

Łódź, dnia 22 lutego 2016 roku

Pan
Leszek Dominas
Wójt Gminy Bolesławiec

WK – 602/26/2016

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Bolesławiec¹. Kontrolą objęto okres 2014 rok - i I półrocze 2015 roku oraz wybrane zagadnienia z lat wcześniejszych dotyczące przede wszystkim kontroli wewnętrznej; zadłużenia jednostki; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych i budżetowych; gospodarki kasowej; realizacji dochodów z majątku; realizacji dochodów z podatków lokalnych; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

I.

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie 12 października – 20 listopada 2015 roku. Protokół podpisany został w dniu 14 stycznia 2016 roku.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. W bilansie jednostki budżetowej – Urzędu Gminy, sporządzonym na dzień 31 grudnia 2014 roku wykazano:
 - w pozycji C.II.2 - Zobowiązania wobec budżetów, saldo Ma konta 221-3 - rozliczenia z Urzędem Skarbowym z tytułu nadpłat podatkowych wg. sprawozdania Urzędu Skarbowego na dzień 31 grudnia 2014 roku, nadpłata w udziałach w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2014 rok oraz saldo Ma konta 240-19-2 – odsetki od środków z Funduszu Pracy. Powyższe salda należało wykazać w bilansie w pozycji C.II.5 - Pozostałe zobowiązania, bowiem w pozycji C.II.2 - Zobowiązania wobec budżetów, należy wykazywać zobowiązania, które są ewidencjonowane na koncie 225 – rozrachunki z budżetami,
 - w pozycji A.II.1.5 - Inne środki trwałe, wykazano 0,00 zł, natomiast jak wynikało z ewidencji analitycznej - wartość środków trwałych ujętych w grupie VIII wynosiła 32.856,01 zł minus umorzenie 27.767,17 zł, co dawało wartość bilansową 5.088,84 zł. Wartość bilansową grupy VIII (5.088,84 zł) ujęto nieprawidłowo w łącznej wartości pozycji A.II.1.3 - Urządzenia techniczne i maszyny (102.041,07 zł), gdzie należało wykazać łączną wartość bilansową grup III, IV, V i VI (96.952,23 zł).

Dane wykazywane w poszczególnych pozycjach bilansu jednostki budżetowej powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, stosownie do zasad określonych w przepisach ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.) oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 289).

2. W zakresie przeprowadzenia inwentaryzacji w roku 2012 stwierdzono, że:
 - zarządzeniem nr 53/2012 z dnia 30 listopada 2012 roku Wójt Gminy Bolesławiec zarządził przeprowadzenie inwentaryzacji i powołał stałą komisję inwentaryzacyjną w Urzędzie Gminy w Bolesławcu i jednostkach podległych, dla których obsługę finansowo-księgową prowadził Urząd Gminy. Powołano zespoły spisowe, między innymi, w Zespole Szkół w Żdżarach, Zespole Szkół w Mieleszynie i Zespole Szkół w Chróście (od dnia 1 stycznia 2013 roku powyższe placówki nie są już prowadzone przez Gminę Bolesławiec), Zespole Szkół w Bolesławcu, Przedszkolu Bolesławiec, Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej. Tymczasem, przepis art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości wyraźnie wskazuje, że to kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, w szczególności odpowiedzialność za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury, której to odpowiedzialności nie może powierzyć innej osobie.

W związku z powyższym, zarządzenie inwentaryzacji w jednostkach podległych było obowiązkiem ich kierowników, a nie Wójta Gminy,

- na arkuszach spisu z natury dokonano między innymi inwentaryzacji gruntów (np. arkusz spisowy nr 138), dróg, sieci wodociągowych, kanalizacji sanitarnej, oświetlenia (np. arkusze spisu z natury nr 139, 140), określając sposób przeprowadzenia – weryfikacja,
- inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych – konto 020, dokonano na arkuszu spisu z natury (nr 149, 150, 151) określając sposób przeprowadzenia – weryfikacja,
- w zakresie inwentaryzacji środków trwałych w budowie (inwestycji) – konto 080, przedłożono kontrolującemu zestawienia poszczególnych zadań inwestycyjnych w toku, w których ujęto poszczególne poniesione koszty wraz z oznaczeniem daty poniesienia i numeru dowodu księgowego. Protokoły zostały podpisane przez inspektora ds. księgowości budżetowej, brak było podpisu osoby odpowiedzialnej za stan danego konta, potwierdzającego zgodność danych ewidencji księgowej z dokumentami źródłowymi.

