



RIO-KF-4104-32/2019

Bydgoszcz, dnia 19 lipca 2019 r.

p. Sekeniuk
22.07.2019

~~Pan
Roman Bereźnicki
Kierownik
Samorządowej Administracji Placówek
Oświatowo-Kulturalnych
Plac Powstańców Wielkopolskich 26
88-420 Rogowo~~

Na podstawie art. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 561 ze zm.) oraz § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747), Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy przeprowadziła w Samorządowej Administracji Placówek Oświatowo-Kulturalnych kontrolę problemową gospodarki finansowej jednostki, udokumentowaną protokołem kontroli Nr RIO/KF/32/2019 z dnia 21 maja 2019 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Kierownikowi w dniu jego podpisania.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przekazuje Panu Kierownikowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W wyniku przeprowadzonej kontroli gospodarki finansowej stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań przez Kierownika Samorządowej Administracji Placówek Oświatowo-Kulturalnych, poprzez zawarcie w dniu 15 grudnia 2017 r. umowy o świadczenie usług dowozu (i odwozu) uczniów do szkół podstawowych i oddziałów przedszkolnych w Rogowie i Gościeszynie o wartości 319.280,00 zł, w sytuacji, gdy w dniu podpisania umowy:
 - nie obowiązywał zatwierdzony plan finansowy jednostki na rok 2018, w którym dostosowano kwoty dochodów i wydatków do ostatecznych kwot wynikających z uchwały budżetowej podjętej przez Radę Gminy Rogowo (uchwała Nr XXVII/166/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r.),
 - kierownik jednostki nie posiadał upoważnienia do zawierania umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy (strony 17-18 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 32/19/1-3).

Podczas kontroli postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie zadania pn. „Świadczenie usług dowozu (i odwozu) uczniów do szkół podstawowych i oddziałów przedszkolnych w Rogowie i Gościeszynie”, ustalono, że Kierownik Samorządowej Administracji Placówek Oświatowych w Rogowie zawarł w dniu 15 grudnia 2017 r. z wykonawcą, wyłonionym w trybie przetargu nieograniczonego, umowę o wartości 319.280,00 zł. W ramach realizacji przedmiotu umowy Wykonawca zobowiązał się do świadczenia usług dowozu (i odwozu) uczniów do szkół i oddziałów przedszkolnych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. w miesiącach nauki szkolnej. Przewozy uczniów realizowane były na podstawie imiennych biletów miesięcznych zakupionych przez Zamawiającego u Wykonawcy. W wyniku realizacji umowy kontrolowana jednostka poniosła wydatki w kwocie 309.355,00 zł, w tym w grudniu 2017 r. w kwocie 30.613,00 zł.

Budżet na rok 2018 został przyjęty uchwałą Nr XXVII/166/2017 Rady Gminy Rogowo z dnia 29 grudnia 2017 r. W budżecie gminy na rok 2018 w rozdziale 80113 „Dowóz uczniów do szkół” w paragrafie § 4300 „Zakup usług pozostałych” zaplanowano na realizację tego zadania środki w kwocie 321.000,00 zł.

Ustalono, że Rada Gminy w uchwale Nr XIX/119/2017 z dnia 27 stycznia 2017 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017-2023, nie udzieliła Wójtowi upoważnienia do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych do zawierania umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy (art. 228 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Zaciągnięcie zobowiązania poprzez podpisanie umowy w dniu 15 grudnia 2017 r. bez zabezpieczenia wymaganej kwoty w planie finansowym jednostki stanowi naruszenie przepisu art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869) zgodnie z którym kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne, do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Regulacje dotyczące sporządzenia planu finansowego określa § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1542 ze zm.), który stanowi, że kierownicy samorządowych jednostek budżetowych w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania informacji o kwotach dochodów i wydatków budżetowych, przyjętych w uchwale budżetowej, sporządzają plany finansowe swoich jednostek przez dostosowanie projektów planów finansowych samorządowych jednostek budżetowych.

Odpowiedzialność za powstanie powyższej nieprawidłowości ponosi Kierownik Samorządowej Administracji Placówek Oświatowych, który podpisał umowę.

