



PREZES

REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Katowice, 15 listopada 2021 r.

Znak: WK-611/4/4/21

**Pani
Aleksandra Czech
Dyrektor
Centrum Usług Wspólnych
w Mikołowie**

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 14 lipca do 6 sierpnia 2021 r. kontrolę problemową w zakresie gospodarki finansowej, **Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie**, za okres od 1 stycznia 2018 r. do 6 sierpnia 2021 r.

Ustalenia kontroli zawarte zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 15 września 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 realizacji zobowiązań:

- *W latach 2018 - 2019 nie kontrasygowano 340 umów na dostawę artykułów żywnościowych do jednostek oświatowych, których obsługę finansowo-księgową Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie. Zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej. Główny Księgowy Centrum Usług Wspólnych, dnia 2 stycznia 2018 r., został pisemnie upoważniony do kontrasygowania czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, dokonywanych w imieniu gminy miejskiej Mikołów przez kierowników jednostek obsługiwanych i wchodzących w zakres działalności tych jednostek.*

Jak wyjaśniono, Główny Księgowy nie otrzymał oryginałów umów ze Szkoły Podstawowej nr 12 w Mikołowie.



Zgodnie z wyjaśnieniami, przyczyną powyższego był brak wystarczających procedur w zakresie obiegu umów pomiędzy Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie jako jednostką obsługującą a jednostkami obsługiwanymi.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1, 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania; efektywności i skuteczności przepływu informacji.

W Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora CUW w Mikołowie Nr 4/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r., obowiązującej w dacie zawarcia ww. umów (Instrukcja ustalała jednolite zasady dla CUW w Mikołowie oraz jednostek, będących w obsłudze CUW w Mikołowie), uregulowano jedynie obieg umów pomiędzy komórką organizacyjną: Zamówienia publiczne (nie występującą w Szkole) a Głównym Księgowym, ze wskazaniem „na bieżąco”. Dopiero w Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora CUW w Mikołowie Nr 17/2021 z dnia 15 kwietnia 2021 r., jako komórkę organizacyjną przekazującą „na bieżąco” umowę Głównemu Księgowemu wskazano Sekretariat.

W trakcie kontroli uszczegółowiono procedury wewnętrzne poprzez wprowadzenie zarządzeniem Dyrektora Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie Nr 53/2021 z dnia 12 sierpnia 2021 roku procedury pn.: „Wytyczne w zakresie kontroli wewnętrznej operacji gospodarczych oraz procedury wstępnej celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków w Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie i jednostkach obsługiwanych przez Centrum Usług Wspólnych”. Za stosowanie Wytycznych odpowiadają odpowiednio: Dyrektor Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie oraz dyrektorzy/kierownicy jednostek obsługiwanych przez Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie, wykonanie zarządzenia powierzono natomiast Głównemu Księgowemu CUW w Mikołowie, realizującemu zadania głównego księgowego w odniesieniu do jednostek obsługiwanych. W ww. Wytycznych wskazano, iż Kierownik/dyrektor przed podpisaniem umów zobowiązany jest przedłożyć każdą z tych umów do kontrasygnaty głównemu księgowemu Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie, a w przypadku ich niedostarczenia, odpowiedzialność w tym zakresie ponosi kierownik jednostki obsługiwanej lub osoba przez niego upoważniona.

Stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki, tj. do p. Elżbiety Muszyńskiej, p. Marcina Guz, następnie do p. Aleksandry Czech – byłych oraz obecnego Dyrektora Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie.

Obowiązki i odpowiedzialność z zakresu gospodarki finansowej jednostek obsługiwanych przez Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie powierzone zostały p. Ewelinie Pająk – Głównemu Księgowemu Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie.

Wniosek nr 1

Zapewnić kontrolę obowiązku przekazywania, przez Dyrektorów jednostek oświatowych do Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie, umów bądź innych dokumentów powodujących zaciąganie zobowiązań, celem dokonania kontrasygnaty zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie

gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 z późn. zm.), mając na uwadze art. 53 ust. 5, art. 54 ust. 7 pkt 1 i 2, art. 54 ust. 10, art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1, 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) w związku z postanowieniami „Wytycznych w zakresie kontroli wewnętrznej operacji gospodarczych oraz procedur wstępnej celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków w Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie i jednostkach obsługiwanych przez Centrum Usług Wspólnych”, wprowadzonych zarządzeniem Dyrektora Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie Nr 53/2021 z dnia 12 sierpnia 2021 r.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

– *W latach 2018 - 2021 (do dnia kontroli) nieprawidłowo prowadzono ewidencję pozabilansową prawnego zaangażowania wydatków budżetowych, co polegało na:*

- *ujmowaniu zaangażowania wydatków na koncie 998 - „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” poprzez przypisywanie ich wartości wg daty wystawienia/ wpływu poszczególnych faktur i w wysokości z tych faktur wynikającej, zamiast przypisania pełnej kwoty wydatków, wynikających z zawartych umów;*
- *zaniechaniu prowadzenia ewidencji księgowej prawnego zaangażowania wydatków na koncie 999 – „Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat” w zakresie wieloletnich zadań bieżących.*