Sposób inwentaryzacji przedmiotowych aktywów trwałych został określony w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

Weryfikacja sald to metoda polegająca na porównaniu zapisów w księgach rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi i weryfikacji realnej wartości składników majątkowych (ustalenie czy dane dotyczące składników aktywów i pasywów ujęte w księgach rachunkowych są rzetelne, czyli zgodne ze stanem faktycznym). Składniki majątkowe inwentaryzowane metodą weryfikacji sald to środki trwałe, do których dostęp jest znacznie utrudniony (np. sieci kanalizacyjne, wodociągowe), grunty oraz prawa zakwalifikowane do nieruchomości (np. grunty rolne, prawo użytkowania wieczystego), należności sporne i wątpliwe, należności i zobowiązania z tytułów publicznoprawnych, należności i zobowiązania wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych oraz inne zobowiązania (np. należności i zobowiązania wobec pracowników), pozostałe aktywa i pasywa (np. wartości niematerialne i prawne), pozostałe aktywa i pasywa, podlegające inwentaryzacji drogą spisu z natury lub uzgodnienia salda, jeżeli z uzasadnionych przyczyn nie można ich zinwentaryzować wskazanymi metodami (np. należności od kontrahentów, którzy nie przekazali uzgodnień sald, składniki majątkowe znajdujące się w innych jednostkach, które nie przeprowadzają w danym roku spisu z natury).

Przeprowadzenie inwentaryzacji metodą weryfikacji sald powinno zostać udokumentowane protokołem weryfikacji sald zawierającym specyfikację inwentaryzowanych sald i dokumentacji będącej podstawą weryfikacji.

3. Środki przeznaczone na dotację w ramach udzielonej pomocy finansowej między jednostkami samorządu terytorialnego, na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych, zaplanowano i wydatkowano w dziale 758 rozdziale 75809 § 6620 - dotacje celowe przekazane dla powiatu na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.) udzielanie pomocy finansowej winno być klasyfikowane w wydatkach w § 6300 - dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych.

W zakresie dochodów budżetowych

1. Uchwałą nr XXVI/162/2005 z dnia 6 grudnia 2005 roku Rada Gminy w Bolesławcu zwolniła z podatku nieruchomości lub ich części służące ochronie przeciwpożarowej. Na terenie Gminy Bolesławiec działa 6 jednostek Ochotniczej straży pożarnej, które w 2014 roku złożyły deklaracje podatkowe na podatek od nieruchomości, uwzględniając w nich powierzchnie gruntów i powierzchnie użytkowe budynków zwolnionych z opodatkowania przedmiotowym podatkiem. W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, iż powierzchnie gruntów i powierzchnie użytkowe budynków wykazane w ww. deklaracjach podatkowych były rozbieżne z tymi, które zawierał wykaz powierzchni gruntów zajmowanych przez jednostki oraz powierzchni całkowitych i użytkowych budynków przeznaczonych pod działalność tych jednostek. Ponadto, zgodnie z przedłożoną informacją w ww. wykazie, w przypadku trzech jednostek powierzchnia całkowita budynków zajmowanych przez te jednostki była taka sama jak ich powierzchnia użytkowa. W konsekwencji w 2014 roku kwota skutków finansowych wynikająca z udzielonych przez Radę Gminy w Bolesławcu ulg i zwolnień nie została wyliczona prawidłowo.
2. W zakresie wymiaru podatków stwierdzono:
 - (...)²,
 - (...)³;

² Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

- (...) ⁴.

W powyższych przypadkach nastąpiło naruszenie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), który stanowi m.in., że organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu sprawdzenie terminowości składania deklaracji, stwierdzenie formalnej poprawności deklaracji oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

W kontrolowanym okresie organ podatkowy nie przeprowadzał u podatników kontroli, których celem byłoby sprawdzenie poprawności wykazania przez podatników w deklaracjach podatkowych podstaw opodatkowania. Organy podatkowe pierwszej instancji mogą przeprowadzać kontrolę podatkową u podatników na mocy art. 281 § 1 i § 2 ww. ustawy. Celem kontroli podatkowej jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. Podstawowe zasady przeprowadzania kontroli podatkowej uregulowane są przepisami Działu VI ustawy Ordynacja podatkowa.

