

Wrocław, 12 lutego 2015 r.

WK.60/425/K-58/14

**Pan
Tomasz Frischmann
Burmistrz
Miasta Oława**

**Plac Zamkowy 15
55-200 Oława**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.), przeprowadziła, w okresie od 22 października do 22 grudnia 2014 r., kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Miasta Oława. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole, podpisanym 22 grudnia 2014 r. i pozostawionym w jednostce.

Ponadto, w okresie od 10 do 17 grudnia 2014 r., przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej w Centrum Sztuki w Oławie. W oparciu o ustalenia kontroli, ujęte w odrębnym protokole, Izba wystosowała do Dyrektora tej jednostki wystąpienie pokontrolne, które przekazano Panu Burmistrzowi do wiadomości.

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Urzędu Miasta Oława, którzy przygotowywali materiały do kontroli, udzielali niezbędnych wyjaśnień oraz podejmowali, na wniosek kontrolujących, działania, które pozwoliły na wyeliminowanie niektórych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w szczególności w zakresie niżej wskazanych zagadnień.

W zakresie spraw ogólnooorganizacyjnych

Nie zaktualizowano statutu gminy, tj. nie wykreślono nieistniejącej Szkoły Podstawowej Nr 3 w Oławie, co było niezgodne z art. 18 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

Stan środków przekazanych jednostkom budżetowym, a niewykorzystanych na pokrycie wydatków budżetowych (saldo Wn konta 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych”), na koniec 2012 r., przeksięgowywano na konto 909 „Rozliczenie międzyokresowe”. Przelew niewykorzystanych przez jednostki budżetowe środków na wydatki, w nowym roku budżetowym (2013 r.), ewidencjonowano w następujący sposób Wn 133 Ma 909. Było to niezgodne z zasadami funkcjonowania kont: 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” oraz 909 „Rozliczenia międzyokresowe”, określonymi w Zarządzeniu Burmistrza Miasta Oława Nr 4/120/2011 z 18 lutego

2011 r. w sprawie wprowadzenia planu kont dla budżetu Miasta, z którego wynika, że „Konto 223 może wykazywać saldo Wn oznaczające stan przelanych środków na rachunki bieżące jednostek budżetowych i niewykorzystanych na pokrycie wydatków budżetowych. Saldo Wn konta 223 na koniec roku ujmuje się w bilansie budżetu w aktywach w poz. II.3 „Pozostałe należności i rozliczenia”, zaś „Konto 909 służy do ewidencji rozliczeń międzyokresowych. Na stronie Wn ujmuje się w szczególności koszty finansowe stanowiące wydatki przyszłych okresów (np. odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek w korespondencji z kontami 134 i 260). Na stronie Ma – przychody finansowe stanowiące dochody przyszłych okresów (np. subwencje i dotacje przekazane w grudniu dot. następnego roku budżetowego) w korespondencji z kontem 133”. Powyższe naruszało również zasadę systematyki zapisów operacji gospodarczych określoną w art. 15 ust. 1 powoływanej ustawy o rachunkowości.

W 2013 r. na koncie 909 „Rozliczenia międzyokresowe” nie ujmowano kosztów finansowych stanowiących wydatki przyszłych okresów (odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek w korespondencji z kontami 134 i 260).

Na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” czystości obrotów dokonywano bez uwzględnienia klasyfikacji budżetowej, co doprowadziło do zawyżenia obrotów Wn o 247.615,15 zł a obrotów Ma o 2.008.283,43 zł. Było niezgodne z opisem konta 130 zawartym w powoływanym Zarządzeniu Nr 12/120/12 Burmistrza Miasta Oława z 14 sierpnia 2012 r. W trakcie kontroli, w listopadzie 2014 r., dokonano korekty zapisów technicznych wprowadzonych bez klasyfikacji, wprowadzając poprawny zapis uwzględniający klasyfikację budżetową.

Nie przestrzegano zasad funkcjonowania kont 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych” i 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”, zawartych w powoływanym Zarządzeniu Burmistrza Miasta Oława Nr 12/120/12 z 14 sierpnia 2012 r., gdyż na dzień 31 grudnia 2013 r. w ewidencji szczegółowej, prowadzonej wg szczegółowości planu finansowego wydatków budżetowych (konto 980) oraz wg podziałek klasyfikacyjnych planu finansowego (konto 998) wystąpiły salda Wn (konto 980) i Ma (konto 998). Z wyjaśnienia złożonego przez Burmistrza wynikało, że zamknięcia kont 980 i 998 dokonywano bez klasyfikacji budżetowej.

