

- ustawa z dnia 08 marca 1990r. o samorządzie gminnym,
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych;

5. Kierownictwo:

Kierownikiem Zakładu jest pan Stanisław Wolszczyński.

6. W dniu 30 stycznia 2019r. Kierownik Zakładu przygotował pisemną informację zawierającą wykaz samochodów znajdujących się na stanie jednostki. Z powyższej informacji wynika, że Zakład posiada 6 autobusów, 2 busy, 3 ciągniki i 1 równiarkę. Księgowa Zakładu okazała ewidencję księgową oraz księgę środków trwałych, która w ocenie kontrolującej jest prowadzona prawidłowo, jak również zawiera wykaz wszystkich środków trwałych. Na stanie Zakładu znajdują się również budynki, które zostały w ewidencji środków trwałych wykazane.

W związku z tym, iż Zakład jest właścicielem dwunastu pojazdów mechanicznych ponosi wydatki związane z ich utrzymaniem. Kontrolującej okazano faktury potwierdzające dokonanie przeglądów technicznych i ubezpieczenia pojazdów. Badania okresowe pojazdów były dokonywane na stacji diagnostycznej prowadzonej przez firmę „ODYS” Transport Międzynarodowy i Turystyka Leon Dąbkowski w Starożrebach. Faktury dokumentujące przeprowadzone badania diagnostyczne zostały sprawdzone pod

względem formalnym, rachunkowym i merytorycznym oraz zatwierdzone do zapłaty i zadekretowane. Powyższych czynności dokonywali łącznie Kierownik Zakładu i Główny księgowy. Faktury nie zawierają opisu merytorycznego dotyczącego poniesionego wydatku, w tym przede wszystkim informację o ewentualnym zawarciu umowy z wykonawcą usługi. Na dokumentach księgowych nie ma również adnotacji potwierdzającej dokonanie wydatku z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych. Nie wszystkie faktury zostały poddane bieżącej kontroli i dekretacji do ujęcia w urządzeniach księgowych. Kontrolująca ustaliła, iż w latach 2017 i 2018 Zakład wydatkował kwotę 5.857,42 zł z tytułu badań diagnostycznych i drobnych napraw serwisowych posiadanych pojazdów. Kierownik jednostki nie podjął jednak decyzji o przeprowadzeniu rozeznania cenowego, zapytania ofertowego zmierzającego do udzielenia zamówienia podprogowego o wartości do 30.000 euro i wyłonienie wykonawcy, który złoży najkorzystniejszą ofertę. Ustawodawca w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych zobowiązuje w art. 44 ust. 3 do dokonywania wydatków publicznych:

- 1) W sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - 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.

Brak podjęcia decyzji o przeprowadzeniu postępowania podprogowego przez Kierownika Zakładu uniemożliwia udowodnienie, iż firma „ODYS” spełnia wymagania określone w ustawie o finansach publicznych, świadczy usługi najtaniej na lokalnym rynku. W ustawie z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych, jest z kolei mowa o wskazaniu przez kierownika jednostki kryteriów, jakie będą najkorzystniejsze dla zamawiającego. Obecnie oprócz najniższej ceny można wziąć pod uwagę inne kryteria, chociażby indywidualnie ustalone terminy świadczenia usługi.

Pojazdy i inne mienie będące na stanie Zakładu posiada aktualne ubezpieczenie, ubezpieczycielem jest PZU.

7. Paliwo do pojazdów Zakład kupował na podstawie umowy zawartej w dniu 02 stycznia 2017r. z firmą „SPLENDOR” Dariusz Serwach w Płońsku, z mocą obowiązującą w okresie od dnia 01 stycznia 2017r. do dnia 31 grudnia 2017r. przedmiotem umowy była dostawa 60.000 litrów oleju napędowego do autobusów, busów, równiarki i ciągników rolniczych. Wartość umowy brutto zamknęła się kwotą 260.400,00 zł. Umowa której zawarcie było równoznaczne z zaciągnięciem zobowiązania finansowego na kilkaset tysięcy, Kierownik Zakładu zawarł bez udziału głównego księgowego. Reasumując umowa o wartości 260.400,00 zł nie zawiera kontrasygnaty Głównego księgowego Zakładu. Skąd zatem

pewność, że środki finansowe w budżecie na 2017 rok zostały zabezpieczone, że zobowiązanie jest zgodne z planem finansowym jednostki.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. 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.