Powyższe naruszyło zasady funkcjonowania kont 998 i 999, określone w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1911 z późn. zm.) oraz w Zakładowym Planie Kont, stanowiącym integralną część Zasad (Polityki) Rachunkowości, tj. załącznika (nr 1 w latach 2019-2021) do zarządzeń Dyrektora Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie: Nr 3/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r., Nr 29/2019 z dnia 30 grudnia 2019 r. oraz Nr 16/2021 z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Zasad (Polityki) rachunkowości w Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie (ustalające zasady wspólne dla CUW w Mikołowie oraz jednostek obsługiwanych).

W myśl ww. zasad, konto 998 służy do ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych danego roku budżetowego. Na stronie Ma konta 998 ujmuje się zaangażowanie wydatków, czyli wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym.

Konto 999 z kolei, służy do ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych przyszłych lat. Na stronie Wn konta 999 ujmuje się równowartość zaangażowanych wydatków budżetowych w latach poprzednich przeznaczonych do realizacji w roku bieżącym. Na stronie Ma konta 999 ujmuje się wysokość zaangażowanych wydatków lat przyszłych.

Powyższe dotyczyło 653 umów na zakup żywności dla dwudziestu jeden placówek oświatowych, w tym 564 umów wieloletnich, zawartych przez Dyrektorów tych placówek w latach 2017 - 2021, na łączną kwotę 10.053.512,86 zł.

W polityce rachunkowości nie wskazano innych dokumentów stanowiących podstawę ujmowania zaangażowania na pozabilansowych kontach 998 i 999. W procedurach wewnętrznych nie uregulowano przepływu informacji, danych (w tym terminu ich

przekazywania) dotyczących zaangażowania wynikających z zawartych umów, innych dokumentów, w celu bieżącego ujmowania zaangażowania w ewidencji księgowej, następnie prawidłowego sporządzenia sprawozdań budżetowych Rb-28S w zakresie zaangażowania środków budżetowych.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1, 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania; efektywności i skuteczności przepływu informacji.

Stosownie do § 20 ust. 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1911 z późn. zm.), zakładowy plan kont powinien zapewniać możliwość sporządzenia m.in. sprawozdań budżetowych.

W trakcie kontroli uszczegółowiono procedury wewnętrzne poprzez wprowadzenie zarządzeniem Dyrektora Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie Nr 53/2021 z dnia 12 sierpnia 2021 roku procedury pn.: „Wytyczne w zakresie kontroli wewnętrznej operacji gospodarczych oraz procedury wstępnej celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków w Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie i jednostkach obsługiwanych przez Centrum Usług Wspólnych”. Za stosowanie Wytycznych odpowiadają odpowiednio: Dyrektor Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie oraz dyrektorzy/kierownicy jednostek obsługiwanych przez Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie, wykonanie zarządzenia powierzono natomiast Głównemu Księgowemu CUW w Mikołowie, realizującemu zadania głównego księgowego w odniesieniu do jednostek obsługiwanych.

W ww. Wytycznych wskazano, iż po zawarciu umowy, jeden egzemplarz popisanej obustronnie umowy jest przekazywany niezwłocznie do Działu Księgowości Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie w celu jej zaangażowania. W przypadku niedostarczenia umowy do kontrasygnaty głównemu księgowemu CUW, odpowiedzialność za brak zaangażowania wydatku ponosi dyrektor kierownik danej jednostki obsługiwanej lub osoba przez niego upoważniona.

Stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki, tj. do p. Elżbiety Muszyńskiej, p. Marcina Guz, następnie do p. Aleksandry Czech – byłych oraz obecnego Dyrektora Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie.

Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej prawnego zaangażowania wydatków budżetowych na kontach 998 i 999 należała do pracowników Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Ewelina Pająk – Główny Księgowy Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie, do której należało również zorganizowanie obiegu dokumentacji finansowo-księgowej i czuwanie nad jego przestrzeganiem przez pracowników do tego zobowiązanych, opracowywanie projektów zarządzeń Dyrektora CUW dotyczących spraw finansowych (w tym m.in.: zakładowego planu kont, kontroli obiegu dokumentów księgowych) oraz przedkładanie ich do zatwierdzenia Dyrektorowi.

