

Pani
Barbara Szydłowska
Dyrektor
Zarządu Obsługi Jednostek Miejskich
ul. G. Zapolskiej 2/4

BKN.III.0912-255/06/S.314/2007

Wrocław, 23 lipca 2007 r.

WYSTAPIENIE POKONTROLNE

Biuro Kontroli Urzędu Miejskiego Wrocławia przeprowadziło w styczniu br. kontrolę w Zarządzie Obsługi Jednostek Miejskich, przy ul. G. Zapolskiej 2/4 we Wrocławiu. Przedmiotem planowej kontroli były zagadnienia finansowo-księgowe za 2005 r. Wyniki kontroli przedstawiono w protokole, którego jeden egzemplarz wręczono Pani Dyrektor. W związku z ustaleniami kontroli i w nawiązaniu do pisma z 16.04.2007 r. znak: BKN.III.0912-255/06/S.158/2007, w którym sygnalizowano stwierdzone nieprawidłowości przedstawia się poniżej następujące uwagi:

Podstawą utworzenia ZOJM był art. 5 ust. 9 w związku z ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz.U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 ze zm.). W myśl tego przepisu organy prowadzące szkoły mogą tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych m.in. w celu zapewnienia obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki, bowiem stosownie do art. 5 ust. 7 ww ustawy organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność, a do jego zadań należy w szczególności zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki. Określenie formy takiej obsługi należy do organu prowadzącego. Przepis art. 39 ust. 1 pkt 5 ww ustawy stanowi, iż dyrektor szkoły lub placówki może organizować administracyjną, finansową i gospodarczą obsługę szkoły lub placówki. Ustawa ta nie wymienia jakie obowiązki wchodzi w zakres „obsługi ekonomiczno-

administracyjnej”, zatem zakres tych obowiązków wynikać powinien z aktu o utworzeniu takiej jednostki i przyjętego w nim statutu. Akty szczegółowe (np. regulamin organizacyjny) nie mogą rozszerzać zakresu przekazanych obowiązków, jak też nie można w nich stosować innych terminów na określenie przekazanych obowiązków niż użyte w akcie erekcyjnym.

Podkreślenia wymaga fakt, iż zarówno jednostki oświaty pozostające w obsłudze Zarządu, mające status jednostek budżetowych, jak też obsługiwane przez Zarząd instytucje kultury, mające status samorządowych osób prawnych, są jednostkami sektora finansów publicznych (art. 4 ust. 1 pkt 3 i 8 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych – Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.). Są one jednocześnie podmiotami objętymi przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.). Stosownie bowiem do art. 2 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawę tę stosuje się m.in. do osób prawnych oraz gminnych jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych. Przepisy powołanych wyżej ustaw oraz przepisy wykonawcze nakładają na ww podmioty oraz ich kierowników szereg obowiązków w zakresie rachunkowości, jak też finansów publicznych, w tym w zakresie sprawozdawczości budżetowej i finansowej.

Z tych względów statut ZOJM winien precyzyjnie określać które z obowiązków w zakresie rachunkowości, wymienionych w art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości przejęte zostały przez Zarząd. Zauważyć przy tym należy, iż stosownie do art. 4 ust. 5 ww ustawy o rachunkowości, to kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków z zakresu rachunkowości, w tym z tytułu nadzoru. Może on przekazać określone obowiązki w tym zakresie innej osobie za jej zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę powinno być stwierdzone w formie pisemnej. Z ustawowych obowiązków i odpowiedzialności w zakresie rachunkowości nie zwalnia kierownika jednostki sam fakt utworzenia Zarządu. Do skutecznego przekazania obowiązków w tym zakresie konieczne jest dodatkowo złożenie przez niego określonego w art. 4 ust. 5 oświadczenia. Natomiast nie jest możliwe zwolnienie się kierownika z odpowiedzialności w związku z przekazaniem określonych obowiązków w zakresie rachunkowości. Przekazanie obowiązków i odpowiedzialności innej osobie skutkuje jedynie jej współodpowiedzialnością.

Również stosownie do art. 44 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej (art. 47 u.f.p.). Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie

organizacyjnym jednostki. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych nie może jednak powierzyć pracownikowi takich obowiązków, które wynikają z istoty powinności kierownika. Powierzenie określonych ww ustawą obowiązków pracownikowi nie zwalnia jednakże kierownika od odpowiedzialności prawnej za ich prawidłowe wykonanie.

Naruszenie obowiązków wynikających z powołanych wyżej przepisów może skutkować odpowiedzialnością pracowniczą, odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a nawet odpowiedzialnością karną i karno-skarbową.