W zakresie zamówień publicznych

1. W odniesieniu do zadania dotyczącego nadbudowy z przebudową istniejącego budynku OSP Żdźary – branża sanitarna i budowlana wewnątrz budynku, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - szacunkową wartość zamówienia publicznego, zgodnie z informacją zawartą w protokole postępowania z dnia 13 czerwca 2014 roku, ustalono w dniu 14 maja 2014 roku na kwotę 335.000,00 zł, w przeliczeniu - 79.293,00 euro, na podstawie sporządzonych kosztorysów inwestorskich. Kontrolujące ustaliły, iż wartość przedmiotowego zamówienia stanowiła 247.721,89 zł netto (304.697,92 zł brutto). Zgodnie z wartością średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych, określoną w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 roku (Dz. U. z 2013 r., poz. 1692), która wynosiła od dnia 1 stycznia 2014 roku 4,2249, kwota 247.721,89 zł w przeliczeniu na euro to 58.633,78 (247.721,89/4,2249),

³ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁴ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

- zamawiający zażądał od wykonawców wniesienia wadium w wysokości 10.000,00 zł, co stanowiło 4,04% wartości przedmiotowego zamówienia przy wartości kosztorysowej zamówienia na kwotę 247.721,89 zł. W związku z powyższym naruszono art. 45 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.), który wskazuje, że zamawiający określa kwotę wadium w wysokości nie większej niż 3% wartości zamówienia,
- stwierdzono brak kontrasygnaty Skarbnika Gminy na: umowie zlecenia nr 1/2014 z dnia 8 stycznia 2014 roku zawartej między Gminą Bolesławiec a Andrzejem Szczepaniakiem właścicielem firmy Zakład Projektowo – Budowlany „ASPROBUD” z siedzibą w Kępnie, dotyczącej opracowania projektu zamiennego oraz kosztorysów inwestorskich dla przedmiotowej inwestycji, na kwotę 3.500,00 zł netto, 4.305,00 zł brutto oraz umowie z dnia 15 września 2014 roku zawartej między Gminą Bolesławiec a Zakładem Projektowo Budowlanym „ASPROBUD” z siedzibą w Kępnie, dotyczącej pełnienia obowiązków nadzoru inwestorskiego przy realizacji ww. zadania inwestycyjnego na kwotę 12.000,00 zł netto, 14.760,00 zł brutto. Powyższe stanowiło naruszenie art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.), zgodnie z którym - jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

W zakresie udzielonych dotacji

1. W dniu 16 lipca 2014 roku podpisana została umowa nr 26/2014, której przedmiotem było udzielenie przez Gminę Bolesławiec pomocy finansowej, w formie dotacji celowej w kwocie 30.000,00 zł, z przeznaczeniem dla Powiatu Wieruszowskiego na realizację zadania pn. „Budowa chodnika przy drodze powiatowej nr 4714E Wieruszów – Klatka - Bolesławiec w m. Mieleszyn.” Rada Gminy w Bolesławcu nie podjęła stosownej uchwały w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Wieruszowskiemu, co pozostawało w sprzeczności z art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), który wskazuje, że wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym udzielenie pomocy finansowej z budżetu Gminy Bolesławiec wymagało podjęcia przez Radę Gminy odrębnej uchwały w powyższej sprawie.
2. W dniu 24 marca 2014 roku zawarta została umowa nr 6/2014 o wsparcie realizacji zadania publicznego pn. „Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu w Gminie Bolesławiec w 2014 roku” między Gminą Bolesławiec (zleceniodawca), a Ludowym Klubem Sportowym „BASZTA” Bolesławiec (zleceniobiorca). Przedmiotem umowy było zlecenie ww. klubowi realizacji

