

WK-0911/18/2021



Pan
Adam Lewandowski
Burmistrz
Miasta Śrem

Wystąpienie pokontrolne

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), informuję o wynikach kompleksowej kontroli gospodarki finansowej obejmującej rok budżetowy 2020, a w miarę potrzeb także inne lata.

Wyniki kontroli wykazały nieprawidłowości i uchybienia opisane w protokole, podpisanym w dniu 24 września 2021 r., spowodowane nieprzestrzeganiem obowiązujących przepisów prawa, a mianowicie:

I.

1. W zakresie prowadzonych w 2020 roku ksiąg rachunkowych i ewidencji księgowej stwierdzono nieprawidłowości naruszające przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.) oraz 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., a od dnia 03.03.2020 r. Dz. U. z 2020 r. poz. 342), a mianowicie:

1) W zakresie prowadzenia w księgach Urzędu Miejskiego w Śremie ewidencji pozabilansowych kontrola wykazała, że:

a) Nie była prowadzona ewidencja pozabilansowa należności warunkowych z tytułu bonifikat udzielonych przy sprzedaży lokali mieszkalnych. Powyższe wynikało z tego, że w dokumentacji opisującej zasady rachunkowości przyjęte w Urzędzie Miejskim w Śremie wprowadzone zarządzeniem Nr 2/2020 Kierownika Urzędu z dnia 2 stycznia 2020 r. nie określono właściwego konta pozabilansowego do ujmowania zdarzeń z tym związanych. Wprowadzić przewidziane było konto 926 „Należności warunkowe” niemniej zgodnie z zawartym do niego opisem służyło ono do ewidencji warunkowych należności z tytułu wydania decyzji zezwalających na wycinkę drzew i krzewów.

Złożone na tą okoliczność wyjaśnienia Inspektora Pionu Zarządzania Finansami Gminy Pana K. L. były następujące: „W ewidencji księgowej Urzędu Miejskiego w Śremie nie występują należności warunkowe dotyczące udzielenia bonifikat z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych. W przypadku ustalenia konieczności dokonania zwrotu bonifikaty dokonują się przypisu należności na koncie 221. Pozabilansowo ewidencjonuje się jedynie należności warunkowe z tytułu wydanych decyzji

zezwalających na usunięcie drzew i krzewów. Od bieżącego roku będziemy prowadzić ewidencję pozabilansową należności warunkowych w zakresie bonifikat z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych”.

- b) W zakładowym planie kont dla Urzędu Miejskiego w Śremie (stanowiącym załącznik Nr 2 do zarządzenia Nr 2/2020 Kierownika Urzędu z dnia 2 stycznia 2020 r.) nie przewidziano prowadzenia ewidencji pozabilansowej dla obcych środków trwałych wykorzystywanych przez jednostkę, w tym stanowiących własność Skarbu Państwa, pomimo że takie znajdowały się na stanie Urzędu Miejskiego.
- Konta pozabilansowe są szczególnym rodzajem kont, ponieważ ewidencjonuje się za ich pomocą zdarzenia, które nie są operacjami gospodarczymi. Oznacza to, że zdarzenia te nie mają wpływu na strukturę bilansu danej jednostki gospodarczej (nie mają wpływu na stan aktywów, pasywów i wyników działalności), jednak z powodu określonych potrzeb np. sprawozdawczych, rozliczeniowych czy kontrolnych zdarzenia te wymagają uwagi. Dane zawarte w ewidencji pozabilansowej nie są wykazywane w bilansie ani również w rachunku zysków i strat. Ich miejsce znajduje się jednak w sprawozdaniu finansowym, a dokładniej w informacji dodatkowej, która jest elementem sprawozdania finansowego.
- 2) Kontrola wykazała, że pomimo zawarcia z dłużnikiem w dniu 5.06.2017 r. umowy o rozłożenie na raty spłaty zwrotu bonifikaty kwota zaległości w części w jakiej stanowiła należności długoterminowe nie została przeksięgowana z konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” na konto 226 „Długoterminowe należności budżetowe”, co było niezgodne z opisem do powyższych kont wskazanym w załączniku nr 3 do 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 2017 r. poz. 760).
- 3) Na kontach pozabilansowych o numerach 911 i 913 ujmowano zapisy księgowe pomimo nieujęcia ich w Zakładowym planie kont dla Urzędu Miejskiego w Śremie stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia Nr 2/2020 Kierownika Urzędu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie dokumentacji opisującej zasady rachunkowości przyjęte w Urzędzie Miejskim w Śremie. Powyższe naruszało art. 4 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit a ustawy o rachunkowości.
- 4) Nieprawidłowo prowadzono ewidencję analityczną do konta 013 „Pozostałe środki trwałe” oraz konta 020 „Wartości niematerialne i prawne”. Pomimo, że w § 18 ust. 3 zarządzenia nr 2/2020 Kierownika Urzędu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie dokumentacji opisującej zasady rachunkowości przyjęte w Urzędzie Miejskim w Śremie ze zmianami wskazano, że: *„Szczegółowa ewidencja środków trwałych, pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych jest prowadzona od 2011 roku przy użyciu komputera w Systemie Środki Trwałe w wersji STW+ opracowanym przez RADIX Systemy Komputerowe.”* W zakresie pozostałych środków trwałych kontrola wykazała, że:
- a) Do 2017 roku ewidencję analityczną prowadzono techniką ręczną w księgach inwentarzowych, w zakresie których ustalono, że:

