



Kielce, dnia 18 czerwca 2020 r.

WK.60.39.2019

Pan Konrad Kröning
Prezydent Miasta
Skarżysko-Kamienna

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹, przeprowadziła w Urzędzie Miasta Skarżysko-Kamienna w okresie od 29 października 2019 r. do 10 marca 2020 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej **Gminy Skarżysko-Kamienna** za 2018 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli inspektorzy kontroli podpisali w dniu 17 kwietnia 2020 r., a Prezydent i Skarbnik w dniu 22 kwietnia 2020 r.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, które powstały na skutek nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa przez osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową Gminy. Wykazane nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły w szczególności:

1. W 2018 roku nie sporządzano zestawień obrotów dzienników częściowych za poszczególne okresy sprawozdawcze pomimo, że w ramach ksiąg rachunkowych budżetu i Urzędu prowadzono dzienniki częściowe. Nieprawidłowość narusza art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości². W trakcie trwania kontroli podjęto sporządzanie tych zestawień, zatem w związku z wyeliminowaniem tej nieprawidłowości w czasie trwania kontroli odstąpiono od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.
2. W 2018 roku oraz do dnia kontroli prowadzono dwie odrębne księgi rachunkowe jednostki Urząd Miasta, tj. w systemie finansowo – księgowym KORELACJA oraz w programie FK-SQL PTI Zubix, który służył do ewidencji księgowej czynszów. W konsekwencji sporządzano dwa odrębne zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej Urzędu. Nieprawidłowość narusza art. 4 ust. 3 pkt 2, art. 13 ust. 1 oraz art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
3. Zapisy księgowe w dzienniku częściowym jednostki „UM-Dochody-Dzierżawy” nie zawierały określenia rodzaju i numeru identyfikacyjnego dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu, daty zapisu i danych pozwalających na ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu, co stanowi naruszenie art. 14 ust. 4 w związku z art. 23 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy o rachunkowości.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

² Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm., dalej ustawa o rachunkowości

4. W 2018 roku odpowiednio na kontach 011 „Środki trwałe” i 013 „Pozostałe środki trwałe” zdarzenia dotyczące:
- zwiększenia wartości środków trwałych na kwotę ogółem 108.793,50 zł,
 - zmniejszenia wartości środków trwałych na kwotę ogółem 11.594,07 zł,
 - zwiększenia wartości pozostałych środków trwałych na kwotę ogółem 18.792,98 zł,
 - zmniejszenia wartości pozostałych środków trwałych na kwotę ogółem 2.507,11 zł
- nie zostały ujęte we właściwych okresach sprawozdawczych (opóźnienia wynosiły od 1 do 7 miesięcy). Nieprawidłowość narusza art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
5. W 2018 roku w ewidencji szczegółowej do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” na kontach podatników:
- a) podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz podatku od środków transportowych od osób prawnych i fizycznych przypisów i odpisów podatku dokonywano pod inną datą niż data złożenia deklaracji podatkowej do organu, tj. pod datą sprawdzenia pod względem merytorycznym i rachunkowym oraz wprowadzenia danych do systemu informatycznego,
- b) podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego od osób fizycznych przypisów i odpisów podatku dokonywano pod datą wydruku decyzji, zamiast pod datą faktycznego doręczenia podatnikowi decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego.
- Powyższe narusza § 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 2, w związku z § 2 ust. 1 pkt 6 i 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego³, w związku z art. 21 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴.
6. Pierwszy Zastępca Prezydenta Miasta podpisał angaż znak: Or.2123.2.2016 z dnia 31.05.2016 r. i znak: KS.2123.6.2018 z dnia 19.10.2018 r., którym dokonał ustalenia wysokości wynagrodzenia miesięcznego Dyrektorowi Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Skarżysku – Kamiennej oraz podpisał w dniu 31.01.2019 r. umowę o pracę znak: KS.2123.3.2019 z Dyrektorem Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skarżysku - Kamiennej, czyli nawiązał stosunek pracy. Tym samym został przekroczony zakres upoważnienia Nr 35/2014 Prezydenta Miasta Skarżyska – Kamiennej z dnia 9.12.2014 r. wydanego dla Pierwszego Zastępcy Prezydenta, w którym w § 1 pkt 2, określono iż Pierwszy Zastępca Prezydenta upoważniony jest do podpisywania pism, umów wynikających z zakresu prawa pracy wobec dyrektorów nadzorowanych jednostek organizacyjnych, za wyjątkiem dokumentów związanych z nawiązaniem, rozwiązaniem stosunku pracy i ustaleniem wynagrodzenia. Nieprawidłowość narusza art. 30 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵.
7. W Regulaminie wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie Miasta w Skarżysku – Kamiennej, wprowadzonym do stosowania Zarządzeniem Nr 147/2016 Prezydenta Miasta Skarżyska – Kamiennej z dnia 01 czerwca 2016 r. ze zm., określono zasady przyznawania pracownikom Urzędu dodatków emerytalnych. Zgodnie z § 12 pkt 4 Regulaminu wypłata dodatku następuje od pierwszego dnia następnego miesiąca po dniu złożenia przez pracownika deklaracji w sprawie rozwiązania umowy o pracę i podpisaniu porozumienia, podczas gdy z ustaleń kontroli wynika, że 4 pracownikom, którzy nabyli prawo do ww. dodatku wypłaty tego świadczenia dokonano nieterminowo, tj.:

³ Dz. U. Nr 208, poz. 1375, dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego

⁴ Dz. U. 2019 r. poz. 900 ze zm., dalej ustawa Ordynacja podatkowa

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 713, dalej ustawa o samorządzie gminnym

- pracownikowi, który złożył deklarację dotyczącą rozwiązania umowy o pracę dnia 10.11.2017 r. (porozumienie nr 6/2017 zawarte dnia 13.11.2017 r.) dodatek emerytalny wypłacano przez okres 6 miesięcy, tj. od miesiąca lutego do miesiąca lipca 2018 r. zamiast od miesiąca grudnia 2017 r. do maja 2018 r.,
 - pracownikowi, który złożył deklarację dotyczącą rozwiązania umowy o pracę w miesiącu grudniu 2017 r. (porozumienie nr 7/2017 zawarte dnia 21.12.2017 r.) dodatek emerytalny wypłacano przez okres 6 miesięcy, tj. od miesiąca kwietnia do miesiąca września 2018 r. zamiast od miesiąca stycznia do miesiąca czerwca 2018 r.,
 - 2 pracownikom, którzy złożyli deklaracje dotyczące rozwiązania umowy o pracę dnia 03.04.2018 r. (porozumienia nr 2/2018, 3/2018 zawarte dnia 11.04.2018 r.) dodatek emerytalny wypłacano od miesiąca lipca do miesiąca grudnia 2018 r. zamiast od miesiąca maja do miesiąca października 2018 r.
- 8.** Pracownikowi, który w dniu 01.01.2018 r. nabył prawo do nagrody jubileuszowej za 40 lat pracy zawodowej w wysokości 300% wynagrodzenia miesięcznego wypłaty tego świadczenia w kwocie 11.664,00 zł dokonano w dniu 15.02.2018 r., tj. po upływie 46 dni od dnia, w którym ww. pracownik nabył prawo do tej nagrody. Nieprawidłowość narusza § 8 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁶.
- 9.** W zakresie postępowań o udzielenie zamówień publicznych pn. „Świadczenie usług konserwacji pilnej i bieżącej w zasobach stanowiących 100% zasobów Gminy Skarżysko – Kamienna,” przeprowadzonych w latach 2017 – 2019 na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷ stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości:
- dnia 23.12.2016 r. Zamawiający ustalił wartość zamówienia na świadczenie usług konserwacji pilnej i bieżącej w zasobach stanowiących 100% zasobów Gminy Skarżysko – Kamienna, którego zamierzał udzielić w 2017 r. na kwotę 120.000,00 zł netto, co stanowiło równowartość 28.743,30 euro. Zamawiający ustalając szacunkową wartość zamówienia nie uwzględnił usługi polegającej na badaniu obwodów instalacji elektrycznej budynków użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych, której konieczność wykonania przez zarządcę budynków wynika z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸ w kwocie 6.341,40 zł netto, co stanowiło równowartość 1.518,93 euro. Powyższe skutkowało zaniżeniem szacunkowej wartości tego zamówienia o kwotę 6.341,40 zł netto i udzieleniem w 2017 r. przedmiotowego zamówienia bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.
 - W latach 2018 - 2019 udzielano zamówień publicznych na ww. usługi dokonując nieuprawnionego zakwalifikowania udzielanych corocznie zamówień w tym zakresie, jako podlegających wyłączeniu ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych ze względu na to, że ich wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro. W miesiącu grudniu 2017 r. Zamawiający ustalił wartość szacunkową ww. zamówienia, którego zamierzał udzielić w 2018 r. na kwotę 125.000,00 zł netto, co stanowiło równowartość 29.940,84 euro, a w miesiącu grudniu 2018 r. Zamawiający ustalił wartość zamówienia którego zamierzał udzielić w roku 2019 na kwotę zł 125.000,00 zł netto, co stanowiło równowartość 28.990,86 euro.
- Wartość faktycznie poniesionych wydatków z tego tytułu wynosiła w 2017 roku -130.262,39 zł

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 936, dalej rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, dalej ustawa Prawo zamówień publicznych

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, dalej ustawa Prawo budowlane

netto (141.988,95 zł brutto), w 2018 roku - 124.703,31 zł netto (138.140,65 zł brutto), w 2019 roku - 125.309,79 zł netto (137.695,34 zł brutto).

