



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach**

Kielce, dnia kwietnia 2010 r.

**Pan
Kazimierz Kotowski
Starosta Powiatu Opatowskiego**

S/09/010
LKI-4112-05-2/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, przeprowadziła kontrolę w Starostwie Powiatowym w Opatowie (Starostwo), której przedmiotem było sprawowanie przez Starostę Powiatu nadzoru nad działalnością specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych (ośrodki), w zakresie zagadnień obejmujących organizację wewnętrzną, gospodarkę finansową, gospodarowanie majątkiem trwałym oraz procedury dotyczące zasad żywienia wychowanków ośrodków.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Starosty Powiatu Opatowskiego w zakresie objętym kontrolą. Ocenę tę uzasadnia niedostateczny nadzór nad działalnością ośrodków w zakresie kontrolowanych zagadnień, o czym świadczą:

- nieuchwalenie, wbrew postanowieniom statutu powiatu opatowskiego, regulaminów organizacyjnych ośrodków, określających organizację i zasady ich funkcjonowania;
- nieprawidłowości w działalności ośrodka w Jałowesach, polegające na braku dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, nieprzeprowadzeniu w wymaganym terminie inwentaryzacji majątku trwałego, niepodjęciu żadnych decyzji odnośnie składników majątku zdjętych z ewidencji księgowej w 2005 r. oraz niestosowaniu, w zakresie żywienia wychowanków, procedur bezpieczeństwa zawartych w systemie HACCP²;
- ograniczony zakres kontroli przeprowadzonych w ośrodkach, które nie obejmowały m.in. przestrzegania zasad celowego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych, w tym stosowania przy dokonywaniu zakupów przepisów o zamówieniach publicznych, gospodarowania składnikami majątku, struktury ponoszonych kosztów działalności oraz stosowanych zasad żywienia wychowanków.

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 41 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, system HACCP to system analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli (Hazard Analysis and Critical Control Points), określający postępowanie mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywności przez identyfikację i oszacowanie skali zagrożeń z punktu widzenia wymagań zdrowotnych żywności oraz ryzyka wystąpienia zagrożeń podczas przebiegu wszystkich etapów produkcji i obrotu żywnością; system ten ma również na celu określenie metod eliminacji lub ograniczania zagrożeń oraz ustalenie działań korygujących.

1. Na terenie powiatu opatowskiego prowadzą działalność ośrodki w Dębnie, Jałowesach, Niemienicach i Sulejowie. Ośrodki są jednostkami organizacyjnymi powiatu, utworzonymi w celu wykonywania jego zadań. Zgodnie ze statutem powiatu opatowskiego, organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu, określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd powiatu. Podstawowym zadaniem ośrodków jest przygotowanie wychowanków do samodzielnego udziału w życiu społecznym w integracji ze środowiskiem.

Pomimo obowiązku wynikającego z § 76 ust. 4 statutu powiatu opatowskiego, Zarząd Powiatu Opatowskiego nie uchwalił regulaminów organizacyjnych określających organizację i zasady funkcjonowania ośrodków. Regulaminy te zostały przyjęte zarządzeniami wewnętrznymi dyrektorów ośrodków.

2. We wszystkich ośrodkach może przebywać i pobierać naukę maksymalnie 175 uczniów niepełnosprawnych. Na koniec 2009 r. w ośrodkach przebywało 166 wychowanków. Ośrodki zatrudniały 149 osób personelu na 145,1 etatach, w tym 97 nauczycieli i wychowawców oraz 52 pracowników administracji i obsługi. Statystycznie na jednego wychowanka przypadało 0,87 etatu pracownika, w tym 0,55 etatu pracownika pedagogicznego i 0,32 etatu pracownika administracji i obsługi.

W 2009 r., w porównaniu do roku 2007, liczba wychowanków przebywających w ośrodkach zmniejszyła się ze 177 do 166 – w ośrodku w Niemienicach o siedmiu wychowanków i w ośrodku w Jałowesach o czterech.

3. Koszty działalności ośrodków zwiększały się w kolejnych latach i wyniosły 5.450,3 tys. zł w 2007 r., 5.803,3 tys. zł w 2008 r. i 5.286,3 tys. zł za 10 miesięcy 2009 r. (planowane – 6.269,5 tys. zł).

Statystycznie, na jednego wychowanka ośrodki poniosły koszty: w 2007 r. w wysokości 30,8 tys. zł, w 2008 r. – 35,2 tys. zł, w 2009 r. – 37,8 tys. zł, (średnio – 3,2 tys. zł miesięcznie).

Główną pozycję wydatków stanowiły wynagrodzenia, w tym wynagrodzenia osobowe personelu i pochodne od tych wynagrodzeń. W 2007 r. wyniosły one 4.728,4 tys. zł, co stanowiło 86,8% wszystkich wydatków ośrodków, w 2008 – 5.044,9 tys. zł (86,9%), a planowane na 2009 r. – 5.428,6 tys. zł (86,6%). Ponadto ośrodki poniosły wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń: w 2007 r. – 241,7 tys. zł, w 2008 r. – 248,4 zł i w 2009 r. – 269,1 tys. zł. W strukturze wydatków ogółem stanowiły one odpowiednio 4,4%, 4,3% i 4,3%.