- stan początkowy w pierwszej książce inwentarzowej, dla wybranego do próby działu „013/750”, wprowadzono w kwotach zbiorczych bez wyszczególnienia poszczególnych pozostałych środków trwałych (tj. 4.620.460,10 zł – „UMiG Śrem”, 67.081,00 zł – „Biuro Geodety Miejskiego”, 36.657,00 zł – „ZGT”),
- bilanse otwarcia w 2 spośród 5 ksiąg inwentarzowych założonych dla działu „013/750”, były inne niż bilanse zamknięcia już zakończonych i wypełnionych ksiąg,
- nie przedłożono dokumentów potwierdzających ustalenie całego stanu pozostałych środków trwałych na koniec każdego roku do 2017 roku,
- nie przedłożono dokumentów potwierdzających sporządzanie zestawień sald wszystkich, prowadzonych techniką ręczną, ksiąg inwentarzowych do konta 013.

Powyższy sposób prowadzenia ewidencji pomocniczej w zakresie pozostałych środków trwałych naruszał zasady określone w ustawie o rachunkowości w tym m.in. przepisy art. 16 ust. 1 i art. 18 ust. 2 powyższej ustawy. Ponadto powyższy sposób prowadzenia ewidencji pomocniczej uniemożliwiał ustalenie wartości początkowej poszczególnych pozostałych środków trwałych.

- b) Od momentu wdrożenia programu STW+ zaczęto wprowadzać pozostałe środki trwałe do Systemu Środków Trwałych STW+.

W złożonych na tą okoliczność wyjaśnieniach Inspektora Pionu Zarządzania Finansami Gminy Pan K. L. wskazał: *„Baza programu STW+ nie obejmuje wszystkich pozycji ze względu na zbyt obszerną liczbę danych historycznych.”*

W związku z powyższym w latach 2018-2020 prowadzono ewidencję analityczną przy pomocy arkusza kalkulacyjnego Excel, który nie jest programem księgowym, spełniającym wymogi przepisów art. 13 ust. 4 i 5 ustawy.

W analogiczny sposób prowadzono również ewidencję wartości niematerialnych i prawnych. W złożonych na tą okoliczność wyjaśnieniach Inspektor Pionu Zarządzania Finansami Gminy Pan K. L. wskazał:

„Ewidencja analityczna dla konta 020 wartości niematerialne i prawne prowadzona jest w arkuszu kalkulacyjnym excel w zakresie wartości niematerialnych i prawnych umarzanych stopniowo. Przedłożone do kontroli zestawienie jest jedyną ewidencją analityczną prowadzoną w zakresie konta 020.

W zakresie wartości niematerialnych i prawnych umarzanych całkowicie ewidencja analityczna prowadzona była ręcznie w książkach inwentarzowych, natomiast od momentu wdrożenia programu STW+ zaczęto wprowadzać WNiP do ewidencji elektronicznej. Baza programu STW+ nie obejmuje wszystkich pozycji ze względu na zbyt obszerną liczbę danych historycznych.