Tymczasem w okazanej dokumentacji, poddanej wnikliwej analizie, nie ma żadnego dokumentu potwierdzającego wstępną kontrolę wydatku, w tym potwierdzenie zabezpieczenia środków finansowych w planie budżetowym, zgodność wydatku z planem finansowym.

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) przekazywać 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.

Umowa nr 1/08/2017 zawarta w dniu 27 grudnia 2017r. z firmą „SPLENDOR” Dariusz Serwach w Płońsku, z mocą obowiązującą w okresie od dnia 01 stycznia 2018r. do dnia 31 grudnia 2019r. na dostawę 130.000 litrów oleju napędowego do autobusów, busów, równiarki i ciągników rolniczych. Wartość umowy brutto zamknęła się kwotą 574.600,00 zł. Wymieniona umowa została zawarta przez Gminę Staroźreby reprezentowaną przez Wójta przy kontrasygnacie Skarbnika. Kontrolująca poddała sprawdzeniu przedmiotową umowę i stwierdziła, że została ona zawarta z dołożeniem należytej staranności.

Powyższe stanowi potwierdzenie, iż Kierownik Zakładu nie sprawuje należycie nadzoru i staranności przy podejmowaniu istotnych pod względem finansowym decyzji. Funkcją urzędu jako organu prowadzącego nie jest bowiem organizowanie pracy, podejmowanie decyzji, zawieranie umów, które należą do kompetencji Kierownika Zakładu.

Pod względem księgowym, rachunkowym kontrolująca nie ma uwag do pracowników. W ocenie kontrolującej, po dokonaniu przeglądu źródłowych dokumentów pozaksięgowych, np. umowy z kontrahentami, umowy zlecenie oraz rozmowach z Kierownikiem Zakładu dotyczących podstawowych obszarów działalności jednostki, należy stwierdzić, że Kierownik nie ma kompleksowej, pełnej, kompletnej wiedzy o prowadzonych działaniach. W rozmowie na temat udzielonych zamówień publicznych, sporządzonych sprawozdaniach do UZP, prowadzeniu teczek osobowych pracowników, podziału obowiązków pomiędzy pracownikami, ustalonego systemu zastępstw, Kierownik Zakładu nie był w stanie udzielić informacji. Kontrolująca ustaliła, iż obszar związany z obsługą finansowo-księgową, prowadzeniem dokumentacji księgowej, ale także kontrola bieżąca źródłowych dokumentów księgowych prowadzi Główny księgowy Zakładu. Teczki osobowe, karty ewidencji czasu pracy i inne dokumenty kadrowe również prowadzi Główny księgowy Zakładu.

Z powyższego wynika, że standardy kontroli zarządczej określone w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r. z mocą obowiązującą od dnia 30 grudnia 2009r. w żadnym środowisku nie są przez Kierownika Zakładu przestrzegane. Dokumentacja kadrowa, z zamówień publicznych, zabezpieczenie zasobów, nepotyzm (zatrudnianie w bezpośredniej podległości członków swojej rodziny), zaciąganie zobowiązań bez wstępnej kontroli stanowią tylko wierzchołek góry lodowej. Kierownik Zakładu de facto nie sprawuje nadzoru nad jednostką za którą ponosi odpowiedzialność, ani nad pracownikami zatrudnionymi w Zakładzie, dla których w rozumieniu przepisów kodeksu pracy jest pracodawcą.

8. Zamówienia publiczne;

Zakład nie stosował procedur udzielania zamówień publicznych o wartości do 30.000 euro. Kierownik poinformował, iż nie sporządzał sprawozdań o udzielonych zamówieniach

publicznych do Urzędu Zamówień Publicznych, pomimo iż powyższe jest wymagane treścią art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych. Sprawozdanie było sporządzane przez pracownika urzędu. Obszar zamówień publicznych, gdzie sprawozdania roczne do UZP sporządzane są w Urzędzie Gminy, w komisjach przetargowych powoływani są pracownicy Zakładu, a jako kierownik zamawiającego jest wskazywany Wójt Gminy potwierdza jedynie, że dualizm w zarządzaniu jednostką budżetową jest nieefektywny. Stanowi ryzyko nieprawidłowości, przeoczenia terminu na sporządzenie, wysłanie, opublikowanie dokumentu, chociażby w prowadzonych zamówieniach publicznych. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004r. wprowadza przy postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego szereg terminów i obowiązków sporządzania w ściśle określonych terminach, właściwych dokumentów. W Zakładzie jest to prowadzone przez komisję przetargową, albo przekazywane do urzędu.