Udział kosztów zakupu materiałów i wyposażenia oraz usług pozostałych w wydatkach ogółem był na niskim poziomie i kształtował się od 3,2% w 2007 r. do 4,0% w 2009 r., natomiast koszty zakupu artykułów żywnościowych w strukturze wydatków w analizowanym okresie wynosiły od 1,6 do 1,7%.

4. Wszystkie ośrodki posiadały dokumentację opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości. W ośrodku w Jałowesach zasady te wprowadzono dopiero 24 listopada 2009 r. w trakcie prowadzonej przez NIK kontroli w tym ośrodku.

5. W ośrodku w Jałowesach nie dotrzymano terminu przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych określonego w art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości³, zobowiązującego do przeprowadzenia takiej inwentaryzacji raz w ciągu czterech lat. Ostatnia inwentaryzacja środków trwałych miała miejsce w grudniu 2005 r. i kolejnej nie przeprowadzono do końca 2009 r. Dokonanie powyższej inwentaryzacji dyrektor ośrodka zarządziła w czasie kontroli NIK, w styczniu 2010 r.

W ośrodkach w Dębnie, Niemienicach i Sulejowie dokonywano komisyjnego zniszczenia bądź złomowania zdjętych z ewidencji księgowej składników majątkowych, natomiast w ośrodku w Jałowesach, do czasu zakończenia kontroli, nie podjęto żadnych decyzji odnośnie składników majątkowych zdjętych z ewidencji w 2005 r.

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz.1223 ze zm.

6. W trzech ośrodkach (w Dębnie, Niemienicach, Sulejowie) żywienie wychowanków prowadzone było w oparciu o procedury dotyczące bezpieczeństwa żywności zawarte w systemie HACCP.

W ośrodku w Jałowęsach, pomimo obowiązku wynikającego z rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych⁴ i z ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁵, procedur systemu HACCP nie wdrożono, a jadłospis uwzględniający wartość odżywczą posiłków *opracowywano dekadowo na podstawie wewnętrznych norm spożycia artykułów spożywczych*.

Z wyjaśnień kierownika Wydziału Oświaty, Kultury, Kultury Fizycznej i Turystyki Starostwa Marka Gołasa wynikało, że brak jest przepisów normujących wyżywienie wychowanków w ośrodkach. Dyrektorzy placówek zostali przeszkoleni na kursach HACCP, które dotyczyły między innymi procedur sporządzania posiłków i norm żywnościowych.

7. Starosta Powiatu Opatowskiego w niewystarczającym zakresie kontrolował działalność ośrodków.

W latach 2008 – 2009 kontrolę w ośrodkach realizował tylko Wydział Finansowy Starostwa, pomimo że, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa, nadzór nad działalnością ośrodków sprawuje Wydział Oświaty, Kultury, Kultury Fizycznej i Turystyki. W 2008 r. przeprowadzono kontrole w ośrodkach w Jałowęsach i Niemienicach, natomiast w 2009 r. – we wszystkich ośrodkach (łącznie sześć kontroli). W trakcie dwóch kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. W następstwie pozostałych czterech, skierowano do dyrektorów ośrodków łącznie 12 wniosków pokontrolnych. Dotyczyły one m.in. aktualizacji regulaminu premiowania, analizowania dowodów źródłowych w zakresie realizowanych wydatków, ograniczenia wydatków z tytułu godzin nadliczbowych, zwrotu wadliwie naliczonego dodatku za wysługę lat (ośrodek w Niemienicach), wypłacania dodatków za trudne warunki pracy, dokonania zwrotu nienależnej kwoty z tytułu zawyżonego dodatku za staż pracy (ośrodek w Jałowęsach) oraz spraw związanych z wypłatą wynagrodzenia dla pracowników (ośrodek w Sulejowie).

W protokołach z kontroli przeprowadzonych w 2009 r. zawarto pouczenie o obowiązku dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, tj. przestrzegania art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁶. W protokołach kontroli nie zawarto jednak opisu ustaleń, czy powyższe zasady były przestrzegane w działalności ośrodków, a zatem, czy w tym zakresie wystąpiły nieprawidłowości.

Przedmiotem powyższych kontroli nie było również sprawdzenie, czy ośrodki, ze względu na wartość realizowanych zakupów, zobowiązane były do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷, a jeżeli tak – czy zasady udzielania zamówień publicznych wynikające z tej ustawy były przestrzegane.

W ramach prowadzonych kontroli nie badano także m.in. prawidłowości gospodarowania w ośrodkach majątkiem trwałym, struktury kosztów ich działalności oraz stosowania obowiązujących zasad żywienia wychowanków.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) podjęcie działań w celu uchwalenia przez Zarząd Powiatu Opatowskiego regulaminów organizacyjnych podległych specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, zgodnie z § 76 pkt 4 statutu powiatu;

⁴ Dz. U. UE L z 30.04.2004, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 34, str. 319.

⁵ Dz. U. Nr 171, poz. 1225 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

- 2) podjęcie, w trybie nadzoru, działań mających na celu wdrożenie w ośrodku w Jałowesach procedur wynikających z systemu HACCP;
- 3) podejmowanie, w ramach sprawowanego nadzoru, w większym zakresie kontroli działalności ośrodków.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.