



PREZES

REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Znak: WK-611/6/4/21

Katowice, 20 grudnia 2021 r.

Pani
Bogusława Kuśnierz
Dyrektor Przedszkola
z Oddziałem Integracyjnym
im. Małego Księcia
we Wręczycy Wielkiej

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 7 do 22 września 2021 r. kontrolę problemową w zakresie gospodarki finansowej, w tym gospodarowania opłatami za wyżywienie, **Przedszkola z Oddziałem Integracyjnym im. Małego Księcia we Wręczycy Wielkiej**, za okres od 1 stycznia 2018 r. do 22 września 2021 r.

Ustalenia kontroli zawarte zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 21 października 2021 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce kontrolowanej.

Poniżej przedstawiam poszczególne nieprawidłowości, wskazując wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowe wykonywanie czynności służbowych, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137).

W zakresie wydatków na zakup produktów żywnościowych:

- *W latach 2019 - 2021 udzielono zamówień publicznych na zakup produktów żywnościowych do Przedszkola bez zastosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 z późn. zm.). Zgodnie z art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Z kolei art. 4 pkt 8 ww. ustawy Prawo zamówień publicznych stanowi, iż ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.*

Zgodnie z postanowieniami rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych z dnia 28 grudnia 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2477), następnie z dnia 18 grudnia 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 2453), średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych w roku 2019 r. wynosił 4,3117, natomiast od 1 stycznia 2020 r. do dnia kontroli wynosi 4,2693.

Równowartość kwoty 30 000 euro wynosiła zatem, w 2019 r. 129.351,00 zł, natomiast w 2020 r. 128.079,00 zł.

Wysłano dnia

20-12-2021

Wartość ww. zamówień na lata 2019 - 2021 została oszacowana przez Zamawiającego w dokumencie pod nazwą „szacowanie wartości zamówienia na dostawę poszczególnych grup produktów żywnościowych (...)”. Wartość ta została ustalona oddzielnie dla każdej grupy produktów żywnościowych (dziwieciu), tj. dla: mleka i produktów mlecznych, artykułów ogólnospożywczych, mięsa wieprzowego, mięsa drobiowego, warzyw i przetworów z warzyw, owoców i przetworów z owoców. Łączna wartość tych produktów wynosiła:

- na rok 2019: 139.445,77 zł netto,

- na rok 2020: 167.560,61 zł netto,

- na rok 2021: 178.242,65 zł netto.

Dokumenty z szacowania wartości zamówienia sporządził Intendent Przedszkola.

Z powyższego wynika, iż łączna wartość zamówienia na dostawę artykułów spożywczych do Przedszkola, ustalona na każdy rok, przekraczała równowartość progu stosowania procedur zamówień publicznych, wynikającego z art. 4 pkt 8 ww. ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. kwotę 129.351,00 zł.

Ponadto, w 2019 r. wydatki na zakup artykułów żywnościowych wyniosły łącznie 139.598,54 zł netto, tj. powyżej 30.000 zł, w latach 2020 - 2021 wydatki wykonano poniżej tego progu.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ww. ustawy, Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości. Stosownie do art. 7 ust. 3 tej ustawy, zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

Podstawą ustalenia wartości zamówienia, zgodnie z art. 32 ust. 1 ww. ustawy, jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. W myśl art. 32 ust. 2 tej ustawy, Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia. Stosownie do art. 32 ust. 4 ww. ustawy, jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia.

Z kolei art. 34 ust. 2 ww. ustawy stanowi, iż wybór podstawy ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się okresowo nie może być dokonany w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy.

W myśl art. 36aa ust. 1 i 2 ww. ustawy, zamawiający może podzielić zamówienie na części, określając zakres i przedmiot tych części. W tym przypadku, zamawiający określa w ogłoszeniu o zamówieniu, w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w zaproszeniu do potwierdzenia zainteresowania lub ogłoszeniu o ustanowieniu systemu kwalifikowania wykonawców, a także w zaproszeniu do składania ofert lub w zaproszeniu do negocjacji, czy ofertę można składać w odniesieniu do jednej, kilku lub wszystkich części zamówienia.