zadania publicznego, szczegółowo określonego w złożonej przez ww. podmiot ofercie. Termin realizacji zadania ustalono od dnia 1 stycznia 2014 roku do dnia 31 grudnia 2014 roku. Zgodnie z warunkami ogłoszenia, tj. punkt IV.1 „Termin i warunki realizacji” - zadanie powinno być realizowane zgodnie z harmonogramem opracowanym przez oferenta, w okresie od dnia podpisania umowy do dnia określonego w ofercie, nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2014 roku (wydatki poniesione z przyznanej dotacji przed okresem zawarcia przedmiotowej umowy stanowiły kwotę 5.125,90 zł). Ponadto w punkcie III.6 ww. ogłoszenia wyraźnie wskazano, iż środki finansowe przyznane w ramach dotacji nie mogą być przeznaczone na finansowanie, między innymi, zobowiązań powstałych przed datą zawarcia umowy. Ustalenie w umowie wskazanego okresu wykonywania zadania naruszało, zatem warunki konkursu ofert. Ponadto, należy podkreślić, że przyjęta formuła zlecenia zadania pozwala finansować koszty związane z realizacją tego zadania dopiero od momentu zawarcia umowy, która ma tutaj decydujące znaczenie. Stanowi, bowiem podstawę zlecenia zadania publicznego i pokrycia kosztów ze środków publicznych.

3. Zgodnie z przedłożonym przez Ludowy Klub Sportowy „BASZTA” w Bolesławcu sprawozdaniem końcowym z wykonania zadania publicznego pn. „Działalność Klubu Sportowego „BASZTA” Bolesławiec w zakresie piłki nożnej” za 2014 rok, koszt całkowity realizacji ww. zadania wyniósł 27.837,03 zł, z tego z dotacji sfinansowano 21.806,88 zł, ze środków własnych - 30,15 zł. Wkład osobowy wyceniono na 6.000,00 zł. Do powyższego sprawozdania dołączono tabelaryczne zestawienie faktur (rachunków) opłaconych ze środków pochodzących z dotacji. W rozliczeniu uwzględniono między innymi koszty stanowiące prowizje za przelewy bankowe w kwocie 89,60 zł, których nie przewidziano w złożonej ofercie do pokrycia ze środków dotacyjnych.

4. W wyniku czynności kontrolnych w zakresie dotacji na rzecz szkół i przedszkoli publicznych ustalono, że:

- na podstawie danych szczegółowo przedstawionych w protokole kontroli stwierdzono, że dotację na 2014 rok dla Publicznej Szkoły Podstawowej w Żdżarach naliczano w oparciu o dane z metryczki subwencji oświatowej na 2014 rok. Wysokość dotacji obliczano w następujący sposób: ostateczną kwotę części oświatowej subwencji ogólnej na 2014 rok w wysokości 2.915.731,00 zł podzielono na liczbę uczniów 354,30 (informacja o ilości wszystkich uczniów we wszystkich szkołach z uwzględnieniem uczniów niepełnosprawnych wynikająca z SIO z dnia 30 września 2013 roku, skorygowana o jednego ucznia niepełnosprawnego w Szkole Podstawowej w Żdżarach, który tylko w miesiącu styczniu był uczniem tej szkoły), co dało kwotę dotacji w wysokości 8.229,55 zł rocznie na jednego ucznia.

Zgodnie z art. 80 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., nr 256, poz. 2156 ze zm.), szkoły publiczne otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół, w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na

jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, pomniejszonym o kwotę dotacji przewidzianej do wykorzystania, o której mowa w art. 22ae ust. 3, na ucznia, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku nieprowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego szkoły tego samego typu i rodzaju podstawą ustalenia wysokości dotacji jest kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego.

W art. 9 ustawy o systemie oświaty wskazano następujące typy szkół: 1) sześcioletnią szkołę podstawową, 2) trzyletnie gimnazjum, 3) szkoły ponadgimnazjalne. Zatem obliczając kwotę dotacji na jednego ucznia szkoły podstawowej na podstawie metryczki subwencji oświatowej należało przyjąć parametry dotyczące tego typu szkoły. Zgodnie z obliczeniami dokonanymi w protokole kontroli, kwota dotacji na jednego ucznia szkoły podstawowej wyliczona na podstawie metryczki subwencji oświatowej na 2014 rok powinna wynosić 8.130,52 zł. Zgodnie z przedłożoną dokumentacją źródłową dotyczącą Publicznej Szkoły Podstawowej w Żdżarach, w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2014 roku przekazano dotację w łącznej wysokości 517.707,25 zł. Przy przyjęciu prawidłowej kwoty (8.130,52 zł) dotacja powinna być niższa o 6.124,60 zł (511.582,64 zł). Dla stycznia 2014 roku uwzględniono zwiększenie dotacji miesięcznej dla ucznia niepełnosprawnego z rodzajem niepełnosprawności określonej rodzajem P3 z wagą 2,9.