9. Kontrola zarządcza;

Ustawodawca w art. 68 i następnych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych uregulował zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w administracji publicznej. Zgodnie z wymienionym przepisem, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób:

- zgodny z prawem,
- efektywny,
- oszczędny,
- terminowy.

Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki (art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych). Regulacje wewnętrzne w zakresie systemu kontroli zarządczej powinny być zgodne z zapisami art. 68 i następnych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych oraz standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wprowadzonymi Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r.

Kontrolująca stwierdza brak wypełniania obowiązków sprawozdawczych w obszarze kontroli zarządczej, a ustalenia w niniejszym protokole stanowią, iż system kontroli zarządczej w poddanych sprawdzeniu obszarach jednostki kontrolowanej nie działa prawidłowo.

VIII. GMINNY OŚRODEK KULTURY W STAROŻREBACH

1. Dane kontrolowanego:

Gminny Ośrodek Kultury w Starożrebach, ul. Głowackiego 2, 09-440 Starożreby, w dalszej części protokołu zwany GOK;

2. Osoby udzielające informacji:

Pani Elżbieta Wojciechowska – Dyrektor;

3. Forma prawna:

GOK jest samorządową instytucją kultury, finansowaną z budżetu Gminy.

4. Struktura organizacyjna:

dyrektor, powoływany i odwoływany przez wójta;

5. Podstawy prawne działania:

- ustawa z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej,
- ustawa z dnia 08 marca 1990r. o samorządzie gminnym,
- statut nadany Uchwałą Nr 180/XXIV/2006 Rady Gminy w Starożrebach z dnia 17 lutego 2006r.;

6. Kierownictwo:

- Dyrektorem GOK jest pani Elżbieta Wojciechowska;
- Głównym księgowym GOK jest pani Izabela Potocka, zatrudniona na ¼ etatu;

7. Procedury wewnętrzne obowiązujące w jednostce w okresie objętym kontrolą:

- regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Dyrektora GOK ,
Regulamin organizacyjny nie zawiera schematu ze strukturą organizacyjną i podległością służbową.

- regulamin wynagradzania wprowadzony Zarządzeniem Nr 1 Dyrektora GOK z dnia 02 lutego 2017r.,
- polityka rachunkowości wprowadzona Zarządzeniem Nr 1/2016 Dyrektora GOK z dnia 04 stycznia 2016r.,
- polityka bezpieczeństwa i instrukcja zarządzania systemem informatycznym wprowadzone Zarządzeniem Nr 3/2018 Kierownika GOK z dnia 24 maja 2018r. z mocą obowiązującą od dnia 25 maja 2018r.,

W GOK został powołany IOD, ale nieskutecznie. Na dokumencie powołania a także na zakresie obowiązków nie ma pisemnego potwierdzenia przyjęcia przez IOD.

Na potrzeby kontroli został sporządzony rejestr zarządzeń Dyrektora GOK.

8. Stan zatrudnienia;

GOK zatrudnia 4 osoby na 3,25 etatu.

9. Informacje ogólne;

Dyrektor GOK w pisemnej informacji z dnia 19 grudnia 2018r. poinformował, że GOK nie posiada instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych, procedur kontroli zarządczej, jak również instrukcji kancelaryjnej, ponieważ te obszary funkcjonowania jednostki zostały przejęte przez Urząd Gminy.

Sprawami kadrowymi zajmuje się Dyrektor placówki.

GOK prowadzi rejestr umów cywilno-prawnych, ponieważ takie umowy w okresie objętym kontrolą zawierał. Żadna z umów nie została zawarta przy kontrasygnacie Głównego księgowego GOK, pomimo że każdorazowo wywoływała skutki finansowe.