Konto 201-01-00139 oznaczone nazwą kontrahenta „Różne” służyło do ewidencji rozrachunków z różnymi kontrahentami. W 2013 r. na koncie tym: BO (bilans otwarcia) wynosił 369 zł (saldo Ma), obroty Wn wyniosły 58.310,52 zł, obroty Ma 59.654,09 zł, a saldo Ma na 31 grudnia 2013 r. 1.343,57 zł. Z powołanego Zarządzenia Nr 12/120/12 z 14 sierpnia 2012 r. wynikało, że ewidencja szczegółowa, prowadzona do konta 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” umożliwia ustalenie należności i zobowiązań, z przebiegu ich rozliczeń.

Nie przestrzegano zasad funkcjonowania kont 409 „Pozostałe koszty rodzajowe” oraz 751 „Koszty finansowe”, zawartych w powoływanym Zarządzeniu Burmistrza Miasta Oława w sprawie wprowadzenia zasad rachunkowości i zakładowego planu kont dla Urzędu Miejskiego w Oławie, gdyż w 2013 r. na koncie 409 „Pozostałe koszty rodzajowe” ewidencjonowano również koszty finansowe, tj. odsetki od kredytów i pożyczek. Powyższe naruszało również zasadę systematyki zapisów operacji

gospodarczych, określoną w art. 15 ust. 1 powoływanej ustawy o rachunkowości. W trakcie kontroli poprawiono i dokonano przeksięgowania odsetek od kredytów i pożyczek za 2014 r. na konto 751 „Koszty finansowe”.

W 2013 r. na stronie Wn konta 810 „Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje” ujmowano operacje gospodarcze przeksięgowywane z konta 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” dotyczące poniesionych przez Urząd Miasta Oława kosztów środków trwałych w budowie w ramach prowadzonych inwestycji. Na stronach Wn 011 „Środki trwałe” i Ma 800 „Fundusz jednostki” w 2013 r. ujmowano przychody nowych środków trwałych pochodzących z inwestycji. W końcu roku obrotowego przeksięgowano saldo konta 810 na konto 800. Zgodnie z obowiązującym w Urzędzie Zarządzeniu Nr 12/120/12 z 14 sierpnia 2012 r. konta 800 „Fundusz jednostki” i 810 „Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje” nie korespondują z kontami zespołu 0 „Majątek trwały” zaś konto 011 „Środki trwałe” służy do ewidencji stanu oraz zwiększeń i zmniejszeń wartości początkowej środków trwałych związanych z wykonywaną działalnością jednostki, które nie podlegają ujęciu na kontach: 013, 014, 016 i 017, a konto 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” służy do ewidencji kosztów trwałych w budowie oraz do rozliczania kosztów środków trwałych w budowie na uzyskane efekty inwestycyjne. Powyższe naruszało również zasadę systematyki zapisów operacji gospodarczych określoną w art. 15 ust. 1 powoływanej ustawy o rachunkowości.

Prawo użytkowania wieczystego gruntów nabytych przez Gminę Miasto Oława na podstawie umów sprzedaży, zawartych w dniach 17 czerwca 1998 r. (repertorium A nr 2875/1998), 10 kwietnia 1996 r. (repertorium A nr 3964/1996), 2 czerwca 2006 r. (repertorium A nr 2917/2006), 9 września 2011 r. (repertorium A nr 4501/2011), 29 lutego 2012 r. (repertorium A nr 740/2012) oraz 9 listopada 2012 r. (repertorium A nr 4734/2012) nie było amortyzowane, czym naruszono przepisy art. 31 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 15 ppk a) ustawy o rachunkowości oraz § 16 ust. 5 powoływanego Zarządzenia Burmistrza Nr 12/120/12 z 14 sierpnia 2012 r., z którego wynika, że „Nie umarza się gruntów oraz dóbr kultury, umarza się natomiast grunty Skarbu Państwa oddane Gminie w wieczyste użytkowanie. Przyjmuje się okres amortyzacji 20 lat, a stawka wynosi 5%”. W trakcie kontroli, 28 listopada 2014 r., dokonano umorzenia środków trwałych – prawa użytkowania wieczystego gruntów w łącznej kwocie 172.667,70 zł.

