

Uzasadnienie

Pani Iwona Chojecka jest Dyrektorem Szkoły Podstawowej w Lelkowie. W związku z poważnymi zastrzeżeniami Wójta Gminy Lelkowo jako organu prowadzącego wobec zarządzania przez Dyrektora tą placówką oświatową w okresie od 11.02.2022r. do 08.03.2022r. została przeprowadzona kontrola problemowa.

W następstwie kontroli problemowej zakończonej protokołem z dnia 21.03.2022r. stwierdzono m.in. następujące uchybienia w zakresie prowadzenia Szkoły:

- brak zamieszczenia w Regulaminie pracy celu, zakresu oraz sposobu zastosowania monitoringu i brak poinformowania o tym pracowników na 2 tygodnie przed zainstalowaniem monitoringu, a także odpowiedniego oznakowania faktu monitorowania za pomocą odpowiednich znaków lub ogłoszeń dźwiękowych, nie później niż jeden dzień przed jego uruchomieniem, co stanowiło naruszenie art. 22³ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy;

- niezgodne zapisy w Regulaminie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych Szkoły Podstawowej w Lelkowie wdrożonego zarządzeniem Nr 17/2020 Dyrektora jednostki z dnia 21.12.2020 r. w zakresie pomocy w związku z zakupem okularów korekcyjnych,

- brak przeprowadzenia przez Szkołę (posiadającą w trwałym zarządzie budynki Szkoły z wyłączeniem mieszkań komunalnych) analizy opłacalności (np. w wyniku przeprowadzenia audytu energetycznego) wydzielania mieszkań z ogólnego obiegu grzewczego do budynku Szkoły i wykonanie odrębnego obiegu grzewczego w celu ustalenia faktycznego zużycia ciepła przez najemców lokali mieszkalnych i urealnienia ponoszonych przez nich opłat, a także umożliwienia regulacji ilości dostarczanego ciepła do budynku Szkoły i mieszkań niezależnie od siebie;

- brak nadzoru i egzekwowania od pracowników Szkoły prawidłowego wypełniania druków podróży służbowych,

- zaciąganie licznych zobowiązań, których termin płatności przypadał na kolejny rok budżetowy (Umowa zlecenie nr 1/2016 z dnia 01.09.2016 r.; Umowa o sygn. UM/IOD/MG/2018/04/107 z dnia 26.04.2018 r.; Umowa Nr CBI/1623/2019/MG/P z dnia 30.04.2019 r.; Umowa Nr CBI/1465/2020/NJ/P z dnia 24.04.2020 r.; Umowa Nr CBI/729/2021/NJ/P z dnia 20.04.2021 r.; Umowa dostawy oleju opałowego Nr 1/2018 z dnia 19.10.2018 r.; Umowa dostawy oleju opałowego Nr 1/2019 z 21.10.2019 r.);

- brak kontrasygnowania umów przez głównego księgowego szkoły;

- przeprowadzanie przetargu nieograniczonego na zakup opału z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych;

- aneksowanie umowy na zakup opału niezgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych;

- brak realizacji obowiązku związanego z przygotowaniem i publikacją na stronie internetowej planu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

- brak stosowania do zamówień publicznych poniżej wartości 30.000 Euro Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Szkołę Podstawową w Lelkowie o wartości wyrażonej w złotych, która nie przekracza równowartości kwoty 30 000 euro wdrożony zarządzeniem Nr 11/2019 z dnia 12 grudnia 2019 r. Dyrektor Szkoły Podstawowej w Lelkowie;

- nieprawidłowości w zakresie spisu z natury.

Uszczegóławiając powyższe zarzuty należy wskazać, iż w związku z prowadzonym monitoringiem stacji roboczych przez przedsiębiorcę Centrum Bezpieczeństwa Informatycznego Radosław Szymaszek, z którym Szkoła podpisała umowę o wykonywanie zadań Inspektora Ochrony Danych oraz świadczenia usług w zakresie doradztwa informatycznego, w ramach której kontrahent przewidział m.in. instalację oprogramowania monitorującego, w Regulaminie pracy należy zamieścić odpowiednie zapisy regulujące powyższą tematykę. Stosownie do art. 22³ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz. U. z 2020 r., poz. 1320 z późn. zm.), w przypadku gdy w jednostce pracodawca podejmie decyzję o monitorowaniu poczty elektronicznej pracowników lub innych form monitoringu, jeżeli jego celem byłoby zapewnienie organizacji pracy umożliwiającej pełne wykorzystanie czasu pracy oraz właściwego użytkowania udostępnionych pracownikowi narzędzi pracy, wówczas jest on zobowiązany do ustalenia