Zamawiający może zatem dokonać podziału jednego zamówienia na części, dla których będzie prowadził odrębne postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, ale wartością szacunkową zamówienia, od której uzależniony jest obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych dla każdej części zamówienia, powinna być łączna wartość wszystkich części zamówienia. W konsekwencji przy udzieleniu każdej z części zamówienia zamawiający będzie zobowiązany zastosować przepisy ustawy właściwe dla łącznej wartości zamówienia, tj. udzielić przedmiotowych zamówień w jednym z trybów wskazanych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

Wskazać przy tym należy na tożsamość przedmiotową, funkcjonalną zamówień (zamówienie na produkty spożywcze tworzy funkcjonalną całość i służy temu samemu celowi - zapewnienie funkcjonowania stołówki), a także tożsamość czasową zamówienia (udzielenie zamówienia w tym samym czasie, realizacja zamówienia w tym samym czasie).

Ponadto ustalono, iż podział zamówienia w zakresie dostaw artykułów żywnościowych na rok 2019 na części, wynikał z braku zainteresowania dostawą wszystkich artykułów spożywczych do Przedszkola przez danego wykonawcę. Należy mieć jednak na uwadze, że okoliczność gdy zamówienie nie może być wykonane tylko przez jednego wykonawcę, nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla braku stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia publicznego w jednej z form przewidzianych tą ustawą. Ustawa Prawo zamówień publicznych (po nowelizacji, która weszła w życie w dniu 28 lipca 2016 r.) nie tylko bowiem dopuszczała podział zamówienia na odpowiednie części, z których każda może być wykonana przez innego wykonawcę (art. 32 ust. 4, art. 36 aa tej ustawy) a wręcz wprowadzała obowiązek takiego podziału w sytuacji gdy jest to możliwe, a brak takiego podziału bez wystarczającego uzasadnienia stanowiło uchybienie przepisom ustawy, co wynika z treści art. 96 ust. 1 pkt 11 ww. ustawy.

Zgodnie z treścią art. 96 ust. 1 pkt 11 ww. ustawy, w trakcie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający sporządza protokół, zawierający m.in. powody niedokonania podziału zamówienia na części.

Przyczyną braku zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych było nienależyte ustalenie wartości zamówienia na dany rok poprzez zaniechanie zsumowania wartości zamówień częściowych.

Zadania w zakresie szacowania wartości zamówienia na dostawę produktów żywnościowych należały do Intendenta Przedszkola. Dokumentację z postępowań zatwierdzała p. Bogusława Kuśnierz – Dyrektor Przedszkola z Oddziałem Integracyjnym im. Małego Księcia we Wręczycy Wielkiej.

Wniosek nr 1

Przy przeprowadzaniu postępowań, udzielaniu i realizacji zamówień publicznych na dostawę produktów żywnościowych do Przedszkola, przestrzegać przepisów art. 16 pkt 1-3, art. 17 ust. 2, art. 28, art. 29 ust. 1, w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 z późn. zm.), mając na uwadze art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.).

- W latach 2018 - 2021 (do dnia kontroli, tj. do 22 września) zorganizowano wyżywienie dla oddziału zamiejscowego Przedszkola w formie cateringu, pomimo iż postanowienia Statutów Przedszkola, Regulaminów korzystania z wyżywienia, jak i zarządzeń w sprawie wysokości opłat za wyżywienie stanowiły o wyżywieniu wszystkich dzieci uczęszczających do Przedszkola w formie posiłków przygotowywanych w kuchni Przedszkola. Ponadto, umowy cateringu, obowiązujące w latach 2018 - 2021, zawarte zostały przez Radę Rodziców. Stosownie do art. 102 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59 z późn. zm.), statut przedszkola zawiera w szczególności zasady odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu i korzystanie z wyżywienia ustalone przez organ prowadzący. Z kolei, w myśl art. 108 pkt 4 ww. ustawy, Przedszkole w zakresie realizacji*

zadań statutowych zapewnia dzieciom możliwość korzystania z posiłków, a zatem jest to obowiązek Dyrektora Przedszkola i organu prowadzącego a nie rodziców (rady rodziców).