Nie sporządzano w formie pliku xml sprawozdań budżetowych jednostek budżetowych podległych Gminie Miejskiej Oława. Było to niezgodne z § 1 Zarządzenia nr 41/0050/2014 Burmistrza Miasta Oława z 28 marca 2014 r. w sprawie przekazywania przez jednostki organizacyjne podległe Gminie Oława sprawozdań budżetowych, z którego wynika, że: „Kierownicy jednostek organizacyjnych podległych Gminie Miejskiej Oława składają sprawozdania określone w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119) w formie pisemnej, podpisane przez kierownika i głównego księgowego jednostki w formie pliku xml przesłanego drogą elektroniczną na skrzynkę mailowa

finanse@um.olawa.pl". Wykonanie Zarządzenia powierzono kierownikom jednostek organizacyjnych podległych Gminie Miejskiej Oława.

Nie zachowano zgodności danych wykazanych w sprawozdaniu zbiorczym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2013 rok z danymi wykazanymi w sprawozdaniach jednostkowych Rb-28S jednostek budżetowych, tj. w sprawozdaniu zbiorczym w kolumnie „Zaangażowanie” wykazano łącznie 90.560.457,03 zł, a ze sprawozdań jednostkowych jednostek budżetowych łącznie „Zaangażowanie” wynosiło 90.565.725,97 zł (różnica 5.268,94 zł). Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministerstwa Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Z 2014 r. poz. 119) sprawozdania zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych są sporządzane przez przewodniczących zarządów jednostek samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu.

Uzyskane i przekazane na rachunek budżetu przez Zarząd Dróg Miejskich oraz jednostki oświatowo-wychowawcze (jednostki budżetowe) w 2013 r. dochody budżetowe z tytułu odsetek bankowych ewidencjonowano w Urzędzie Miasta i wykazywano w sprawozdaniu jednostkowym Urzędu w pozycjach należności oraz dochody wykonane i otrzymane. Było to niezgodne z art. 11 ust. 1 powoływanej ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto z § 6 ust. 1 pkt 1 i 3 powoływanego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej wynika, że sprawozdania jednostkowe – są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych na podstawie ksiąg rachunkowych a zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych – są sporządzane przez zarządy jednostek na podstawie sprawozdań jednostkowych sprawozdań jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu.

Jednostki budżetowe Miasta Oława sporządzały sprawozdania jednostkowe Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2013 r. ze środków finansowych, które Miasto przekazało im jako zasilenia na realizację wydatków budżetowych, ujętych w planach finansowych jednostek budżetowych, tymczasem środki te nie stanowiły dochodów budżetowych. Zgodnie z § 9 powoływanego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Jednostki otrzymujące sprawozdania są uprawnione do kontrolowania merytorycznej prawidłowości przekazanych sprawozdań; w tym celu mogą żądać przedstawienia wskazanych ksiąg rachunkowych i dokumentów.

Nie zachowano zgodności danych w rocznym sprawozdaniu jednostkowym Urzędu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2013 r. w zakresie kwot wykazanych w kolumnie 5 „Zaangażowanie” z danymi wynikającymi z ewidencji szczegółowej prowadzonej do konta 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” (różnica 304.333,84 zł). Zgodnie z §9 ust. 2 powołanego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2013 r. Urzędu Miasta Oława, w kolumnie 9 „Saldo końcowe – Należności pozostałe do zapłaty – Ogółem” w dziale 756: rozdziale 75615, § 0910 i rozdziale 75616, § 0910 wykazano dane niezgodne z księgowością podatkową, różnice odpowiednio 2.210 zł. Było to niezgodne z cytowanym § 9 ust. 2 powoływanego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Ponadto zgodnie z § 3 ust. 1 załącznika Nr 39 „Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” powoływanego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, sporządza się na podstawie danych księgowości podatkowej.