w Regulaminie pracy celu, zakresu oraz sposobu zastosowania monitoringu i poinformować o tym pracowników na 2 tygodnie przed zainstalowaniem monitoringu, a także odpowiednio oznakować fakt monitorowania za pomocą odpowiednich znaków lub ogłoszeń dźwiękowych, nie później niż jeden dzień przed jego uruchomieniem. Dyrektor Szkoły Podstawowej w Lełkowie nie dopełnił tego obowiązku.

Zgodnie z § 16 ust. 4 Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych Szkoły Podstawowej w Lełkowie wdrożonego zarządzeniem Nr 17/2020 Dyrektora jednostki z dnia 21.12.2020 r. Dyrektora Szkoły Podstawowej w Lełkowie osoba uprawniona może ubiegać się o pomoc w związku z zakupem okularów korekcyjnych. Powyższy zapis był niedozwolony.

Do systemu ogrzewania Szkoły podłączone są także lokale mieszkalne znajdujące się w budynku Szkoły, stanowiące własność Gminy Lełkowo wynajmowane przez osoby prywatne m.in. Dyrektora Szkoły Podstawowej w Lełkowie.

Mieszkania powyższe nie posiadają odrębnego obiegu grzewczego, w związku z czym rozliczane są za zużyte ciepło zgodnie z zawartymi z Gminą Lełkowo umowami na najem mieszkań komunalnych.

Szkoła posiadająca w trwałym zarządzie budynki Szkoły z wyłączeniem mieszkań komunalnych przez wiele lat nie przeprowadziła analizy opłacalności (np. w wyniku przeprowadzenia audytu energetycznego) wydzielania mieszkań z ogólnego obiegu grzewczego do budynku Szkoły i wykonanie odrębnego obiegu grzewczego w celu ustalenia faktycznego zużycia ciepła przez najemców lokali mieszkalnych i urealnienia ponoszonych przez nich opłat, a także umożliwienia regulacji ilości dostarczanego ciepła do budynku Szkoły i mieszkań niezależnie od siebie. Takie zaniechanie Dyrektora Szkoły stanowi naruszenie racjonalnej gospodarki środkami publicznymi i stanowi przejaw niegospodarności.

Brak należytego nadzoru Dyrektora Szkoły spowodował, iż pracownicy przedkładali nieprawidłowo wypełnione druki potwierdzające delegacje służbowe. W wielu przypadkach pracownicy przedkładali druki delegacji służbowych bez wskazania godzin, w jakich odbywali podróż służbową, przez co nie można stwierdzić, czy zaistniał obowiązek wypłaty pracownikowi diety (w przypadku podróży służbowej trwającej powyżej 8 godzin do 12 godzin w ciągu doby przysługuje ½ diety w wysokości określonej w § 7 ust 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29.01.2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. poz. 167). Ponadto nie wskazywano pojemności skokowej silnika pojazdu prywatnego, którym pracownik odbywał podróż służbową, przez co brak jest możliwości stwierdzenia zgodności naliczenia wysokości zwrotu kosztów używania pojazdu przysługującej pracownikowi, która uzależniona jest od rodzaju pojazdu oraz pojemności skokowej silnika w przypadku samochodów osobowych, stosownie do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 22, poz. 271). Takie zaniechanie stanowi brak nadzoru nad prawidłową gospodarką finansową Szkoły.

Szkoła Podstawowa w Lełkowie zaciągała bez upoważnienia zobowiązania, których termin płatności przypadał na kolejny rok (lub lata) budżetowy.