Posiłki z własnej kuchni przygotowywane były jedynie dla dzieci z oddziałów przedszkolnych, zlokalizowanych w siedzibie Przedszkola. Natomiast catering zorganizowano dla dzieci z zamiejscowego oddziału przedszkolnego, usytuowanego w Grodzisku.

Zgodnie z art. 106 ust. 3 ww. ustawy, warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor w porozumieniu z organem prowadzącym. Przy czym, za zorganizowanie przez dyrektora przedszkola żywienia (prowadzenie stołówki) w ramach realizacji zadań publicznych, podlegającego przepisom art. 106 ww. ustawy, należy uznać zarówno zapewnienie spożycia posiłków w formie dań przygotowywanych w zorganizowanej w szkole kuchni, jak i w formie posiłków przygotowywanych poza szkołą (catering), których możliwość zakupu i spożycia na terenie jednostki (placówki oświatowej) zapewnia dyrektor.

Spożycie posiłków odbywało się w pomieszczeniach Przedszkola, w sposób zorganizowany przez tę jednostkę (dowóz i podanie uczniom na terenie placówki w godzinach zajęć za wiedzą i zgodą Dyrektora), za odpłatnością.

Przedszkole pośredniczyło w rozliczeniach finansowych z tytułu cateringu. Opłaty wnoszone przez rodziców uczniów zbierane były przez wychowawcę grupy, następnie przekazywane przedstawicielowi Rady Rodziców, który rozliczał się z firmą cateringową za dany miesiąc. Zarówno dochody, jak i wydatki z powyższego tytułu (pobieranie opłat, zapłata dostawcy posiłków) nie zostały objęte planem finansowym Przedszkola, nie zaewidencjonowano ich w księgach rachunkowych, a w konsekwencji nie wykazano w sprawozdawczości.

Obowiązek ustalenia przez Dyrektora Przedszkola pobieranych w Przedszkolu opłat za posiłki oraz zaliczenie wyżywienia do zadań Przedszkola przesądza o obowiązku gromadzenia przez tę placówkę środków publicznych z tytułu odpłatności za posiłki na rachunku bieżącym, a w konsekwencji o konieczności objęcia ich planowaniem finansowym, ewidencją księgową i sprawozdawczością, zgodnie z art. 3 pkt 1, 2, 4, art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 5 ust. 2 pkt 1, 2, art. 6 ust. 1 pkt 1, art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 40 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 i 2, art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 1 i 2, art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.) oraz art. 2 ust. 1 pkt 4a, art. 4 ust. 1, 2, 3 pkt 1-6, art. 20 ust. 1 i 2, art. 20 ust. 3, art. 20 ust. 5, art. 24 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. ustawy o rachunkowości (Dz. U. z 2017 r., poz. 2342 z późn. zm.).

Ustalono również, iż odpłatność za posiłki dla dzieci z oddziału zamiejscowego Przedszkola była wyższa niż dla dzieci z pozostałych oddziałów, umiejscowionych w siedzibie Przedszkola. Zaznaczenia wymaga fakt, iż dzieciom z oddziału zamiejscowego dostarczano 1 posiłek (obiad), natomiast dzieci w pozostałych oddziałach w stawce żywieniowej, określonej przez Dyrektora Przedszkola, zapewnione miały 3 posiłki (śniadanie, obiad, podwieczorek).