Ewidencja syntetyczna konta 020 została porównana z ewidencją analityczną przy pomocy zestawienia Excel zawierającego wszystkie pozycje przyjęte na stan w latach 2018-2020 oraz stany końcowe w poszczególnych latach.”

- 5) W jednym przypadku zbiorczo ujęto środki trwałe w ewidencji analitycznej do konta 011 „Środki trwałe” dla Grupy 2 – „Obiekty inżynierii lądowej i wodnej” zamiast według poszczególnych obiektów środków trwałych. W powyższym zakresie kontrola wykazała, że w 2020 roku utwardzenie poszczególnych dróg gruntowych na łączną kwotę 807.033,70 zł ujęte zostało jako jeden środek trwały o numerze inwentarzowym STW/2/45/2020, zamiast przyjęcia na stan poszczególnych środków trwałych powstałych w wyniku przeprowadzenia inwestycji.

Powyższe działanie było niezgodne z opisem do konta 011 „Środki trwałe” zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia, zgodnie z którym ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 011 powinna umożliwić ustalenie wartości początkowej poszczególnych obiektów środków trwałych.

- 6) Kontrola wykazała, że na stanie środków trwałych (konto 011 „Środki trwałe”) nie ujęto posiadanej kanalizacji deszczowej, co było niezgodne z przepisami art. 24 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości. W złożonych na tą okoliczność wyjaśnieniach Inspektor Pionu Zarządzania Finansami Gminy Pan K. L. wskazał:
- „W zakresie rurociągów stanowiących część systemu kanalizacji deszczowej, informuję, że nie została ona ujęta w ewidencji środków trwałych na koncie 011, ponieważ nie dokonano wyceny wartości tej kanalizacji, która prawdopodobnie wybudowana była w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku.”*
- Ponadto w zakresie powyższej kanalizacji deszczowej ustalono, że zakupione w 2020 r. rury i studnie za łączną kwotę 77.208,58 zł przeznaczone do remontu rurociągu zostały ujęte w ewidencji księgowej na koncie 013 „Pozostałe środki trwałe” powyższe działanie było niezgodne z opisem do konta 013 zawartego w załączniku nr 3 do rozporządzenia ponieważ powyższe materiały nie spełniały definicji środka trwałego o jakim mowa w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości.
- W złożonych na tą okoliczność wyjaśnieniach Inspektor Pionu Zarządzania Finansami Gminy Pan K. L. wskazał:
- „W trakcie kontroli wyksięgowano ze stanu pozostałych środków trwałych ww. pozycje.”*
- 7) Kontrola wykazała, że ewidencję analityczną do konta 226 „Długoterminowe należności budżetowe” w zakresie opłaty rocznej za zajęcie pasa drogowego prowadzono przy pomocy arkusza kalkulacyjnego Excel, który nie jest programem księgowym, spełniającym wymogi określone w przepisach art. 13 ust. 4 i 5 ustawy o rachunkowości.
- 8) Ujęte w księgach rachunkowych na dzień 31.12.2020 r. odpisy aktualizujące należności dotyczące podatku od nieruchomości od osób prawnych zostały ujęte w ewidencji księgowej na koncie 290 „Odpisy aktualizujące należności” w kwocie zawyżonej o 908.319,64 zł w wyniku obliczenia kwoty odpisu w sposób niezgodne z opisem do konta 290 zawartym w załączniku nr 2 do zarządzenia nr 2/2020 Kierownika Urzędu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie dokumentacji opisującej zasady rachunkowości przyjęte w Urzędzie Miejskim w Śremie, który zawierał szczegółowe wytyczne dotyczące sposobu obliczania odpisów aktualizujących należności dla zaległości z tytułu podatków i opłat.
- 9) Kontrola wykazała, że w zakresie dochodów z tytułu opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przypisu należności dokonywano dopiero w momencie wpływu środków na rachunek bankowy Urzędu, równoważąc przypis wpłatą. W dniu 31.12.2020 r. dokonano przypisu należności w zakresie 3 decyzji w wysokości 1.487,50 zł, 490,00 zł i 490,00 zł, w przypadku których dłużnicy nie dokonali wpłat. Powyższe działanie stanowiło naruszenie przepisów art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości w związku z § 26 ust. 1 rozporządzenia.
- 10) W zakresie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji okresowej przeprowadzonej według stanu na 31.12.2020 r. kontrola wykazała że:

- a) Dokonano spisu z natury środków trwałych i pozostałych środków trwałych będących własnością innych jednostek używanych przez Urząd Miejski w Śremie.
Z ustaleń kontroli wynika, że nie powiadomiono innych jednostek będących właścicielami powyższych aktywów o wynikach spisu, co było niezgodne z przepisami art. 26 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
Spis z natury składników majątku będącego własnością obcych jednostek używanych przez Urząd Miejski w Śremie przeprowadzono na drukach wygenerowanych przez Urząd Miejski przy pomocy programu komputerowego (wydruki komputerowe) zawierające nr inwentarzowy, nazwę spisywanego przedmiotu, jednostkę miary, a także ilość.
Na wydrukach arkuszy spisu z natury brak było daty sporządzenia wydruku.
Powyższe naruszyło przepisy § 22 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, pkt 3 ppkt f) oraz ppkt i) załącznika nr 1 do zarządzenia Nr 13/2017 Kierownika Urzędu z dnia 23 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji inwentaryzacji w Urzędzie Miejskim w Śremie (zmienionego zarządzeniem Nr 17/2019 z dnia 17 grudnia 2019 r.).
- b) W ramach kontroli przedłożono „Protokół z inwentaryzacji sald” kont Urzędu sporządzony w dniu 24.03.2021 r. W protokole jako podstawę weryfikacji sald, poza zapisem: „*Dokumenty księgowo*” nie wskazano dokumentów źródłowych, na podstawie których dokonano weryfikacji inwentaryzowanych sald.
W przypadku kont: 011 „Środki trwałe”, 013 „Pozostałe środki trwałe”, 071 „Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych” jako podstawę weryfikacji sald, poza zapisem „*Elektroniczny zbiór danych ŚT*” nie załączono żadnych wydruków oraz dokumentów źródłowych, na podstawie których dokonano weryfikacji.
Ponadto w przedłożonej w trakcie kontroli dokumentacji brak było dokumentów potwierdzających przeprowadzenie inwentaryzacji gruntów, prawa wieczystego użytkowania, praw zakwalifikowanych do nieruchomości oraz budynków, pomimo zarządzenia ich przeprowadzenia przez Kierownika Urzędu w „Planie przeprowadzenia inwentaryzacji za 2020 rok” stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 25/2020 Kierownika Urzędu z dnia 23 grudnia 2020 roku w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji majątku kontrolowanego przez Urząd Miejski w Śremie. W „Protokole z inwentaryzacji sald” wskazano jedynie kwotę salda konta 011 „Środki trwałe”.
Powyższe naruszyło przepisy art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
- c) W trakcie kontroli przedłożono „Protokół z inwentaryzacji przeprowadzonej drogą weryfikacji sald - BUDŻET” zatwierdzony przez Skarbnika Gminy i Burmistrza, stanowiący tabelaryczne zestawienie sald kont budżetu przed weryfikacją i po weryfikacji. Na protokole brak było daty jego sporządzenia.
Pod zestawieniem tabelarycznym dokonano zapisu następującej treści:
„Wyżej wymienione salda aktywów i pasywów uznaje się za prawidłowe, pod warunkiem wprowadzenia do ksiąg rachunkowych wyników weryfikacji.”
Wskazane salda kont po weryfikacji w części były rozbieżne z zestawieniem obrotów i sald kont budżetu na dzień 31.12.2020 r.
W powyższym zakresie Inspektor Pionu Zarządzania Finansami Gminy Pani K. A. złożyła następujące wyjaśnienia:
„Wspomniany protokół nie stanowi części inwentaryzacji. Omyłkowo podpisany pod inwentaryzacją, stanowi wersję roboczą.”

Przedstawiono również „Protokół z inwentaryzacji sald – BUDŻET - ostateczny” sporządzony w dniu 22.03.2021 r. i podpisany przez osoby zatwierdzające: Skarbnika Gminy i Burmistrza.