Takie nieprawidłowości dotyczyły następujących umów:

·Umowa zlecenie nr 1/2016 z dnia 01.09.2016 r. zawarta z Panem Arkadiuszem Rutkowskim na okres od 01.09.2016 r. do 31.12.2022 r.,

·Umowa o syg. UM/IOD/MG/2018/04/107 z dnia 26.04.2018 r. zawarta z Centrum Bezpieczeństwa Informatycznego Radosław Szymaszek, ul. Orłąt Lwowskich 13, 22-300 Krasnystaw na wykonanie funkcji inspektora ochrony danych oraz doradztwa informatycznego w zakresie ochrony danych osobowych na okres od 01.05.2018 r. do 30.04.2019 r.,

·Umowa Nr CBI/1623/2019/MG/P z dnia 30.04.2019 r. zawarta z Centrum Bezpieczeństwa Informatycznego Radosław Szymaszek, ul. Graniczna 11, 22-300 Krasnystaw na wykonanie zadań inspektora ochrony danych oraz doradztwa informatycznego w zakresie ochrony danych osobowych na okres od 01.05.2018 r. do 30.04.2019 r.,

·Umowa Nr CBI/1465/2020/NJ/P z dnia 24.04.2020 r. zawarta z Centrum Bezpieczeństwa Informatycznego Radosław Szymaszek, ul. Graniczna 11, 22-300 Krasnystaw na wykonanie funkcji

inspektora ochrony danych oraz doradztwa informatycznego w zakresie ochrony danych osobowych na okres od 01.05.2020r. do 30.04.2021 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 20.04.2021 r.,

·Umowa Nr CBI/729/2021/NJ/P z dnia 20.04.2021 r. zawarta z Centrum Bezpieczeństwa Informatycznego Radosław Szymaszek, ul. Okrzei 15/9e, 22-300 Krasnystaw na wykonanie funkcji inspektora ochrony danych oraz doradztwa informatycznego w zakresie ochrony danych osobowych na okres od 01.05.2021 r. do 30.04.2022 r.,

·Umowa dostawy oleju opałowego Nr 1/2018 z dnia 19.10.2018 r. zawarta z BOSS19 Sp. z o.o., ul. Młodkowskiego 14A, 11-700 Mrągowo na okres od października 2018 roku do września 2019 roku,

·Umowa dostawy oleju opałowego Nr 1/2019 z 21.10.2019 r. zawarta z BOSS19 Sp. z o.o., ul. Młodkowskiego 14A, 11-700 Mrągowo na okres od października 2019 roku do grudnia 2020 roku.

Takie działanie stanowiło naruszenie art. 211 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż budżet jednostki samorządu terytorialnego jest planem rocznym. Było to wielokrotne naruszenie przez Dyrektora Szkoły dyscypliny finansów. Według art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Zgodnie z art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej. Główna księgowa Szkoły posiada upoważnienie do kontrasygnowania w imieniu Skarbnika Gminy czynności prawnych w wyniku których powstają zobowiązania pieniężne zaciągane przez Dyrektora Szkoły. Szkoła zawierała umowy bez kontrasygnaty Głównego Księgowego.

Szkoła Podstawowa w Lełkowie w ramach postępowań przetargowych w latach 2018-2021 na olej opałowy wskazała w ogłoszeniu i specyfikacji, iż przedmiotem zamówienia publicznego jest olej opałowy typu Ekoterm plus o wartości opałowej od minimum 42 000 kJ/kg. Należy wskazać, iż wskazanie jako przedmiotu zamówienia nazwy własnej jest sprzeczne z ustawą pzp, chyba że zachodzi przesłanka wymieniona w art. 29 ust. 3 ustawy pzp.

W celu zapewnienia zachowania zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania zamawiający ma obowiązek opisać przedmiot zamówienia w sposób, który nie eliminuje z możliwości udziału w postępowaniu i złożenia oferty wykonawców, którzy mogą zaproponować produkt zgodny z przeznaczeniem oraz spełniający wymagania jakościowe zamawiającego. Dyrektor Szkoły w Lełkowie nie zrealizował powyższych wyznaczników ustawy pzp, a tym samym jego zachowanie doprowadziło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie określonym w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

Ponadto w ramach tego postępowania w 2021r. Dyrektor Szkoły dokonała zamiany umowy poprzez przedłużenie terminu jej obowiązywania umowy do dnia 28.02.2022 r. (aneks z 22.12.2021r.)