W kolumnie 9 „Zobowiązania wg stanu na koniec okresu spraw. ogółem w tym wymagalne: powstałe w roku bieżącym” sprawozdań Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2013 r. (Urzędu i Zbioreczym) nie wykazano zobowiązań wymagalnych w łącznej kwocie 2.673,99 zł. Było to niezgodne z cytowanym § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Ponadto z § 9 ust. 2 pkt 5 załącznika nr 39 do powoływanego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej wynika, że w kolumnie „Zobowiązania wymagalne” wykazuje się zobowiązania, których termin zapłaty minął przed upływem okresu sprawozdawczego, a nie są ani przedawnione, ani umorzone, z wyróżnieniem zobowiązań powstałych w latach ubiegłych i zobowiązań powstałych w roku bieżącym.

W rachunku zysków i strat jednostki budżetowej (Urzędu Miasta Oława), sporządzonym na dzień 31 grudnia 2013 r., w stanie na koniec roku bieżącego, w pozycjach:

- A.VI „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” wykazano kwotę 87.935.561,81 zł zaś z ewidencji szczegółowej prowadzonej do konta 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” suma sald kont 720 przeniesionych na konto 860 „Wynik finansowy” wynosiła 89.233.691,36 zł (różnica 1.298.129,55 zł);
- B.III „Usługi obce” wykazano kwotę 10.387.772,30 zł zaś z ewidencji szczegółowej prowadzonej do konta 402 „Usługi obce” suma sald kont 402 przeniesionych na konto 860 „Wynik finansowy” wynosiła 12.104.855,73 zł (różnica 1.717.083,43 zł);
- B.IV „Podatki i opłaty” wykazano kwotę 1.499.223 zł zaś z wydruków z ewidencji szczegółowej prowadzonej do konta 403 „Podatki i opłaty” saldo konta 403 przeniesionego na konto 860 „Wynik finansowy” wynosiło 2.142 zł (różnica 1.497.081 zł);

- B.VII „Pozostałe koszty rodzajowe” wykazano kwotę 1.936.298 zł zaś z wydruków z ewidencji szczegółowej prowadzonej do konta 409 „Pozostałe koszty rodzajowe” saldo konta 409 przeniesionego na konto 860 „Wynik finansowy” wynosiło 3.433.379,09 zł (różnica 1.497.081 zł);
- G.II „Odsetki” nie wykazano sumy sald kont 750 „Przychody finansowe” przeniesionych na konto 860 w wysokości 418.953,88 zł.

W zestawieniu zmian w funduszu jednostki budżetowej (Urzędu Miasta Oława), sporządzonym na dzień 31 grudnia 2013 r., w stanie na koniec roku bieżącego, w pozycjach:

- I.1.2 „Zrealizowane wydatki budżetowe” (w zwiększeniach funduszu) wykazano kwotę 30.674.952,37 zł zaś z ewidencji szczegółowej prowadzonej do konta 800 „Fundusz jednostki” wynikało, że wydatki budżetowe na 31 grudnia 2013 r. wynosiły 44.975.619,04 zł (różnica 14.300.666,67 zł);
- I.1.4 „Środki na inwestycje” (w zwiększeniach funduszu) wykazano kwotę 14.300.666,67 zł zaś z ewidencji szczegółowej prowadzonej do konta 800 wynikało, że środki na inwestycje w 2013 r. wynosiły 6.346.933,50 zł (różnica 7.953.733,17 zł);
- I.2.4 „Dotacje i środki na inwestycje” (w zmniejszeniach funduszu) nie wykazano środków na inwestycje w kwocie 10.188.779,01 zł (ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 800 „Fundusz jednostki”).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Ponadto zgodnie z § 17 ust. 4 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 2013 r., poz. 289) rachunek zysków i strat (wariant porównawczy) powinien zawierać informacje w zakresie ustalonym w załączniku nr 7 do rozporządzenia zaś zestawienie zmian w funduszu powinno zawierać informacje w zakresie ustalonym w załączniku nr 8 do rozporządzenia.