Wartość ww. zamówień ustalono z naruszeniem zasad określonych w art. 32 ust. 2 i art. 34 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

- 10.** Dnia 12.08.2019 r. Gmina Skarżysko – Kamienna reprezentowana przez Prezydenta przy kontrasygnacie Skarbnika zawarła z konsorcjum firm MS-EKO Sp. z o.o. – Lider Konsorcjum, Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Końskich Sp. z o.o. ul. Łazienna 8, 26-200 Końskie, aneks Nr 1/2019 do umowy nr 21/2016 z dnia 01.09.2016 r. na świadczenie usługi odbioru odpadów komunalnych powstających na terenie Gminy Skarżysko – Kamienna z nieruchomości zamieszkałych wraz z ich zagospodarowaniem.

Ww. aneks zawarto na podstawie art. 19 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw⁹, tym samym udzielono zamówienia uzupełniającego poprzez sporządzenie aneksu do umowy podstawowej.

W treści ww. aneksu strony ustaliły, że wynagrodzenie należne wykonawcy z tytułu wykonywania przedmiotu umowy w zakresie zamówienia uzupełniającego w okresie od dnia 01.09.2019 r. do dnia 31.03.2020 r. wynosić będzie 4.695.149,08 zł netto plus należny podatek VAT (8%), w tym:

- wynagrodzenie ryczałtowe za świadczenie usług w okresie od 01.09.2019 r. do 31.10.2019 r. wynosić miało 1.111.111,11 zł netto powiększone o należny podatek VAT 8%, tj. 555.555,55 zł miesięcznie netto powiększone o należny podatek VAT 8%,
- wynagrodzenie ryczałtowe za świadczenie usług w okresie od 01.11.2019 r. do 31.12.2019 r. wynosić miało 1.425.925,93 zł netto powiększone o należny podatek VAT 8%, tj. 712.962,66 zł miesięcznie netto powiększone o należny podatek VAT 8%,
- wynagrodzenie ryczałtowe za świadczenie usług w okresie od 01.01.2020 r. do 29.02.2020 r. wynosić miało 1.425.925,93 zł netto powiększone o należny podatek VAT 8%, tj. 712.962,66 zł miesięcznie netto powiększone o należny podatek VAT 8%,
- wynagrodzenie ryczałtowe za jeden miesiąc świadczenia usług w okresie od 01.03.2020 r. do 31.03.2020 r. wynosić miało 732.186,11 zł netto powiększone o należny podatek VAT 8%.

Mając na uwadze, że wynagrodzenie wykonawcy za realizację zamówienia podstawowego w okresie od 01.09.2016 r. do 31.08.2019 r. (36 miesięcy), wynosiło 9.994.999,69 zł brutto (277.638,88 zł brutto/miesiąc) to udzielenie zamówienia uzupełniającego na okres 7 miesięcy za wynagrodzeniem 5.070.761,00 zł brutto spowodowało wzrost miesięcznych kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów, tj. w okresie wrzesień - październik 2019 r. do kwoty 600.000,00 zł brutto/mies., w okresie od miesiąca listopada 2019 r. do miesiąca lutego 2020 r. do kwoty 770.000,00 zł brutto/mies. oraz w miesiącu marcu do kwoty 790.761,00 zł. W związku z powyższym wykonawca otrzymał możliwość dalszego świadczenia usługi w ramach zamówienia uzupełniającego za wyższym wynagrodzeniem niż ustalone w zamówieniu podstawowym odnosząc korzyść w postaci zwiększenia wynagrodzenia miesięcznego. Należy wskazać, że w postępowaniu ogłoszonym w dniu 5 czerwca 2019 r., a unieważnionym w dniu 22 lipca 2019 r. na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych na świadczenie tego samego rodzaju usługi miesięczna wartość brutto wynagrodzenia za świadczenie usługi jaką zamierzano przeznaczyć na realizację zamówienia wynosiła 434 364,00 zł (brutto), a wartość szacunkowa była ustalona na 402 188,89 zł (netto) czyli również 434 364,00 zł (brutto). Wg cen oferowanych przez Wykonawców, którzy złożyli oferty w tym postępowaniu miesięczne

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1020, dalej ustawa o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw

wynagrodzenie brutto kształtowało się na poziomie od 729 500 zł (brutto) od 1 169 536,32 zł (brutto).