Dyrektor Przedszkola nie miał wpływu na kształtowanie cen w umowach cateringu, bowiem wynagrodzenie ustalane było pomiędzy Radą Rodziców a firmą cateringową, które za 1 posiłek (obiad) kształtowały się następująco:

➤ *w umowie cateringu z 1 września 2016 r. (obowiązującej w okresie od 1 września 2016 r. do 31 sierpnia 2019 r.) określona została stawka 6,80 zł za jeden obiad, podczas gdy zgodnie z zarządzeniem Nr 13/2014 z dnia 28 sierpnia 2014 r., obowiązującym do 31 sierpnia 2019 r., Dyrektor Przedszkola wprowadził opłatę za żywienie wszystkich dzieci w Przedszkolu, w wysokości dla ucznia: 6,00 zł, w tym 3,00 zł za obiad.*

Średnia liczba dzieci uczęszczających do oddziału zamiejscowego, korzystających z cateringu w ww. okresie wyniosła 11.

➤ w umowie cateringu z 1 września 2019 r. (obowiązującej w okresie od 1 września 2019 r. do 5 września 2021 r.) określona została stawka 7,50 zł za jeden obiad, podczas gdy:

- zgodnie z zarządzeniem Nr 21/2019 z dnia 28 sierpnia 2019 r., obowiązującym od 1 września 2019 r. do 31 sierpnia 2021 r. Dyrektor Przedszkola wprowadził opłatę za żywienie w Przedszkolu, w wysokości dla ucznia: 7,50 zł, w tym 3,50 zł za obiad.

Średnia liczba dzieci uczęszczających do oddziału zamiejscowego, korzystających z cateringu w ww. okresie wyniosła 11.

- zgodnie z zarządzeniem Nr 23/2021 z dnia 31 sierpnia 2021 r., obowiązującym od 1 września 2021 r. Dyrektor Przedszkola wprowadził opłatę za żywienie w Przedszkolu, w wysokości dla ucznia: 11,00 zł, w tym 5,00 zł za obiad.

Jak wyjaśniono, w okresie od 1 do 5 września 2021 r. rodzice nie płacili za usługę cateringu, bowiem ustalano dopiero jej stawkę.

➤ w umowie cateringu z 6 września 2021 r. (obowiązującej w okresie od 6 września 2021 r. do dnia kontroli, tj. 22 września 2021 r.) określona została stawka 8,50 zł za jeden obiad, podczas gdy zgodnie z zarządzeniem Nr 23/2021 z dnia 31 sierpnia 2021 r. Dyrektor Przedszkola wprowadził opłatę za żywienie w Przedszkolu, w wysokości dla ucznia: 11,00 zł, w tym 5,00 zł za obiad.

Liczba dzieci uczęszczających do oddziału zamiejscowego, korzystających z cateringu we wrześniu 2021 r., wyniosła 19.

Zgodnie z art. 106 ust. 4 ww. ustawy, do opłat wnoszonych za korzystanie przez uczniów z posiłku w stołówce szkolnej, o których mowa w ust. 3, nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki. Artykuł ten przesądza, że opłata wnoszona przez rodziców ma zapewnić wyłącznie koszt zakupu artykułów żywnościowych, z których został przyrządzony podawany uczniowi posiłek. Skoro opłaty te nie mogą finansować „kosztów utrzymania stołówki”, czyli w istocie innych kosztów przygotowania i wydania posiłków niż koszty zakupu artykułów żywnościowych stanowiących ich składniki, to tym bardziej nie mogą być przeznaczane na finansowanie jakichkolwiek innych celów.