W zakresie wydatków bieżących

W okresie objętym kontrolą stawki dotacji dla Przedszkola Niepublicznego „Żak” za okres od września do grudnia 2013 r. ustalano w wysokości 75% ustalonych (planowanych) w budżecie gminy wydatków w przedszkolach publicznych, prowadzonych przez Gminę Oława, w przeliczeniu na jednego ucznia, według stanu na 20 grudnia 2012 r., zamiast zgodnie z uchwałą budżetową i wprowadzonymi do niej zmianami w 2013 r. Poziomu wydatków bieżących nie można ustalać na podstawie danych historycznych – z poprzedniego roku budżetowego, lecz punktem odniesienia powinien być poziom finansowania tych wydatków w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez

j.s.t w danym roku. Celem ustawy jest bowiem zrównanie dofinansowania ze środków budżetowych analogicznych szkół/przedszkoli (publicznych i niepublicznych), a cel ten nie byłby osiągnięty, gdyby dotacje ustalane były na podstawie wydatków z roku poprzedniego (pisma MEN: z 20 lipca 2011 r. Nr DKOW-WJST-BN-337-52/11 i z 24 czerwca 2011 r. Nr DZSE-3-ER-5015-6/11).

Ponadto do obliczania dotacji nie uwzględniano wydatków bieżących planowanych w Zespole Obsługi Szkół i Placówek Oświatowo-Wychowawczych w rozdziale 80114 „Zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół” na przedszkola publiczne. Tymczasem w art. 1 pkt 20) lit. c ustawy z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 827): zawarto, że w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.), wprowadza się następujące zmiany w art. 90 ust. 2b-2e, które otrzymują brzmienie: „2b. Dotacje dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1 b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, w tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenia przedszkola publicznego. Z art. 18 powoływanej ustawy z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw wynika, że ustawa wchodzi w życie z dniem 1 września 2013 r., z wyjątkiem przepisów (...) pkt 20 lit. b, c oraz d - które wchodzi w życie z dniem 1 września 2015 r. Tak więc dopiero od 1 września 2015 r. od wydatków bieżących będących podstawą naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych odejmować będzie można dochody z opłat za pobyt dziecka w przedszkolu oraz dochody z opłaty za wyżywienie.

W 2013 r. poniesione wydatki na przedszkola publiczne wyniosły ogółem 4.733.291 zł, dochody z tytułu wpłat rodziców za korzystanie z wychowania przedszkolnego 611.955 zł, wydatki na Zespół Obsługi Szkół i Placówek Oświatowo-Wychowawczych wyniosły 785.410 zł, do placówek oświatowo-wychowawczych uczęszczało 3.747 dzieci, z tego do przedszkoli publicznych 612 dzieci (spis SIO na dzień 31 marca i 30 września 2013 r.), tak więc stawka miesięczna dla przedszkoli niepublicznych w wysokości 75% z tej kwoty w przeliczeniu na jednego ucznia winna wynosić 433,99 zł. Natomiast ustalona w Urzędzie Miasta stawka na jednego ucznia w przedszkolu niepublicznych na 2013 r. wynosiła ostatecznie 421,58 zł gdyż do podstawy jej obliczenia nie uwzględniono wydatków bieżących poniesionych w rozdziale 80114 na przedszkola. Według szacunków dokonanych w trakcie kontroli, w związku z nieuwzględnieniem w stawce dotacji, proporcjonalnej części wydatków z rozdziału 80114 dotyczących przedszkoli oraz pomniejszania

wydatków bieżących o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, dotacje przekazane Niepublicznemu Przedszkolu „Żak” za 2013 r. zostały zaniżone o 4.368,32 zł.

W zakresie zamówień publicznych

W następstwie przeprowadzenia przetargu nieograniczonego na Przebudowę mienia powojkowego w postaci zabytkowych stajni i ujeżdżalni przy ulicy 3 Maja w Oławie z przeznaczeniem dla instytucji i organizacji pełniących kluczowe funkcje społeczne, zawarto z wykonawcą P.W. HARAS umowę na roboty budowlane nr 11/2013 z 27 czerwca 2013 r., w której w § 3 przyjęto wynagrodzenie ryczałtowe za wykonanie prac budowlanych w kwocie 2.407.798,80 zł brutto. W trakcie realizacji inwestycji do zawartej umowy wprowadzono dwa aneksy, zwiększające wynagrodzenie wykonawcy (aneks nr 1 z 11 marca 2014 r. do kwoty 2.431.807,60 zł brutto oraz aneks nr 2 z 27 czerwca 2014 r. do kwoty 2.482.944,90 zł brutto) powołując się na przesłanki wykonania robót zamiennych. Zwiększenie w ten sposób wynagrodzenia wykonawcy było niedopuszczalne w świetle art. 632 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121) w związku z art. 140 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, ponieważ jeżeli strony umówiły się o wynagrodzenie ryczałtowe, przyjmując zamówienie nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia, chociażby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiaru lub kosztów prac.