Stosownie do art. 144 ust. 1 ustawy pzp zakazuje się zmian postanowień umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zachodzi co najmniej jedna z okoliczności określonych w art. 144 ust. 1 pkt 1-6. Należy podkreślić, iż zamawiający w § 6 umowy na dostawę oleju opałowego z dnia 31.12.2020 r. zastrzegł możliwość odstąpienia od umowy w terminie miesiąca od powzięcia wiadomości, iż realizacja umowy nie leży w interesie publicznych (§ 6 ust. 1) oraz zakaz wprowadzania zmian na niekorzyść zamawiającego jeżeli przy ich uwzględnieniu należałoby zmienić treść oferty na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że konieczność takich zmian wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawierania umowy (§ 6 ust. 2). Zapis § 6 ust. 2 umowy z dnia 31.12.2020 r. jest niezgodny z warunkami dopuszczającymi dokonania zmiany umowy określone w ustawie pzp. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż zapis umowny nie spełnia przesłanki określonej w art. 144 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp, zgodnie z którą możliwość zmiany przewidziana została w ogłoszeniu o zamówieniu lub siwz w postaci jednoznacznych postanowień umownych, które określają ich zakres, w szczególności możliwość zmiany wysokości wynagrodzenia wykonawcy, i charakter oraz warunki wprowadzenia zmian, ponieważ zapis umowny nie charakteryzuje się jednoznacznością postanowień

uprawnających do dokonania zmiany umowy. Ponadto zmiana umowy w postaci jej przedłużenia o dwa miesiące obejmujące okres grzewczy 2021 roku (przy umowie zawartej na 12 miesięcy) oraz biorąc pod uwagę iż zamówienia na olej opałowy składane były wyłącznie w miesiącach obejmujących okres grzewczy, nie można uznać, iż zmiana ta jest nieistotna biorąc pod uwagę art. 144 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 144 ust. 1e pkt 2 lit. c.

W związku z powyższym doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie określonym w art. 17 ust. 6 ustawy o *odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

Dyrektor Szkoły Podstawowej w Lełkowie nie realizował obowiązku związanego z przygotowaniem i publikacją na stronie internetowej planu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

W 2020 roku udzielono zamówienia na świadczenie usług w postaci wykonywania zadań Inspektora Ochrony Danych oraz świadczenia usług w zakresie doradztwa informatycznego z pominięciem obowiązującego Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Szkołę Podstawową w Lełkowie o wartości wyrażonej w złotych, która nie przekracza równowartości kwoty 30 000 euro.

W zakresie spisu z natury Dyrektor Szkoły Podstawowej w Lełkowie dopuścił się poniższych nieprawidłowości, a mianowicie:

- Spisem z natury objęto użytki rolne zabudowane na kwotę 838,99 zł (arkusz nr 6) – grunty, stosownie do art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości, podlegają inwentaryzacji drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

- W przypadku kilku pozycji spisanych komputerów (np. arkusz nr 22, poz. 15, nr 32 poz. 12, nr 37 poz. 28 zamiast wartości wpisano ujęto w arkuszu nr – brak wskazania miejsca ujęcia wartości.

- Dokonano przeprawień np. w arkuszu nr 41, poz. 3 – zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości stwierdzone błędy poprawia się przez skreślenie dotychczasowej treści i wpisanie nowej, z zachowaniem czytelności błędnego zapisu, oraz podpisanie poprawki i umieszczenie daty.

- Nie przeprowadzono inwentaryzacji kasy metodą spisu z natury. Inwentaryzacja została przeprowadzona drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Należy podkreślić, iż gotówka w kasie oraz druki ścisłego zarachowania przechowywane w kasie powinny być inwentaryzowane na ostatni dzień roku bilansowego drogą spisu z natury, nawet jeżeli stan gotówki wynosi 0,00 zł.

- Zgodnie z zarządzeniem Nr 13/2020 z dnia 23.11.2020 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji majątku Szkoły Podstawowej w Lełkowie inwentaryzacja drogą spisu z natury winna być przeprowadzona według stanu na dzień 23.11.2020 r., z dokumentów wynika, iż w wyniku spisu z natury ustalono stan aktywów jednostki na dzień 18.12.2020 r.