Kontrolujące dokonały także obliczenia kwoty dotacji na podstawie ostatecznego planu wydatków bieżących – ujętych w rozdziale 80101 i 80146 (grudzień 2014 roku), pomniejszonych o dotację, o której mowa w art. 22ae ust. 3 z uwzględnieniem średniej liczby uczniów w roku 2014 w Szkole Podstawowej w Bolesławcu. Kwota dotacji ustaloną z zastosowaniem metody wydatków bieżących wyniosła 8.123,56 zł i była niższa od dotacji wyliczonej metodą zakładającą przyjęcie danych z metryczki dotyczącej subwencji oświatowej. Jednak w planie finansowym Zespołu Szkół Publicznych w Bolesławcu na rok 2014, w skład którego wchodzi Szkoła Podstawowa i Gimnazjum, ujęto oprócz rozdziałów 80101 – Szkoły podstawowe, 80110 – Gimnazja, 80146 – Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli, również rozdział 85401 – Świetlice szkolne. Plan wydatków w rozdziale 85401 - na dzień 31 grudnia 2014 roku - wynosił 35.614,00 zł (plan w §§ 4010, 4040, 4110, 4120, 4440 wynosił łącznie 27.014 zł, w § 4220 - 8.600 zł). W sprawozdaniu Rb-27S w powyższym rozdziale wykazano dochody z tytułu wpłat rodziców za dożywianie § 0830 – wpływy z usług – plan w wysokości 8.600 zł.

Podstawą obliczenia dotacji są wszystkie przewidziane do poniesienia wydatki bieżące w szkole samorządowej bez względu na sposób ujęcia w klasyfikacji wydatków budżetowych. Ustawa o systemie oświaty nie definiuje pojęcia wydatków bieżących, stąd należy przyjąć definicję wskazaną w przepisach ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 236 ust. 3 ustawy - wydatki

bieżące jednostek budżetowych obejmują, m.in.: 1) wynagrodzenia i składki naliczane od tych wynagrodzeń; 2) wydatki związane z realizacją zadań statutowych.

W przedłożonym kontrolującym przez Dyrektora Zespołu Szkół w Bolesławcu statucie Zespołu Szkół zatwierdzonym w dniu 12 grudnia 2012 roku na posiedzeniu Rady Pedagogicznej, w § 20 zapisano, że w Zespole Szkół działa Świetlica szkolna, w ramach której prowadzone są zajęcia opiekuńcze i grupy tematyczne zgodne z zainteresowaniami uczniów i możliwościami kadrowymi szkoły. Ze świetlicy mogą korzystać wszyscy uczniowie, w czasie wolnym od zajęć, w czasie przerw organizowane jest dożywianie uczniów.

Zatem przy obliczaniu kwoty dotacji dla publicznych szkół podstawowych, do wydatków bieżących Samorządowej Szkoły Podstawowej w Bolesławcu należało ująć planowane wydatki na świetlicę szkolną, w części dotyczącej uczniów Szkoły Podstawowej. Ponieważ nie przedłożono kontrolującemu danych o ilości uczniów Szkoły Podstawowej korzystających ze świetlicy szkolnej w 2014 roku, niemożliwe było jednoznaczne ustalenie czy przy uwzględnieniu przedmiotowych wydatków, dotacja dla publicznych szkół podstawowych za 2014 rok powinna być obliczona na podstawie stawki ustalonej z danych metryczki subwencji oświatowej, czy też na podstawie wydatków bieżących;

- wysokość dotacji na jednego ucznia uczęszczającego do publicznego przedszkola została obliczona w oparciu o wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie i wyniosła 6.202,95 zł rocznie.

Kontrolujące dokonały przeliczenia wydatków bieżących wg ostatecznego planu (grudzień 2014 roku), z uwzględnieniem średniej liczby uczniów w Samorządowym Przedszkolu w Bolesławcu. Wielkość planowanych wydatków bieżących oraz dochodów pomniejszających wydatki nie uległa zmianie, ale liczba dzieci uczęszczających do przedszkola była różna w poszczególnych miesiącach: w okresie styczeń-luty oraz kwiecień-sierpień 63 uczniów, od września do grudnia 53 uczniów i w marcu 62 uczniów. Średnio miesięcznie do przedszkola uczęszczało 59,58 uczniów (715 uczniów w ciągu całego roku/12 miesięcy)⁵. Przeliczając kwotę planowanych wydatków bieżących pomniejszonych o opłaty za wyżywienie i opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego na średnią liczbę uczniów przedszkola otrzymamy kwotę dotacji 6.454,90 zł na jednego ucznia. Jest to kwota wyższa o 251,95 zł od kwoty, wg której obliczano wysokość dotacji dla poszczególnych przedszkoli publicznych (rocznie).