Wniosek nr 2

Zapewnić kontrolę obowiązku przekazywania przez Dyrektorów jednostek oświatowych umów bądź innych dokumentów powodujących zaciąganie zobowiązań, celem dokonania prawidłowego zaewidencjonowania prawnego zaangażowania wydatków budżetowych w księgach rachunkowych tych jednostek, stosownie do postanowień rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r., poz. 342) oraz Zakładowego Planu Kont, stanowiącego integralną część Zasad (Polityki) Rachunkowości do zarządzenia Dyrektora Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie Nr 16/2021 z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Zasad (Polityki) rachunkowości w Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie, mając na uwadze art. 53 ust. 5, art. 54 ust. 7 pkt 1 i 2, art. 54 ust. 10, art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1, 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) oraz postanowienia „Wytucznych w zakresie kontroli wewnętrznej operacji gospodarczych oraz procedur wstępnej celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków w Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie i jednostkach obsługiwanych przez Centrum Usług Wspólnych”, wprowadzonych zarządzeniem Dyrektora Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie Nr 53/2021 z dnia 12 sierpnia 2021 r.

W zakresie dodatków uzupełniających dla nauczycieli:

- *W 2021 r. nieprawidłowo przeprowadzono analizę danych Szkoły Podstawowej nr 1 im. Powstańców Śląskich w Mikołowie, prowadzonej przez Miasto Mikołów, dotyczących wydatków poniesionych na wynagrodzenia nauczycieli za rok 2020. Powyższe polegało na uwzględnieniu w faktycznie poniesionych wydatkach na wynagrodzenia nauczycieli na stopniu awansu zawodowego dyplomowani - nagród przyznanych na mocy § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 2009 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli (Dz. U. Nr 131, poz. 1078), przez Śląskiego Kuratora Oświaty.*
Powyższe było niezgodne z objaśnieniem zawartym w punkcie I.4 załącznika nr 2 (stanowiącego wzór sprawozdania) do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1303 z późn. zm.), zgodnie z którym wydatki poniesione w roku na wynagrodzenia wykazane w kolumnie 9 „Wydatki poniesione w roku na wynagrodzenia w składnikach wskazanych w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela” są to wyłącznie wydatki poniesione w roku podlegającym analizie z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na wynagrodzenia w składnikach wskazanych w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, bez pochodnych ponoszonych przez pracodawcę.
Stosownie do § 1 ust. 2 przywołanego powyżej rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 2009 r., dla nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oraz placówkach doskonalenia nauczycieli działających na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe – z budżetów wojewodów przyznawane są nagrody kuratorów

oświaty. Nagrody kuratorów oświaty wypłacane są ze specjalnego funduszu wyodrębnionego w budżetach wojewodów, o których mowa w art. 49 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r., poz. 2215 z późn. zm.).

W myśl art. 49 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze: w budżetach wojewodów, z przeznaczeniem na wypłaty nagród kuratorów oświaty oraz nagród organów sprawujących nadzór pedagogiczny dla nauczycieli, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela (nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni zatrudnieni w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oraz placówkach doskonalenia nauczycieli działających na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe).

Uwzględnienie w faktycznie poniesionych wydatkach na wynagrodzenia nauczycieli - nagród przyznanych przez Śląskiego Kuratora Oświaty, spowodowało zawyżenie w sprawozdaniu za 2020 r. wydatków poniesionych na wynagrodzenia dla nauczycieli dyplomowanych o kwotę 10.000,00 zł.

W 2020 r. nagrody Śląskiego Kuratora Oświaty otrzymało dwóch nauczycieli dyplomowanych, zatrudnionych w Szkole Podstawowej nr 1 im. Powstańców Śląskich w Mikołowie, prowadzonej przez Miasto Mikołów.

W wyniku korekty danych źródłowych, kwoty różnic na wyżej wskazanych stopniach awansu zawodowego w 2020 r. uległy zmianie, jednakże nie spowodowały konieczności wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego dla nauczycieli tego stopnia awansu zawodowego.

Przyczyną nieprawidłowości były zmiany kadrowe osób sporządzających ww. sprawozdanie oraz natłok obowiązków.

Sprawozdanie za 2020 r. zostało skorygowane w trakcie kontroli dnia 4 sierpnia 2021 r. Pomniejszono kwotę rzeczywiście poniesionych wydatków na wynagrodzenia nauczycieli dyplomowanych w kolumnie nr 9 o kwotę 10.000,00 zł (stanowiącą wartość przyznanych przez Kuratora Śląskiego nagród).

Zadania związane z przeprowadzaniem analizy poniesionych w poprzednim roku kalendarzowym wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wysokości średnich wynagrodzeń oraz średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, a także sporządzenie sprawozdań, należały do Kierownika Działu Kadr i Płac Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Ewelina Pająk – Główny Księgowy Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie.

Sprawozdanie za 2020 r. zostało zatwierdzone przez p. Stanisława Piechulę – Burmistrza Mikołowa.

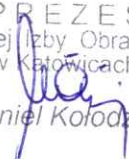
Wniosek nr 3

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie, którym powierzono dokonywanie analizy poniesionych w poprzednim roku kalendarzowym wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wysokości średnich wynagrodzeń, stosownie do art. 30a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215), w związku pouczeniem zawartym w punkcie I.4 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki

samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1303 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.).

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

Daniel Kołodziej