- Protokół poinwentaryzacyjny z dnia 31.12.2020 r. został podpisany przez członków komisji spisowej, natomiast powinien być sporządzony przez członków komisji inwentaryzacyjnej.

- W dokumentacji jednostki brakuje potwierdzenia przeprowadzenia procedury ustalenia stanu aktywów na dzień kończący rok obrotowy poprzez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury lub potwierdzenia salda - przychodów i rozchodów (zwiększeń i zmniejszeń), jakie nastąpiły między datą spisu a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych w postaci udokumentowanej.

Ocena wskazanych powyżej naruszeń doprowadziła Wójta Gminy Lełkowo do jednoznacznego wniosku, iż Dyrektor Szkoły Podstawowej w Lełkowie utracił zdolność wykonywania powierzonych mu funkcji z powodu rażącej niekompetencji w zakresie obowiązków Dyrektora Szkoły. W celu przerwania i zapobieżenia takiej sytuacji zasadne jest natychmiastowe odwołanie Dyrektora.

Wskazane powyżej uchybienia nie mają charakteru błahego, a w istotnym zakresie rzutują na sprawne funkcjonowanie Szkoły, w tym w znacznym stopniu na jej gospodarkę finansową. Niektóre działania miały charakter wieloletni, choć organ prowadzący powziął o nich wiedzę w związku z przedstawioną powyżej kontrolą problemową.

Stwierdzone uchybienia Dyrektora szkoły ilustrują brak wiedzy i kompetencji w sferze gospodarczej i finansowej. Zarządzanie jednostką sprowadza się do intencyjnego postępowania z pominięciem kontroli finansowej ze strony głównego księgowego Szkoły, czy też nieprzestrzeganiu przepisów wynikających

z ustawy Prawo zamówień publicznych oraz wewnętrznych regulacji w zakresie postępowań poniżej 30.000 EURO. Zaniechania w tym zakresie ujawniają co najmniej znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Istotne jest, iż w następstwie braku kontrasygnowania umów przez głównego księgowego Szkoły, wszystkie umowy bez takiej kontrasygnaty są bezskuteczne i tym samym nie powodowały powstania jakichkolwiek uprawnień i obowiązków dla jej stron.

Szczególnie istotna dla organu prowadzącego była kwestia wieloletniej bezczynności Dyrektora Szkoły w zakresie rozwiązania kwestii z ogrzewaniem budynku Szkoły. Budynek ten znajduje się w trwałym zarządzeniu Szkoły Podstawowej w Lełkowie, z wyłączeniem 3 lokali mieszkalnych. Okazało się, iż mieszkania te funkcjonują w ogólnym obiegu grzewczym. Jeden z tych lokali mieszkalnych zajmuje Dyrektor Szkoły w Lełkowie, drugi jest zamieszkiwany przez nauczyciela szkoły. Przez wiele lat nie poczyniono nic w zakresie rozdzielenia systemu grzewczego. Tymczasem miało to i ma kolosalne znaczenie dla gospodarki finansowej Szkoły, albowiem na skutek pozostawania w obiegu grzewczym lokali mieszkalnych, w tym lokalu wynajmowanego przez Dyrektora Szkoły w Lełkowie oraz nauczyciela Szkoły w Lełkowie, następowało całotygodniowe i całodzienne ogrzewanie nie tylko tych mieszkań, ale i całego budynku Szkoły, który w tym czasie nie był wykorzystywany do celów edukacyjnych. W przypadku odseparowania lokali mieszkalnych od systemu grzewczego Szkoły, możliwym byłoby zmniejszanie ciepła w okresach, w których Szkoła nie pracuje. Nie tylko rodziłoby to znaczne oszczędności, ale także stanowiłoby racjonalne gospodarowanie publicznym mieniem.

Zapobieżeniu opisanym powyżej sytuacjom takim jak niestosowanie przepisów prawa, niegospodarność ekonomiczna i sprowadzeniu Szkoły Podstawowej na tory należytego funkcjonowania może doprowadzić wyłącznie odwołanie Dyrektora Szkoły z tego stanowiska, co też niniejszym Wójt Gminy Lełkowo czyni.


WÓJT
Łukasz Skrzyszewski