W czasie trwania kontroli nie przedstawiono dokumentów, z których wynikałaby konieczność zwiększenia ryczałtowego miesięcznego wynagrodzenia wykonawcy z tytułu świadczenia przedmiotowej usługi, jak też dokumentów potwierdzających sporządzenie z należytą starannością przez Zamawiającego zestawienia rzeczowo - finansowego.

Zmiana umowy w formie aneksu w związku z udzieleniem zamówienia uzupełniającego rozszerza i rozciąga w czasie świadczenie pierwotne. Powinna zatem powtarzać tego samego rodzaju zamówienie i na tych samych warunkach. Aneks zawarty w dniu 12.08.2019 r. zmienia umowę zawartą w dniu 01.09.2016 r. co wynika wprost z jego treści. Udzielone aneksem zamówienie jest zamówieniem zależnym od zamówienia podstawowego, zachodzi bowiem tożsamość rodzaju zamówienia oraz tożsamość wykonawcy. Mając na uwadze powyższe przy zawarciu aneksu w dniu 12.08.2019 r. naruszono art. 144 ust. 1, w związku z art. 144 ust. 1e pkt 2 lit. b) ustawy Prawo zamówień publicznych.

Niezależnie od wyszczególnienia indywidualnej odpowiedzialności za powstanie nieprawidłowości w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania Gminy Skarżysko-Kamienna, poprzez wskazanie merytorycznych pracowników w protokole z kontroli, Prezydent i Skarbnik ponoszą, w odpowiednim zakresie, odpowiedzialność z tytułu nadzoru za opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości.

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz nadzorowania prac z tego zakresu spoczywały na Skarbniku. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

Organem wykonawczym Gminy Skarżysko-Kamienna jest Prezydent, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Miasta, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Prezydent jako organ wykonawczy gminy, wykonuje zadania przy pomocy Urzędu Miasta, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na Prezydencie (kierowniku jednostki) zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

WNIOSKI POKONTROLNE

- 1.** Zapewnić prowadzenie ksiąg rachunkowych jednostki Urząd Miasta w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami, a w szczególności z art. 4 ust. 3 pkt 2, art. 13 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
- 2.** Zapewnić bieżące przekazywanie pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Urzędu sporządzonych dowodów OT, LT i innych dokumentów o zmianie stanu składników majątkowych, celem umożliwienia ujmowania zdarzeń zwiększenia lub zmniejszenia stanu środków trwałych w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego (miesiąca), w którym zdarzenia wystąpiły, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

3. Przepisu i odpisu należności podatkowych w ewidencji księgowej, w tym na koncie podatnika dokonywać pod datą skutecznie doręczonej decyzji ustalającej lub pod datą złożenia deklaracji, stosownie do art. 21 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, w związku z § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego.
4. Zapewnić przestrzeganie zakresów uprawnień udzielanych pracownikom Urzędu w wydawanych przez Prezydenta upoważnieniach.
5. Dodatki emerytalne wypłacać od pierwszego dnia następnego miesiąca po dniu złożenia przez pracownika deklaracji w sprawie rozwiązania umowy o pracę i podpisaniu porozumienia, zgodnie z obowiązującym Regulaminem wynagradzania pracowników Urzędu Miasta.
6. Wypłaty nagród jubileuszowych dokonywać niezwłocznie po nabyciu przez pracownika samorządowego prawa do tej nagrody, stosownie do § 8 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.
7. Z należytą starannością ustalać wartość zamówienia publicznego, nie zaniżając jego wartości, a dokonując ustalenia wartości zamówienia a usługi lub dostawy powtarzające się okresowo przestrzegać, że podstawą ustalenia wartości jest łączna wartość zamówień tego samego rodzaju udzielonych w terminie poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym, z uwzględnieniem zmian ilościowych zamawianych usług lub dostaw oraz prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, stosownie do art. 32 ust. 2 i art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.
8. Nie wprowadzać istotnych zmian do umów które naruszają równowagę ekonomiczną umowy lub umowy ramowej na korzyść wykonawcy w sposób nieprzewidziany pierwotnie w umowie lub umowie ramowej, stosownie do art. 144 ust. 1, w związku z art. 144 ust. 1e pkt 2 lit b) ustawy Prawo zamówień publicznych.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje od Pana Prezydenta zawiadomienia o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków zawartych w wystąpieniu służy prawo złożenia zastrzeżeń, na podstawie art. 9 ust. 3 i ust. 4 przedmiotowej ustawy, do tutejszego Kolegium za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Z poważaniem,

Zbigniew Rękas
Zastępca Prezesa

Do wiadomości:

Rada Miasta w Skarżysku-Kamiennej