10. Obsługa finansowo-księgowa;

Bilans instytucji kultury sporządzony według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. jest zgodny z ewidencją księgową (zestawieniem obrotów i sald) za okres od dnia 01 stycznia 2017r. do dnia 31 grudnia 2017r. Bilans i rachunek zysków i strat jednostki instytucji kultury sporządzony na dzień 31 grudnia 2017r. są zgodne w zakresie danych ewidencyjnych. Zarówno bilans jak i rachunek zysków i strat podpisały Dyrektor i Główny księgowy GOK. Sprawozdanie finansowe zostało sporządzone w dniu 31 marca 2018r., a więc zgodnie z terminem wynikającym z ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości.

Plan finansowy GOK na **2016 rok** po zmianach został wprowadzony Zarządzeniem Nr 3/2016 Dyrektora GOK z dnia 31 grudnia 2016r. Plan finansowy został ustalony następująco:

- 1) Przychody w formie dotacji podmiotowej w kwocie 260.000,00 zł,
- 2) Koszty bieżące w kwocie 260.000,00 zł, na które złożyły się:
 - Zużycie materiałów i energii – kwota 25.000,00 zł,
 - Usługi obce – kwota 53.000,00 zł,
 - Podatki i opłaty – kwota 500,00 zł,
 - Wynagrodzenia – kwota 152.500,00 zł,
 - Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia – kwota 28.000,00 zł,
 - Pozostałe koszty rodzajowe – kwota 1.000,00 zł.

Plan finansowy GOK na **2017 rok** po zmianach został wprowadzony Zarządzeniem Nr 2/2017 Dyrektora GOK z dnia 29 listopada 2017r. Plan finansowy został ustalony następująco:

- 1) Przychody w formie dotacji podmiotowej w kwocie 255.000,00 zł,
- 2) Koszty bieżące w kwocie 255.000,00 zł, na które złożyły się:
 - Zużycie materiałów i energii – kwota 25.000,00 zł,
 - Usługi obce – kwota 24.000,00 zł,
 - Podatki i opłaty – kwota 500,00 zł,
 - Wynagrodzenia – kwota 172.000,00 zł,
 - Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia – kwota 30.500,00 zł,
 - Pozostałe koszty rodzajowe – kwota 3.000,00 zł.

Wykonanie planu finansowego GOK za 2017 rok przedstawia poniższa tabela:

L.p.	Rodzaj kosztu	Plan na 2017 rok	Wykonanie planu na dzień 31.12.2017r.	Procent wykonania planu
1.	Zużycie materiałów i energii	25.000,00	24.223,90	96,90
2.	Usługi obce	24.000,00	23.328,71	97,20
3.	Podatki i opłaty	500,00	390,00	78,00
4.	Wynagrodzenia	172.000,00	171.419,88	99,66

5.	Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia	30.500,00	30.300,19	99,34
6.	Pozostałe koszty rodzajowe	3.000,00	2.799,55	93,32
Ogółem		255.000,00	252.462,23	99,00

Plan finansowy GOK na **2018 rok** po zmianach został wprowadzony Zarządzeniem Nr 6/2018 Dyrektora GOK z dnia 31 grudnia 2018r. Plan finansowy został ustalony następująco:

- 1) Przychody w formie dotacji podmiotowej w kwocie 325.000,00 zł,
- 2) Koszty bieżące w kwocie 325.000,00 zł, na które złożyły się:
 - Zużycie materiałów i energii – kwota 28.900,00 zł,
 - Usługi obce – kwota 86.320,00 zł,
 - Podatki i opłaty – kwota 800,00 zł,
 - Wynagrodzenia – kwota 175.700,00 zł,
 - Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia – kwota 29.900,00 zł,
 - Pozostałe koszty rodzajowe – kwota 3.380,00 zł.