W uchwale nr XX/116/2012 Rada Gminy ustaliła, że podstawą naliczenia miesięcznej dotacji dla publicznego przedszkola jest informacja o aktualnej liczbie uczniów według ewidencji prowadzonej w przedszkolu – czyli

⁵ Dotujący może przyjąć odmienną metodologię pozwalającą na ustalenie faktycznej liczby uczniów w prowadzonym przedszkolu publicznym w danym roku.

o rzeczywistej liczbie uczniów zapisanych na pierwszy dzień każdego miesiąca, przekazywana organowi dotującemu do 10 dnia każdego miesiąca. Wobec powyższego analogicznie należało przyjąć do podstawy obliczania dotacji faktyczną liczbę uczniów samorządowego przedszkola prowadzonego przez Gminę Bolesławiec w całym roku budżetowym. Dotacja na 2014 rok winna być ustalona na podstawie faktycznej liczby uczniów, ujętej w dokumentacji Przedszkola, a nie przyjętej wg stanu z jednego wybranego miesiąca.

Łączna kwota dotacji przekazana w 2014 roku dla Publicznego Przedszkola w Żdżarach wyniosła 220.204,73 zł. Natomiast uwzględniając faktyczną liczbę dzieci uczęszczających do przedszkola samorządowego prowadzonego przez Gminę Bolesławiec, dotacja powinna wynieść 229.148,94 zł.

W zakresie gospodarowania mieniem

1. Kontrolowana jednostka nie aktualizowała opłat z tytułu użytkowania wieczystego. W zakresie przyjętej próby kontrolnej nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, ustalono iż opłaty ustalono w roku 2006 i 2012. Zgodnie z art. 77 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.) - wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty. Jeżeli wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu cena tej nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste, aktualizacji nie dokonuje się. W przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe przepis stosuje się w okresie 5 lat, licząc od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.
2. W jednym przypadku, tj. w przypadku umowy dzierżawy zawartej w dniu 4 listopada 2011 roku na czas określony: od dnia 1 stycznia 2012 roku do dnia 31 grudnia 2014, z przedłużeniem czasu trwania ww. umowy do dnia 31 marca 2016 roku (aneks z dnia 17 grudnia 2014 roku), Gmina nie sporządziła i nie ogłosiła wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami - właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu.

W zakresie ewidencji majątku

Stwierdzono, że w ewidencji księgowej konta 011 nie zostały ujęte wszystkie grunty, w tym grunty pod drogami gminnymi, będące w posiadaniu Gminy Bolesławiec - ujęte w ewidencji prowadzonej ręcznie na stanowisku ds. zarządzania mieniem komunalnym. Mając na uwadze art. 20 ustawy o rachunkowości, należy zauważyć, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. W przypadku uzasadnionego braku możliwości uzyskania zewnętrznych obcych dowodów źródłowych, kierownik jednostki może zezwolić na udokumentowanie operacji gospodarczej za pomocą księgowych dowodów zastępczych, sporządzonych przez osoby dokonujące tych operacji. Nie może to jednak dotyczyć operacji gospodarczych, których przedmiotem są zakupy opodatkowane podatkiem od towarów i usług oraz skup metali nieżelaznych od ludności. Przytoczone uregulowania określają obowiązek ujęcia w księgach rachunkowych każdego zdarzenia gospodarczego, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym. Niewątpliwie takim zdarzeniem gospodarczym jest nieodpłatne otrzymanie składnika aktywów, np. gruntu czy też budowli drogowej. Decyzje komunalizacyjne wydawane przez Wojewodę nie określały wartości gruntów, zatem nie mogły stanowić dowodu księgowego, lecz mogły stanowić podstawę do sporządzenia zastępczego dowodu księgowego, po uprzednim określeniu wartości gruntu (sposób wyceny aktywów powinien określić kierownik jednostki w polityce rachunkowości, przyjętej na podstawie art. 10 ust.1 ustawy o rachunkowości).