Zasada ta obowiązuje nie tylko w przedszkolach, w których funkcjonuje kuchnia, ale również w tych, w których żywienie uczniów zostało zorganizowane w formie nabywania usługi gastronomicznej (cateringu). Interpretację w kwestii ponoszenia tych kosztów zaprezentował NSA w wyroku z dnia 24 listopada 2010 r. (I OSK 1554/10, Lex nr 745087), zgodnie z którym opłaty za korzystanie z posiłku w stołówce zorganizowanej w publicznym przedszkolu zgodnie z art. 67a ust. 4 ustawy o systemie oświaty (obecnie art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe), powinny być ustalane jako równowartość surowców wykorzystanych do ich przygotowania. Pozostałe koszty, takie jak wynagrodzenie pracowników, składki naliczane od ich wynagrodzeń oraz nakłady na utrzymanie kuchni powinny obciążać organ prowadzący. W przypadku braku kuchni w placówce, co powoduje, że organ prowadzący nie ponosi kosztów wyżej wymienionych, rodzi po stronie tego organu obowiązek pokrycia wydatków związanych z przygotowaniem i dowozem posiłków.

Jak wyjaśnił Dyrektor Przedszkola (z informacji uzyskanych od przedstawicieli Rady Rodziców) warunki zamówienia na usługę cateringu, nie przewidywały obowiązku podania ceny w podziale na koszty artykułów żywnościowych zużytych do przygotowania posiłków oraz pozostałe koszty (w tym np. przygotowania, dowozu posiłków i ich wydania, zysk).

Wniosek nr 2

Podjąć działania mające na celu zorganizowanie wyżywienia dla dzieci z oddziału zamiejscowego Przedszkola w sposób zgodny z art. 106 ust. 3 i 4, art. 108 pkt 4 w związku z art. 102 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 z późn. zm.), mając na uwadze wymogi określone art. 3 pkt 1, 2, 4, art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 5 ust. 2 pkt 1, 2, art. 6 ust. 1 pkt 1, art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 40 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 i 2, art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 1 i 2, art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.) oraz przepisami art. 2 ust. 1 pkt 4a, art. 4 ust. 1, 2, 3 pkt 1-6, art. 20 ust. 1 i 2, art. 20 ust. 3, art. 20 ust. 5, art. 24 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. ustawy o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r., poz. 217 z późn. zm.).

- *W okresie od stycznia 2018 r. do listopada 2020 r. w Przedszkolu pobierano opłaty za wyżywienie uczniów, pomimo że obsługę finansowo-księgową jednostki wykonywał Zespół Obsługi Placówek Oświatowych we Wręczyca Wielkiej (zwanym dalej ZOPO) na podstawie uchwały Nr XIX/176/16 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie wyznaczenia jednostki obsługującej i jednostek obsługiwanych w ramach wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych Gminy Wręczyca Wielka oraz określenia zakresu obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w stosunku do jednostek obsługiwanych*
Zgodnie z ww. uchwałą zakres wspólnej obsługi obejmował m. in. rachunkowość i sprawozdawczość, prowadzenie obsługi finansowo-księgowej, prowadzenie obsługi rachunków bankowych.

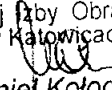
Opłaty za wyżywienie uczniów były pobierane przez pracownika Przedszkola na kwitariusz przychodowo-rozliczeniowy, a pobraną gotówkę przechowywano w zamkniętej kasetce w Przedszkolu. Pobrane opłaty w gotówce kilka razy w miesiącu były wpłacane przez pracownika Przedszkola bezpośrednio na rachunek budżetu Gminy Wręczyca Wielka, a wykorzystana część ww. kwitariusza była przedstawiana do rozliczenia do ZOPO.

Wykonywanie ww. czynności dotyczyło rachunkowości i gospodarki finansowej jednostki, który to zakres zadań został przekazany do realizacji przez ZOPO w ramach wspólnej obsługi.

Od 1 października 2020 r. rozliczenia z ww. tytułu realizowane były poprzez wydzielony rachunek bankowy, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Stosownie do treści art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137), sprawozdanie o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych należy przedłożyć Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków pokontrolnych zawartych w niniejszym wystąpieniu przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń w zakresie wymienionym w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Zastrzeżenia można wnosić do Kolegium tutejszej Izby, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach

Daniej Kołodziej