Z tych względów w ocenie Biura Kontroli przekazane Zarządowi obowiązki w zakresie rachunkowości i gospodarki finansowej obsługiwanych jednostek sektora finansów publicznych winny być dokładnie sprecyzowane w statucie ZOJM. Obecna treść statutu, wprowadzonego uchwałą z 21 marca 1996 r. nr XXIV/252/96 ze zm. (BU RMW z 14 lipca 2006 r. nr 7, poz. 204) wymogu tego nie spełnia. Z § 6 pkt. 1 wynika, że przedmiotem działania Zarządu jest obsługa ekonomiczno-finansowa świadczona na rzecz:

- a) jednostek oświaty pozostających w obsłudze Zarządu,
- b) jednostek pomocniczych Miasta,
- c) innych jednostek Miasta w ramach zadań przekazanych Zarządowi przez Prezydenta Wrocławia.

W § 6 pkt. 2 określony został zakres „obsługi ekonomiczno-finansowej”. Przy obecnie określonym zakresie działalności, za obowiązki wynikające z prowadzonej - za obsługiwane jednostki - rachunkowości - uznać można jedynie - w świetle art. 4 ust. 3 Rach U - sprawozdawczość finansową (pkt. g) oraz przeprowadzanie i rozliczanie inwentaryzacji (pkt. h). Nie wiadomo również, czy „obsługa budżetu podstawowego jednostki” (pkt. a) obejmuje całość obowiązującej obsługiwane jednostki sprawozdawczości budżetowej. Dopiero z § 9 regulaminu organizacyjnego ZOJM, zatwierdzonego zarządzeniem nr 3673/04 Prezydenta Wrocławia z 1 września 2004 r. wynika, iż do obowiązków głównego księgowego ZOJM należy prowadzenie rachunkowości obsługiwanych jednostek oświaty i SJP (pkt. 1 lit. a), wykonywanie obowiązku kontroli wstępnej (pkt. 1 lit. b-c), jak też pełnienie obowiązków głównego księgowego obsługiwanych jednostek (pkt. 4). Zaznaczyć należy, iż statut nie zawiera upoważnienia dla innych organów do poszerzania zakresu prowadzonej przez ZOJM działalności, czy też uszczegółowienia przekazanych Zarządowi obowiązków.

Z ustaleń kontroli wynika, iż Zarząd faktycznie prowadzi rachunkowość obsługiwanych jednostek, lecz nie w pełnym zakresie określonym w art. 4 ust. 3 Rach U i wykonuje niektóre obowiązki wynikające dla tych jednostek z ustawy o finansach publicznych.

Zastrzeżenia kontroli w tym zakresie dotyczą:

- 1) sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych obsługiwanych jednostek, bowiem księgi te nie spełniają wymogów określonych w art. 13 ust. 1-2 Rach U. Księgowość Zarządu

prowadzona jest przy użyciu komputera. W ZOJM nie były prowadzone odrębne księgi rachunkowe dla poszczególnych obsługiwanych jednostek.

Jakkolwiek struktura kont ustalona w dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości umożliwiała sporządzenie wymaganych sprawozdań budżetowych, jednakże nie było możliwe pełne odtworzenie wszystkich, uznanych przez ustawę za niezbędne, elementów ksiąg rachunkowych dla poszczególnych jednostek (art. 13 ust. 1), nie było też pełnych, oddzielnych komputerowych zbiorów danych, baz danych lub wyodrębnionych ich części dla poszczególnych jednostek (art. 13 ust. 2).

- 2) braku pełnej sprawozdawczości finansowej i budżetowej:
 - nie były sporządzane dla jednostek organizacyjnych jednostkowe sprawozdania budżetowe Rb-27S, Rb-50, Rb-N, Rb-Z wymagane przez rozporządzenie M.F. z 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2005 r. nr 170, poz. 1426);
 - sprawozdania budżetowe jednostkowe o wydatkach nie były sporządzane na drukach formularza Rb-28S wymaganych przez rozporządzenie M.F. z 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2005 r. nr 170, poz. 1426);
 - ZOJM nie sporządzał sprawozdań finansowych jednostkowych jednostek będących w jego obsłudze, wymaganych przez rozporządzenie M.F. z 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. nr 153, poz. 1752 i z 2005 r. nr 128, poz. 1069);
 - w okresie objętym kontrolą, tj. w roku 2005, sprawozdania finansowe jednostek sektora finansów publicznych obejmowały tylko bilans jednostki. Sporządzany przez ZOJM bilans łączny za 2005 r. nie jest sumą bilansów jednostkowych co jest sprzeczne z § 14 ust 5 powołanego rozporządzenia M.F. z dnia 18 grudnia 2001 r.
Sprawozdań tych nie sporządziły również obsługiwane jednostki.
- 3) nieuregulowania przez organ prowadzący kwestii powierzania obowiązków i odpowiedzialności w zakresie rachunkowości określanych ustawą (art. 4 ust. 5 Rach U) osobom faktycznie dokonującym czynności z zakresu rachunkowości na rzecz obsługiwanych jednostek;
- 4) prowadzenia ksiąg rachunkowych na rzecz gminnych jednostek kultury z naruszeniem art. 11 ust. 3 Rach U. Jednostki te mają osobowość prawną, zatem usługowe prowadzenie na ich rzecz ksiąg rachunkowych poza siedzibą jednostki nie może się odbywać na podstawie aktów

wewnętrznych, wydanych przez organy Gminy (jak w stosunku do jednostek budżetowych), lecz jedynie na podstawie umów cywilno-prawnych (bez względu na to czy odpłatnych czy nieodpłatnych). Z tych też względów powierzenie prowadzenia ksiąg rachunkowych może nastąpić jedynie osobie uprawnionej do świadczenia takich usług.