Wykonanie planu finansowego GOK za 2018 rok przedstawia poniższa tabela:

L.p.	Rodzaj kosztu	Plan na 2018 rok	Wykonanie planu na dzień 31.12.2018r.	Procent wykonania planu
1.	Zużycie materiałów i energii	25.900,00	25.817,12	99,68
2.	Usługi obce	86.320,00	76.156,99	88,23
3.	Podatki i opłaty	800,00	753,00	94,13
4.	Wynagrodzenia	175.700,00	175.696,38	100,00
5.	Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia	29.900,00	29.870,74	99,90
6.	Pozostałe koszty rodzajowe	3.380,00	3.321,77	98,28
Ogółem		322.000,00	311.616,00	96,78

Inwentaryzację majątku GOK metodą spisu z natury przeprowadzono według stanu na dzień 30 listopada 2015r., co potwierdza dokumentacja źródłowa okazana kontrolującej, w tym m.in. protokół z przeprowadzenia inwentaryzacji oraz sprawozdanie opisowe z inwentaryzacji.

IX. GMINNA BIBLIOTEKA PUBLICZNA W STAROŻREBACH

1. Dane kontrolowanego:

Gminna Biblioteka Publiczna w Starożrebach, ul. Głowackiego 2, 09-440 Starożreby, w dalszej części protokołu zwana Biblioteką;

2. Osoby udzielające informacji:

Pani Marzena Kasiura – pełniąca obowiązki Dyrektora;

3. Forma prawna:

Biblioteka jest samorządową instytucją kultury, i jest finansowana z budżetu Gminy.

4. Struktura organizacyjna:

dyrektor, powoływany i odwoływany przez wójta;

5. Podstawy prawne działania:

- ustawa z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej,
- ustawa z dnia 27 czerwca 1997r. o bibliotekach,
- ustawa z dnia 08 marca 1990r. o samorządzie gminnym,
- statut nadany Uchwałą Nr 149/XXIX/2005 Rady Gminy w Starożrebach z dnia 22 lipca 2005r.;

6. Kierownictwo:

- p.o. Dyrektora Biblioteki jest pani Marzena Kasiura;
- Głównym księgowym Biblioteki jest pani Ilona Mierzejewska, zatrudniona na ¼ etatu;

7. Procedury wewnętrzne obowiązujące w jednostce w okresie objętym kontrolą:

- regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Nr 1/2005 Dyrektora Biblioteki z dnia 12 sierpnia 2005r. z mocą obowiązującą z tą samą datą,
Regulamin organizacyjny nie zawiera schematu ze strukturą organizacyjną i podległością służbową.
- regulamin wynagradzania wprowadzony Zarządzeniem Dyrektora Biblioteki,
- polityka rachunkowości wprowadzona Zarządzeniem Dyrektora Biblioteki,
- polityka bezpieczeństwa i instrukcja zarządzania systemem informatycznym wprowadzone Zarządzeniem Nr 3/2018 Dyrektora Biblioteki z dnia 24 maja 2018r. z mocą obowiązującą od dnia 25 maja 2018r.,

W Bibliotece został powołany IOD, ale nieskutecznie. Na dokumencie powołania, a także na zakresie obowiązków nie ma pisemnego potwierdzenia przyjęcia przez IOD powierzonych obowiązków.

7. Stan zatrudnienia;

Biblioteka zatrudnia 4 osoby na 3,25 etatu.

8. Informacje ogólne;

Dyrektor biblioteki w pisemnej informacji z dnia 19 grudnia 2018r. poinformował, że Biblioteka nie posiada instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych, procedur kontroli zarządczej, jak również instrukcji kancelaryjnej, ponieważ te obszary funkcjonowania jednostki zostały przejęte przez Urząd Gminy.

Sprawami kadrowymi zajmuje się Dyrektor placówki.

Biblioteka prowadzi rejestr umów, ponieważ takie umowy w okresie objętym kontrolą zawierała. Żadna z umów nie została zawarta przy kontrasygnacie Głównego księgowego Biblioteki, pomimo że każdorazowo wywołuje skutki finansowe.

9. Obsługa finansowo-księgowa;

Bilans instytucji kultury sporządzony według stanu na dzień 31 grudnia 2017r. jest zgodny z ewidencją księgową (zestawieniem obrotów i sald) za okres od dnia 01 stycznia 2017r. do dnia 31 grudnia 2017r. Bilans i rachunek zysków i strat jednostki instytucji kultury sporządzony na dzień 31 grudnia 2017r. są zgodne w zakresie danych ewidencyjnych. Zarówno bilans jak i rachunek zysków i strat podpisały Dyrektor i Główny księgowy Biblioteki. Sprawozdanie finansowe zostało sporządzone w dniu 31 marca 2018r., a więc zgodnie z terminem wynikającym z ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości.