- bezpodstawne pobranie (w 2018 r.) od rodziców dzieci, których droga do szkoły podstawowej, przedszkola lub oddziału przedszkolnego nie przekraczała odległości określonych w ustawie Prawo oświatowe, 50% kosztów biletów miesięcznych zakupionych przez Samorządową Administrację Placówek Oświatowo-Kulturalnych w łącznej kwocie 23.448,63 zł (strony 18-19 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 32/19/4-6)

Podczas czynności kontrolnych, ustalono iż kontrolowana jednostka pobrała, od rodziców dzieci, których droga do szkoły podstawowej, przedszkola lub oddziału przedszkolnego nie przekraczała odległości określonych w ustawie Prawo oświatowe, 50% kosztów biletów miesięcznych zakupionych przez Samorządową Administrację Placówek Oświatowo-Kulturalnych na łączną kwotę 23.448,63 zł.

W złożonych na powyższą okoliczność wyjaśnieniach Kierownik jednostki wskazał, że „Rozliczenia zakupu biletów miesięcznych dla uczniów dowożonych na trasach, których droga z domu do szkoły nie przekracza odległości określonych w ustawie dokonywano na podstawie uchwały Rady Gminy Rogowo Nr X/70/99 i uchwały Nr XIII/101/99. Dowozy ww. uczniów realizowane były na podstawie biletów miesięcznych zakupionych przez gminę w ramach zawartej umowy na świadczenie usług dowozu (i odwozu) uczniów do szkół podstawowych, gimnazjów i oddziałów przedszkolnych w Rogowie i Gościeszynie, przy odpłatności rodziców w wysokości połowy ceny biletu. (...)”

Na podstawie uchwał Rady Gminy Rogowo: Nr X/70/99 z dnia 31 sierpnia 1999 r. oraz Nr XIII/101/99 z dnia 29 grudnia 1999 r., wskazanych przez Kierownika ustalono, że Rada Gminy Rogowo postanowiła „Zapewnić bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu środkiem transportu stanowiącym własność Gminy lub zwrot 50% kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej dzieciom zamieszkującym na terenie gminy Rogowo (...), których droga z domu do szkoły nie przekracza odległości określonych w art. 17 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7.09.1991 o systemie oświaty.”

Kontrolujący, analizując zapisy ww. uchwał stwierdził, że zostały one podjęte na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 1996 r., Nr 67, poz. 329 ze zm.). Należy zauważyć, że wskazane przepisy, nie stanowiły podstawy do wyrażenia przez Radę Gminy zgody na zapewnienie bezpłatnego dowozu dla dzieci i uczniów, których droga z domu do szkoły, przedszkola lub oddziału przedszkolnego nie przekraczała odległości określonych w ustawie. Na dzień podjęcia uchwały nie obowiązywały żadne przepisy prawa upoważniające Radę Gminy do podjęcia uchwały w przedmiotowym zakresie. Zapisy ustawy wskazujące, iż gmina może zapewnić bezpłatny dowóz dla dzieci w opisanej powyżej sytuacji, zaczęły obowiązywać od 1 września 2013 r. Wskazać należy jednak, że nowelizacja ustawy umożliwiła zorganizowanie bezpłatnego transportu, a nie zwrotu kosztów dowozu dziecka do szkoły. Należy zatem podkreślić, że przedmiotowe uchwały z 1999 r. zostały podjęte bez podstawy prawnej. Ponadto przepisy, na które powołano się przy podejmowaniu uchwał, zostały uchylone z dniem 1 września 2017 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 59).

Począwszy od 1 września 2017 r. obowiązują w powyższym zakresie: art. 32 ust. 7 oraz art. 39 ust. 3 pkt 2 Prawa oświatowego, zgodnie z którymi, jeżeli droga dziecka z domu do szkoły (przedszkola, oddziału przedszkolnego), w której obwodzie dziecko mieszka nie przekracza odległości wymienionych w ustawie, gmina może zorganizować bezpłatny transport (a nie zwracać koszty dojazdu), zapewniając opiekę w czasie przewozu. Zatem w omawianym przypadku, w celu dalszej organizacji bezpłatnego transportu dla dzieci, niezbędne jest podjęcie przez Radę Gminy uchwały na podstawie obowiązujących przepisów. W okresie rozpoczęcia obowiązywania ustawy Prawo oświatowe, Rada Gminy nie podjęła nowej uchwały w opisanym powyżej zakresie.