Należy zaznaczyć, że niewykazanie wartości części gruntów, w tym zajętych na drogi gminne, w sprawozdaniu finansowym, miało wpływ na rzetelne przedstawienie sytuacji majątkowej Gminy. Grunty stanowią cenny składnik majątku, a ich wycena bilansowa powoduje znaczący wzrost aktywów trwałych jednostki. W świetle przepisów ustawy o rachunkowości brak jest podstawy do wyłączenia z ujęcia w księgach rachunkowych i z dalszej wyceny bilansowej gruntów, których zaliczenie do środków trwałych wynika wprost z ich definicji określonej w art. 3 ust. 1 pkt 15 ppkt a ustawy o rachunkowości. Należy zauważyć, że dla konieczności ujęcia w księgach rachunkowych nie ma znaczenia sposób użytkowania czy przeznaczenie gruntu. Przeznaczenie gruntu może być brane pod uwagę przy określaniu jego wartości stanowiącej podstawę do ujęcia w księgach rachunkowych. Ponadto, brak określenia wartości majątku w odpowiedniej decyzji nie dyskwalifikuje tego składnika majątku do ujęcia w księgach rachunkowych pod względem wartościowym. Wycena środków trwałych, w szczególności gruntów, następuje w oparciu o art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - nie rzadziej niż na dzień bilansowy środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne wycenia się według cen nabycia lub kosztów wytworzenia, lub wartości przeszacowanej (po aktualizacji wyceny środków trwałych), pomniejszonych o odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe, a także o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości. Ponadto, art. 28 ust. 2 ww. ustawy precyzuje co należy rozumieć przez cenę nabycia, a mianowicie jest to cena zakupu składnika aktywów, obejmująca kwotę należną sprzedającemu, bez

podlegających odliczeniu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, a w przypadku importu powiększona o obciążenia o charakterze publicznoprawnym oraz powiększona o koszty bezpośrednio związane z zakupem i przystosowaniem składnika aktywów do stanu zdatnego do używania lub wprowadzenia do obrotu, łącznie z kosztami transportu, jak też załadunku, wyładunku, składowania lub wprowadzenia do obrotu, a obniżona o rabaty, opusty, inne podobne zmniejszenia i odzyski. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie ceny nabycia składnika aktywów, a w szczególności przyjętego nieodpłatnie, w tym w drodze darowizny – jego wyceny dokonuje się według ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu. Z przytoczonego przepisu wynika, że środki trwałe przyjęte nieodpłatnie wycenia się według ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu.

W zakresie wyceny gruntów zwrócić należy również uwagę na art. 150 ust 1 ustawy o gospodarce, który stanowi, że w wyniku wyceny nieruchomości dokonuje się określenia wartości rynkowej, odtworzeniowej, katastralnej i określenia innych rodzajów wartości określonych w odrębnych przepisach. Ponadto art. 150 ww. ustawy stwierdza, że wartość rynkową określa się dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu, wartość odtworzeniową określa się dla nieruchomości, które ze względu na rodzaj, obecne użytkowanie lub przeznaczenie nie są lub nie mogą być przedmiotem obrotu rynkowego, a także jeżeli wymagają tego przepisy szczególne, wartość katastralną nieruchomości ustala się dla nieruchomości, o których mowa w przepisach o podatku od nieruchomości oraz że określenia wartości rynkowej i odtworzeniowej dokonują rzeczoznawcy majątkowi. Z powyższego przepisu nie wynika obowiązek wyceny nieruchomości na potrzeby ewidencji księgowej, a tym samym obowiązek sporządzenia takiej wyceny przez rzeczoznawcę majątkowego.

W zakresie jednorazowego dodatku uzupełniającego dla nauczycieli

W wyniku analizy przedłożonych kontrolującym umów o pracę, angaży, kart wynagrodzenia, kart zasiłkowych poszczególnych nauczycieli mianowanych stwierdzono, że w przypadku jednego nauczyciela zatrudnionego w Gimnazjum w Bolesławcu w wymiarze 1 etatu, w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 sierpnia 2014 roku, który przebywał w okresie od dnia 20 do dnia 23 maja 2014 roku (4 dni) na zasiłku opiekuńczym, do wyliczenia średniorocznej struktury zatrudnienia przyjęto wymiar pełnego etatu, zamiast 0,98 etatu (od stycznia do kwietnia oraz od czerwca do sierpnia wymiar 1 etatu, w maju 0,87 etatu – łącznie 7,87 / 8 miesięcy).