Plan finansowy Biblioteki na **2017 rok** po zmianach został wprowadzony Zarządzeniem Nr 1/2017 Dyrektora Biblioteki z dnia 29 listopada 2017r. Plan finansowy został ustalony następująco:

- 1) Przychody w formie dotacji podmiotowej w kwocie 232.000,00 zł,
- 2) Koszty bieżące w kwocie 232.000,00 zł, na które złożyły się:
 - Zużycie materiałów i energii – kwota 37.000,00 zł,
 - Usługi obce – kwota 18.000,00 zł,
 - Podatki i opłaty – kwota 200,00 zł,
 - Wynagrodzenia – kwota 145.000,00 zł,
 - Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia – kwota 30.500,00 zł,
 - Pozostałe koszty rodzajowe – kwota 1.300,00 zł.

Wykonanie planu finansowego Biblioteki za 2017 rok przedstawia poniższa tabela:

L.p.	Rodzaj kosztu	Plan na 2017 rok	Wykonanie planu na dzień 31.12.2017r.	Procent wykonania planu
1.	Zużycie materiałów i energii	37.000,00	36.423,78	98,44
2.	Usługi obce	18.000,00	17.510,10	97,28
3.	Podatki i opłaty	200,00	0,00	0,00
4.	Wynagrodzenia	145.000,00	144.365,18	99,56
5.	Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia	30.500,00	30.181,02	98,95
6.	Pozostałe koszty rodzajowe	1.300,00	1.226,09	94,31
Ogółem		232.000,00	229.706,17	99,01

Plan finansowy Biblioteki na **2018 rok** po zmianach został wprowadzony Zarządzeniem Nr 5/2018 Dyrektora Biblioteki z dnia 31 grudnia 2018r. Plan finansowy został ustalony następująco:

- 1) Przychody w formie dotacji podmiotowej w kwocie 235.200,00 zł,

- 2) Przychody w formie dotacji podmiotowej z Biblioteki Narodowej w Warszawie w kwocie 7.000,00 zł,
- 3) Koszty bieżące w kwocie 242.200,00 zł, na które złożyły się:
- Zużycie materiałów i energii – kwota 36.000,00 zł,
 - Usługi obce – kwota 20.000,00 zł,
 - Podatki i opłaty – kwota 700,00 zł,
 - Wynagrodzenia – kwota 155.100,00 zł,
 - Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia – kwota 29.499,00 zł,
 - Pozostałe koszty rodzajowe – kwota 901,00 zł.

Wykonanie planu finansowego Biblioteki za 2018 rok przedstawia poniższa tabela:

L.p.	Rodzaj kosztu	Plan na 2018 rok	Wykonanie planu na dzień 31.12.2018r.	Procent wykonania planu
1.	Zużycie materiałów i energii	29.000,00	28.539,91	09,41
2.	Usługi obce	20.000,00	19.888,19	99,44
3.	Podatki i opłaty	700,00	617,00	88,14
4.	Wynagrodzenia	155.100,00	154.986,09	99,93
5.	Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia	29.499,00	29.359,42	99,53
6.	Pozostałe koszty rodzajowe	901,00	900,94	99,99
Ogółem		235.200,00	234.291,55	99,61

Inwentaryzację majątku Biblioteki metodą spisu z natury przeprowadzono według stanu na dzień 30 listopada 2015r., co potwierdza dokumentacja źródłowa okazana kontrolującej, w tym m.in. protokół z przeprowadzenia inwentaryzacji oraz sprawozdanie opisowe z inwentaryzacji.

Na tym protokół zakończono.

Protokół niniejszy sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden egzemplarz przekazano Wójtowi Gminy Staroźreby w dniu 22 marca 2019r.

Protokół zawiera ponumerowanych stron 126.

Wyniki kontroli omówiono z Panem Kamilem Groszewskim – Wójtem Gminy Staroźreby.

Protokół został podpisany przez Zlecającego kontrolę Pana Kamila Groszewskiego – Wójta Gminy Staroźreby.

Staroźreby, dnia 22 marca 2019r.

.....

Kamil Groszewski
Wójt Gminy Staroźreby

.....

Aneta Klimczak
Audytor wewnętrzny