W związku z powyższym kontrolowana jednostka nie miała podstaw prawnych do pobierania 50% wartości biletów miesięcznych, które zostały zakupione dla dzieci, których droga z domu do szkoły (przedszkola, oddziału przedszkolnego) nie przekracza odległości wymienionych w ustawie. Na podstawie przedłożonych raportów kasowych, wymienionych w aktach kontroli Nr 32/19/4, kontrolujący ustalił, że w 2018 r. zostały dokonane przez rodziców wpłaty w wysokości 23.448,63 zł.

Osobą odpowiedzialną za powstanie nieprawidłowości jest Kierownik, który na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869), odpowiada za całość gospodarki finansowej jednostki.

- ujmowanie w latach 2017-2018 na koncie pozabilansowym 998 (po stronie Ma) zaangażowania wydatków budżetowych w momencie dokonania zapłaty za faktury, zamiast jako sumy należnej zapłaty w roku budżetowym wynikającej z zawartej umowy „Świadczenia usług dowozu (i odwozu) uczniów do szkół podstawowych i oddziałów przedszkolnych w Rogowie i Gościeszynie” (strony 19-20 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 32/19/7-8),

Osobą odpowiedzialną za powstanie nieprawidłowości jest Główny Księgowy, któremu w zakresie czynności przyjętym w dniu 30 stycznia 2009 r. powierzono obowiązki i odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki.

Kontrolujący stwierdził, że począwszy od 2018 r. konto 998 jest prowadzone zgodnie z zasadami funkcjonowania wskazanymi w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 2017 r., poz. 1911 ze zm.). W związku z powyższym odstąpiono od wydania zalecenia pokontrolnego.

- zaniechanie ewidencjonowania w 2017 r. zaangażowania wydatków budżetowych przyszłych lat na koncie pozabilansowym 999 (po stronie Ma), wynikającego z zawartej umowy „Świadczenia usług dowozu (i odwozu) uczniów do szkół podstawowych i oddziałów przedszkolnych w Rogowie i Gościeszynie” (strony 19-20 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 32/19/7-8),

Osobą odpowiedzialną za powstanie nieprawidłowości jest Główny Księgowy, któremu w zakresie czynności przyjętym w dniu 30 stycznia 2009 r. powierzono obowiązki i odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki.

Kontrolujący stwierdził, że począwszy od 2018 r. konto 999 jest prowadzone zgodnie z zasadami funkcjonowania wskazanymi w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 2017 r., poz. 1911 ze zm.). W związku z powyższym odstąpiono od wydania zalecenia pokontrolnego.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, które nie zostały usunięte w trakcie wykonywania czynności kontrolnych, proszę Pana Kierownika o podjęcie działań, które wyeliminują wszystkie nieprawidłowości z prac podległych służb, usprawnią ich działalność oraz zapobiegą ich powstawaniu w przyszłości.

Wobec powyższego proszę o:

1. Zaciąganie zobowiązań po uprzednim sporządzeniu i zatwierdzeniu planu finansowego, będącego podstawą gospodarki finansowej jednostki, stosownie do postanowień zawartych w art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869) w związku z § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1542 ze zm.).

2. Zawieranie umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, wyłącznie na podstawie upoważnienia określonego w art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869), udzielonego przez Wójta, w oparciu o dyspozycję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego zawartą w wieloletniej prognozie finansowej, zgodnie z art. 228 ust. 2 przywołanej ustawy.
3. Zaprzestanie pobierania od rodziców dzieci, których droga z domu do szkoły, przedszkola lub oddziału przedszkolnego nie przekraczała odległości określonych w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1148), 50% kosztów biletów, zakupionych przez Samorządową Administrację Placówek Oświatowo-Kulturalnych, w ramach realizacji umowy o świadczenie usług dowozu (i odwozu) uczniów do szkół (przedszkoli, oddziałów przedszkolnych), mając na uwadze przepisy art. 32 ust. 7 oraz art. 39 ust. 3 pkt 2. ww. ustawy, zgodnie z którymi, gmina może zorganizować bezpłatny transport dzieci, zapewniając opiekę w czasie przewozu.

Zgodnie z art. 9 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uprzejmie proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszego wystąpienia.

Przekazanie informacji o wykonaniu zaleceń pokontrolnych niezgodnych z prawdą podlega karze określonej w art. 27 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Stosownie do art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Zastrzeżenia wnosi się za pośrednictwem Prezesa Izby na warunkach określonych w art. 9 ust. 4 i 5 ustawy.

ZASTĘPCA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy

Maciej Słomiński

Do wiadomości:

1. Wójt Gminy Rogowo