Oprócz zwiększenia wartości zamówienia w postaci wprowadzonych dwóch aneksów do powoływanej umowy nr 11/2013 z 27 czerwca 2013 r., w trakcie realizacji inwestycji zawarto z wykonawcą dwie odrębne umowy na roboty dodatkowe: umowę nr 8/2014 z 12 marca 2014 r. na kwotę 96.865,81 zł brutto zawartą na podstawie protokołu konieczności z 20 stycznia 2014 r. oraz umowę nr 29/P/2014 z 7 maja 2014 r. na kwotę 22.474,77 zł brutto zawartą na podstawie protokołu konieczności z 5 marca 2014 r. Zakres robót określonych w umowie nr 8/2014 dotyczył wykonania instalacji alarmowej sygnalizacji włamań i napadów a także instalacji telewizji przemysłowej CCTV, natomiast w umowie nr 29/P/2014 obejmował wykonanie 2 sztuk wiatrołapów (wiatrołapów wewnętrznych o konstrukcji aluminiowej przeszklonych szybami P-2 (2 x 3 mm z przekładką z folii bezpiecznej). Powyższe roboty nie były niezbędne od wykonania zamówienia podstawowego, a więc nie spełniono przesłanek art. 67 ust. 1 pkt. 5 ustawy Pzp, który umożliwia udzielenie zamówienia z wolnej ręki dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień dodatkowych, nieobjętych zamówieniem podstawowym i nieprzekraczających łącznie 50% wartości realizowanego zamówienia, niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, jeżeli:

- a) z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów lub
- b) wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego.

Nie wystąpiono do wykonawcy robót budowlanych o zwiększenie wartości udzielonej gwarancji ubezpieczeniowej z tytułu usunięcia wad i usterek. Do zawartej umowy nr 11/2013 z 27 czerwca 2013 r. wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 5 % wynagrodzenia

brutto w postaci gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu Nr 1503/Wr/429/2013 z 18 czerwca 2013 r. wystawionej przez Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych TUZ do kwoty 120.389,94 zł na okres od 27 czerwca 2013 r. do 30 lipca 2014 r. a z tytułu usunięcia wad i usterek ważnej na czas od 31 lipca 2014 r. do 14 sierpnia 2016 r w kwocie 36.116,98 zł. Wobec zwiększenia wartości umowy nr 11/2013 z 2.407.798,80 zł brutto do kwoty 2.482.944,90 zł brutto przez wprowadzenia do niej aneksów nr 1 i 2 a następnie wobec zawarcia dwóch odrębnych umów na roboty dodatkowe (umowy nr 8/2014 z 12 marca 2014 r. na kwotę 96.865,81 zł brutto oraz umowy nr 29/P/2014 z 7 maja 2014 r. na kwotę 22.474,77 zł brutto) łączna wartość robót wyniosła 2.602.285,48 zł brutto. Nie zwiększono jednak wartości zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz gwarancji usunięcia wad i usterek. Powyższe stanowiło niedopełnienie obowiązku, wynikającego z art. 150 ust 1 ustawy Pzp, ponieważ wysokość zabezpieczenia ustala się w stosunku procentowym do ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy, jeżeli w ofercie podano cenę jednostkową lub ceny jednostkowe. W myśl ust. 2 powołanego przepisu zabezpieczenie ustala się w wysokości od 2% do 10% ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy. W tym przypadku przyjęto 5 % wynagrodzenia brutto od wartości wynagrodzenia umownego, co oznaczało, że skoro wynagrodzenie wykonawcy uległo zwiększeniu to zabezpieczenie powinno stanowić 5 % wartości robót, czyli 130.114,74 zł brutto. Gwarancja usunięcia wad i usterek powinna zatem wzrosnąć o 2.917,30 zł do kwoty 39.034,28 zł, stanowiącej 30 % sumy gwarancyjnej należytego wykonania kontraktu ważnej do 14 sierpnia 2016 r.