O cywilnoprawnym charakterze usług, o których mowa w art. 11 ust. 3 świadczy art. 80a ustawy o rachunkowości, wprowadzający obowiązkowe ubezpieczenia osób świadczących tego rodzaju usługi od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z prowadzoną działalnością. Kontrola wykazała, iż ZOJM takich osób nie zatrudnia;

- 5) powierzenia przez kierownika jednej jednostki sektora finansów publicznych, jaką jest ZOJM, pracownikowi tego Zarządu, funkcji głównego księgowego innych jednostek sektora finansów publicznych (obsługiwanych jednostek), co nie znajduje uzasadnienia w art. 45 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W przedmiotowej sprawie, wobec nieprecyzyjnych zapisów statutu ZOJM, dotyczących przekazanych tej jednostce obowiązków w zakresie rachunkowości i finansów publicznych i w braku rozwiązania kwestii odpowiedzialności osób faktycznie wykonujących takie obowiązki powstała sytuacja, w której zarówno kierownicy obsługiwanych jednostek, jak też organ prowadzący poczuł się zwolnieni z obowiązków i odpowiedzialności wynikających z powołanych ustaw o rachunkowości i o finansach publicznych. Skutkiem braku precyzji przy określeniu obowiązków ZOJM jest również wykazany wyżej fakt, iż niektóre obowiązki z zakresu rachunkowości i finansów publicznych ciążyące na obsługiwanych jednostkach nie były w ogóle wykonywane, inne zaś wykonywane niezgodnie z obowiązującym prawem.

Ponadto kontrola wykazała niespójność § 3 pkt 10, 11 i 13 regulaminu organizacyjnego ZOJM z § 5 statutu w zakresie zdefiniowania jednostek podlegających obsłudze Zarządu.

Stwierdzono również niezgodność zapisów regulaminu organizacyjnego ZOJM ze statutem w zakresie prowadzonej przez Zarząd działalności.

Jakkolwiek rozszerzenie w § 4 pkt 2 regulaminu zakresu podmiotowego o gminne jednostki kultury nie budzi zastrzeżeń kontroli, jednakże przekazany tym paragrafem Zarządowi zakres działania polegający na prowadzeniu obsługi finansowo-księgowej i kadrowej dla tych instytucji wykracza poza zakres działalności określony w § 6 pkt 2 statutu. Jak zauważono wcześniej, statut nie zawiera upoważnienia dla innych organów do poszerzania zakresu prowadzonej przez ZOJM działalności.

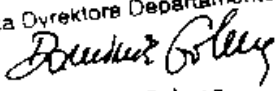
Kontrola wykazała ponadto, że w statucie ZOJM nie uwzględniono zmiany w przepisach ustawowych o likwidacji środków specjalnych (art. 1 pkt 4 ustawy z 25 listopada 2004 r. o zmianie

ustawy o finansach publicznych oraz zmianie niektórych ustaw – Dz. U. nr 273, poz. 2703 ze zm.) i nadal zawiera on zapis, że przedmiotem działania Zarządu jest obsługa środków specjalnych jednostek oświatowych (§ 6 ust. 2 pkt d statutu ZOJM).

Mając powyższe na uwadze uznaje się za celowe:

1. Przygotowanie w trybie pilnym projektu zmiany statutu ZOJM, by w sposób niebudzący wątpliwości określał on, jakie obowiązki z zakresu rachunkowości i finansów publicznych ciążące na obsługiwanych jednostkach i ich kierownikach przechodzą na ten Zarząd i nadanie biegu procedurze dokonania tej zmiany.
2. Przygotowanie zmiany regulaminu organizacyjnego i dostosowanie go do zmienionego statutu Zarządu.
3. Rozwiązanie kwestii współodpowiedzialności osób faktycznie wykonujących obowiązki z zakresu rachunkowości i finansów publicznych, ciążące na obsługiwanych jednostkach, ich kierownikach i głównym księgowym.
4. Rozwiązanie kwestii usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych gminnych jednostek kultury.

O podjętych działaniach i sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych proszę poinformować mnie oraz Biuro Kontroli UM, al. Kromera 44 (51-163 Wrocław) **w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.**

Z-ca Dyrektora Departamentu

Dominik Golema

Do wiadomości:

1. Pan Marcin Urban
Skarbnik Miasta