Zgodnie z przepisem § 3 ust. 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 roku w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 6, poz. 35 ze zmianami), przy ustalaniu średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli nie uwzględnia się liczby etatów nauczycieli,

proporcjonalnie do okresów, w których pobierali zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne lub zasiłek opiekuńczy.

Odpowiedzialność za powyższe uchybienia i nieprawidłowości ponoszą Wójt Gminy, Skarbnik Gminy oraz pracownicy rzeczowo właściwi w zakresie szczegółowo wskazanym w protokole kontroli.

II.

Przekazując informacje o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań w celu ich usunięcia oraz zapobieżenia powstawaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić wykazywanie danych w poszczególnych wierszach bilansu jednostki budżetowej zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, stosownie do zasad określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku 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.
2. Zapewnić należyte dokumentowanie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych metodą weryfikacji, zgodnie z art. 27 ust.1 ustawy o rachunkowości, stosownie do którego – przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych.
3. Zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, poprzez właściwą klasyfikację wydatków w zakresie udzielania pomocy finansowej między jednostkami samorządu terytorialnego.
4. Podjąć działania kontrolne w celu ustalenia rzeczywistych powierzchni użytkowych budynków zajmowanych przez poszczególne jednostki ochotniczych straży pożarnych, w celu prawidłowego obliczenia skutków finansowych udzielonych ulg i zwolnień, wynikających z podjętej w tym zakresie uchwały Rady Gminy w Bolesławcu.
5. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w stosunku do deklaracji podatkowych składanych przez podatników podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych, na podstawie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. W razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji, stosownie do art. 274a § 2 ustawy, wzywać

podatników do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny poddania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

6. Zapewnić przestrzeganie art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, przy ustalaniu wartości zamówienia publicznego oraz stosować właściwy średni kurs złotego w stosunku do euro, stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych.
7. Wysokość wadium określać zgodnie z przepisem art. 45 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych.
8. Zapewnić dokonywanie kontrasygnaty przez Skarbnika Gminy w zakresie czynności prawnych mogących spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 46 ust.3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.
9. Pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać zgodnie z uregulowaniami zawartymi w art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w szczególności na podstawie uchwały organu stanowiącego w sprawie udzielenia pomocy.
10. Zapewnić zawieranie umów w sprawie zlecenia zadania publicznego zgodnie z warunkami ogłoszenia o konkursie, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
11. Zapewnić rzetelne rozliczanie dotacji udzielonych z budżetu Gminy na wykonanie zadań publicznych w zakresie rozwoju sportu.
12. Udzielając dotacji na rzecz szkół publicznych, prowadzonych przez inne podmioty niż jednostka samorządu terytorialnego, zapewnić przestrzeganie art. 80 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, uwzględniając wszystkie wydatki bieżące przewidziane w budżecie na prowadzenie przez Gminę szkół danego typu i rodzaju, niezależnie od zastosowanej klasyfikacji budżetowej.
13. Ustalając kwotę dotacji na rzecz przedszkoli publicznych, prowadzonych przez inne podmioty niż Gmina Bolesławiec, przyjmować do obliczenia dotacji faktyczną liczbę uczniów w przedszkolu prowadzonym przez Gminę w roku, za który udzielana jest dotacja, a nie stan wynikający z Systemu Informacji Oświatowej na dzień 30 września roku ubiegłego.
14. Dokonać analizy istnienia przesłanek uzasadniających aktualizację opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości.
15. Zapewnić przestrzeganie art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie obowiązku podawania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę.
16. Podjąć czynności w celu określenia wartości gruntów, dotychczas niewycenionych i dokonać wprowadzenia ich wartości do ewidencji środków trwałych.
17. Zapewnić prawidłowe ustalanie średniorocznej struktury zatrudnienia w poszczególnych grupach awansu zawodowego nauczycieli.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Wójta o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich nie wykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie 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.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Bolesławiec,
Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Bolesławiec,
aa.