Wskutek braku należytej staranności, niezabezpieczono należności w kwocie 7.218.385,99 zł, powstałej w wyniku niewykonania w całości kontraktu nr 43/2009/2010 z 20 maja 2010 r. przez firmę ABM SOLID S.A., w zakresie „Budowy krytej pływalni w Oławie”. Wobec zgłoszenia przez Zarząd Spółki ABM SOLID S.A. wniosku o ogłoszenie upadłości z możliwością zawarcia układu 28 czerwca 2012 r., Burmistrz w piśmie nr INW.7012.17.217.2012 z 8 listopada 2012 r. zgłosił wierzytelność w kwocie 7.218.385,99 zł do Sądu Rejonowego w Tarnowie Wydział V gospodarczy w stosunku do ABM SOLID S.A. Sąd Rejonowy w Tarnowie nie potwierdził zgłoszonej wierzytelności na kwotę 7.218.385,99 zł. W dniu 7 maja 2014 r. Sąd Rejonowy w Tarnowie przesłał do Urzędu Miasta odpis karty wierzytelności w kwocie 0,00 zł, w której jako podstawę przyjęto, że zgłoszenie nie zawierało podstawowego elementu jakim są dowody stwierdzające fakt ich zaistnienia. W konsekwencji Sąd Rejonowy w Tarnowie V Wydział Gospodarczy Sygn. akt V GUp 3/12 Zw 680 w piśmie z 29 kwietnia 2014 r., przekazał Gminie Miasto Oława odpis karty wierzytelności (wpis z 12 listopada 2013 r.), w której Nadzorca Sądowy nie uznał wierzytelności w kwocie łącznej 7.218.385,99 zł w kategorii IV, ponieważ Wierzyciel nie udokumentował zgłoszonej wierzytelności. Powyższe stanowiło niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 240 pkt. 3 ustawy z 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2012 r., poz. 1112), ponieważ w zgłoszeniu wierzytelności należy powołać dowody stwierdzające istnienie wierzytelności. W myśl art. 242 powołanej ustawy, jeżeli zgłoszenia wierzytelności dokonuje przedsiębiorca lub wierzyciel reprezentowany przez

pełnomocnika procesowego, którym jest adwokat lub radca prawny, zgłoszenie wierzytelności nieodpowiadające wymaganiom określonym w art. 239 i 240 lub zawierające inne braki uniemożliwiające nadanie zgłoszeniu biegu podlega zwrotowi bez wzywania do jego uzupełnienia.

W umowie nr 19/2013 na dostawę energii elektrycznej na potrzeby Gminy Miasto Oława – zawartej z Tauron Sp. z o.o. na okres od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 r., przyjęto w § 5 „Ceny i stawki opłat” cenę jednostkową brutto – 0,2540 zł /kWh nie określając jednak całkowitej wartości zamówienia. Ponadto umowa nie została kontrasygnowana przez Skarbnika. Stosownie do art. 140 ust.1 ustawy Pzp, zakres świadczenia wykonawcy, wynikający z umowy jest tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie co oznacza, że skoro Wykonawca określił cenę umówionej dostawy energii elektrycznej w kwocie 627.367,65 zł brutto to ta kwota powinna zostać zawarta w postanowieniach umownych. W myśl art. 605 Kc przez umowę dostawy dostawca zobowiązuje się do wytworzenia rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku oraz do ich dostarczania częściami albo okresowo, a odbiorca zobowiązuje się do odebrania tych rzeczy i do zapłacenia ceny. Brak kontrasygnaty przez skarbnika stanowił niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 46 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594), ponieważ zawarcie umowy (czynność prawna) spowodowała powstanie zobowiązań pieniężnych, a do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponosi Burmistrz Miasta Oława na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) i art. 4 ust. 5 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.) oraz zgodnie z zakresami czynności pracownicy merytoryczni Urzędu.

Wnioski pokontrolne

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Burmistrza, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Dokonanie zmian aktualizujących Statut Gminy Miasta Oławy poprzez uaktualnienie załącznika dotyczącego wykazu jednostek organizacyjnych Gminy, stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.), w szczególności w zakresie:

- a) określenia progów istotności decydujących o istotności danej informacji w przypadku stosowania uproszczeń w przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości, stosownie do art. 4 ust. 4 ustawy,
 - b) wykazywania w sprawozdaniach finansowych zdarzeń, w tym operacji gospodarczych, ujmowanych w księgach rachunkowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną, stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy,
 - c) dokonywania na kontach księgi głównej zapisów w ujęciu systematycznym, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy.
3. Przestrzeganie zapisów obowiązujących w jednostce zarządzeń: Nr 12/120/12 z 14 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad rachunkowości i zakładowego planu kont dla Urzędu Miejskiego w Oławie i Nr 4/120/2011 z 18 lutego 2011 r. w sprawie wprowadzenia planu kont dla budżetu Miasta, w szczególności w zakresie:
- a) prowadzenia ewidencji szczegółowej do konta 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych” w szczególności planu finansowego wydatków budżetowych a do konta 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” według podziałek klasyfikacyjnych planu finansowego,
 - b) prawidłowej ewidencji operacji gospodarczych na kontach budżetu: 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” oraz 909 „Rozliczenia międzyokresowe”,
 - c) prowadzenia ewidencji szczegółowej do konta 201 z podziałem na wszystkich kontrahentów, stosownie do opisu zawartego w zarządzeniu Burmistrza,
 - d) prawidłowego funkcjonowania kont 011 „Środki trwałe”, 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”, 800 „Fundusz jednostki” oraz 810 „Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje”.
4. Przestrzeganie zapisów § 1 wprowadzonego przez Burmistrza Miasta Oława Zarządzenia Nr 41/0050/2014 z 28 marca 2014 r. w sprawie przekazywania przez jednostki organizacyjne podległe Gminie Miejskiej Oława sprawozdań budżetowych.
5. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Z 2014 r., poz. 119), a w szczególności w zakresie:
- a) sporządzania sprawozdań zbiorczych na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki i jako organu,
 - b) wykazywania w sprawozdaniach kwot zgodnych z danymi, wynikającymi z ewidencji księgowej, stosownie do § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia,
 - c) zobowiązania Kierowników jednostek do sporządzania sprawozdań rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, stosownie do § 9 ust. 1 rozporządzenia,
 - d) § 3 ust. 1 załącznika nr 39 do rozporządzenia, z którego wynika, że sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych

należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, sporządza się na podstawie danych księgowości podatkowej,

- e) w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych w kolumnie „Zobowiązania wymagalne” wykazywania zobowiązań, których termin zapłaty minął przed upływem okresu sprawozdawczego, a nie są ani przedawnione, ani umorzone, z wyróżnieniem zobowiązań powstałych w latach ubiegłych i zobowiązań powstałych w roku bieżącym.
- 6. Naliczanie i przekazywanie dotacji podmiotowych dla niepublicznych przedszkoli stosownie do obowiązującego prawa miejscowego i przepisów ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.), a zwłaszcza art. 90 ust. 2b ustawy, który stanowi, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Od 1 września 2015 r. stosowanie nowego brzmienia art. 90 ust. 2 b ustawy, z którego wynika, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.
- 7. Stosowanie się do art. 632 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121) w związku z art. 140 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, w przypadku ustalania wynagrodzenia ryczałtowego, gdzie przyjmujący zamówienie nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia, chociażby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiaru lub kosztów prac.
- 8. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.) w zakresie udzielania zamówień publicznych na roboty dodatkowe w wypadkach ściśle określonych art. 67 ust. 1 powołanej ustawy, art. 150 w zakresie ustalania wysokości zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz art. 140 w zakresie zakresu świadczenia wykonawcy.
- 9. Uzupełnienie gwarancji usunięcia wad i usterek Nr 1503/Wr/429/2013 z 18 czerwca 2013 r., wystawionej przez Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych TUZ, o kwotę 2.917,30 zł do kwoty 39.034,28 zł, stanowiącej 30 % sumy gwarancyjnej należytego wykonania kontraktu ważnej do 14 sierpnia 2016 r. w związku z art. 150 ust. 1 ustawy Pzp.
- 10. Dokumentowanie należności zgłaszanych w postępowaniach upadłościowych stosownie do art. 240 pkt. 3 ustawy z 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2012 r., poz. 1112), w zakresie powołania dowodów stwierdzających ich istnienie.
- 11. Poinformowanie RIO o odpowiedzi Sądu Rejonowego w Tarnowie V Wydział Gospodarczy w związku z ponownym zgłoszeniem wierzytelności.

12. Dokonywanie kontrasygnaty przez Skarbnika gminy na umowach powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych stosownie do rt. 46 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pani

Magdalena Ziółkowska

Przewodnicząca Rady Miejskiej Oława