W protokole saldo Wn konta 224 „Rozrachunki budżetu” było rozbieżne z saldem tego konta wynikającym z zestawienia obrotów i sald kont budżetu na dzień 31.12.2020 r.

W powyższym zakresie Inspektor Pionu Zarządzania Finansami Gminy Pani K.A. złożyła następujące wyjaśnienia:

„(...) Wydruku protokołu dokonano najprawdopodobniej przed zapisaniem zmian na niego naniесionych, gdyż plik znajdujący się na komputerze pracownika PFGPK zawiera kwotę 1.550.082,06 zł stanowiącą prawidłowe saldo Wn konta 224. W trakcie kontroli przedstawiono prawidłową wersję protokołu.”

Wraz z wyjaśnieniem w trakcie czynności kontrolnych przedłożono kolejny „Protokół z inwentaryzacji sald – BUDŻET – ostateczny” podpisany przez osoby zatwierdzające: Skarbnika Gminy i Burmistrza. Na protokole brak daty sporządzenia.

W przedłożonych protokołach jako podstawę weryfikacji sald wskazano na „Dokumenty księgowе”, jednak nie określono, na podstawie jakich dokumentów źródłowych dokonano weryfikacji inwentaryzowanych sald, co naruszyło przepisy art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

- d) Pozostałe środki trwałe o wartości 46.904,68 zł używane przez Bibliotekę Publiczną w Śremie znajdowały się w ewidencji ksiąg Urzędu Miejskiego w Śremie.

Na koniec roku przeprowadzono inwentaryzację w drodze weryfikacji sald – składników majątku będącego własnością Gminy, a przekazanego do używania Bibliotece Publicznej.

Powyższe działanie było niezgodne z przepisami art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym powierzone kontrahentom własne składniki aktywów inwentaryzuje się drogą otrzymania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic.

Nieprawidłowość polegająca na nienależyтым udokumentowaniu przebiegu oraz wyników inwentaryzacji została stwierdzona także w wyniku poprzedniej kompleksowej kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonej za rok 2016 (wniosek pokontrolny Nr 1 pkt 4). W informacji o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych nr AW.1710.3.2017.TKR z dnia 30.08.2017 r. Burmistrz podał, że „Zobowiązano Skarbnika Gminy i służby finansowe do: (...) rzetelnego przeprowadzania inwentaryzacji aktywów i pasywów jednostki, w celu zachowania prawdziwego i wiernego obrazu sytuacji finansowej i majątkowej jednostki, odpowiedniego dokumentowania przeprowadzenia i wyników dokumentacji i powiązania z zapisami ksiąg rachunkowych, wyjaśnienia i rozliczenia ujawnionych w toku inwentaryzacji różnic między stanem rzeczywistym, a stanem wykazanym w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji”.

2. W zakresie realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych kontrola wykazała, że Ochotnicze Straże Pożarne, które były właścicielami nieruchomości gruntowych z terenu Gminy Śrem nie składały deklaracji na podatek od nieruchomości, a organ podatkowy nie podjął w roku 2020 i w latach wcześniejszych żadnych działań celem zobowiązania ich do złożenia deklaracji podatkowych i objęcia ich podatkiem od nieruchomości stosownie do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm., a od dnia 31.07.2020 Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.). Zgodnie z art. 274a § 1 powyższej ustawy organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub sprawozdania finansowego lub wezwać do ich złożenia, jeżeli nie zostały złożone mimo takiego obowiązku.

3. Dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi Gminy Śrem, wraz z pozostałymi dochodami sklasyfikowanymi w rozdziale 90002 wyniosły 9.783.009,70 zł (na kwotę planowaną 9.756.500,00 zł), w tym dochody z tytułu opłaty (§ 0490) wyniosły 9.735.505,29 zł (na kwotę planowaną 9.740.000,00 zł), a zrealizowane wydatki w rozdziale 90002 dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi wyniosły 9.734.826,35 zł (na planowane 9.740.000,00 zł). Zatem uzyskane w roku budżetowym dochody z opłat były wyższe niż wydatki poniesione na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.
Powstała nadwyżka w kwocie 678,94 zł została wprowadzona do budżetu na rok 2021 i zwiększała planowane wydatki na podstawie uchwały Nr 321/XXVIII/2021 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 24 czerwca 2021 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwały budżetowej gminy Śrem na 2021 rok.
4. W umowach nie określono wartości ogółem, ani maksymalnej wartości granicznej zaciągniętego zobowiązania w zakresie świadczonych usług, a mianowicie:
- 1) W umowie nr MHA 113411/19022020 z dnia 12.03.2020 r. zawartej z ARVAL SERVICE LEASE POLSKA Sp. z o. o. na najem długoterminowy samochodu osobowego. Według wyjaśnienia wielkość wydatków z umowy została ustalona na podstawie oferty złożonej przez firmę ARVAL Service Lease Polska Sp. z o.o. ul. Woloska 23 02 – 675 Warszawa.
 - 2) W umowie Nr PRK/U/20/2 zawartej w dniu 31.12.2019 r. z Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej w Śremie Sp. z o.o. ul. Parkowa 6, 63-100 Śrem na okres od dnia 01.01.2020 r. na okres 18 miesięcy na „Odbiór odpadów komunalnych z terenu miasta i wsi gminy Śrem na okres 18 miesięcy”.
- Brak określenia wartości usług w zawartych umowach uniemożliwia ustalenie, czy zobowiązania z nich wynikające mieszczą się w planie finansowym jednostki w okresie ich realizacji. Stosownie do przepisu art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019, poz. 869, ze zm.) jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku, do wysokości wynikającej w planu wydatków, lub kosztów jednostki, pomniejszonych o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich.
5. Kontrola wydatków bieżących z tytułu wynagrodzeń pracowników Urzędu Miejskiego w Śremie wykazała, że Burmistrz przyznał dodatki specjalne z naruszeniem przepisu art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282), zgodnie z którym pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Z brzmienia art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych wynika po pierwsze, że przyznanie dodatku może nastąpić przy zaistnieniu jednej z dwóch określonych przesłanek, po drugie zaś, że pracownikowi nie można przyznać dodatku specjalnego na czas nieokreślony, ponieważ okolicznością uzasadniającą przyznanie tego składnika wynagrodzenia jest okresowe zwiększenie obowiązków lub powierzenie zadań, co powoduje, że ma on charakter świadczenia tymczasowego.
Przyznawanie dodatku specjalnego Zastępcy Burmistrza na czas „od stycznia do grudnia” każdego roku (do kontroli przedłożono pisma od roku 2015) oraz Skarbnikowi (na okresy

roczne) i stosowanie tego mechanizmu w następnych latach w sposób ciągły, zaprzecza istocie dodatku specjalnego wynikającego z powyższych przepisów.

Ponadto w 2018 r. przyznane dodatki specjalne Zastępcy Burmistrza (dodatek przyznany od 01.01.2018 r. do 31.12.2018 r.) i Skarbnikowi (dodatek przyznany od 01.12.2017 r. do 30.11.2018 r.) zostały zwiększone od dnia 01.09.2018 r., jako uzasadnienie zwiększenia wcześniej przyznanych dodatków specjalnych wskazano te same przyczyny, które były podstawą ich wcześniejszego przyznania. Analogiczna sytuacja, zwiększenia wcześniej przyznanych dodatków specjalnych, miała miejsce również w 2020 r.

Z wyjaśnienia Burmistrza, wynika że „Zwiększenie wcześniej przyznanych dodatków specjalnych Zastępcy Burmistrza w okresach 01.09.2018 r.-31.12.2018 r. i 01.03.2020 r.-1.12.2020 r. oraz Skarbnikowi Gminy w okresach 01.09.2018 r. – 30.11.2018 r. i 01.03.2020 r. - 31.12.2020 r., wynikało z następujących powodów:

- 1) *Od 1 września 2018 r. oraz od 1 marca 2020 r. miały miejsce regulacje i podwyżki płac dla pracowników Urzędu. Decyzja ta podyktowana była m.in. rosnącą inflacją, zwiększeniem kompetencji i stopnia odpowiedzialności pracownika na stanowisku. Zwiększenie wynagrodzenia nie wiązało się więc wyłącznie ze zwiększeniem obowiązków służbowych.*
- 2) *Burmistrz Śremu zwiększył również wcześniej przyznane dodatki specjalne Zastępcy Burmistrza Śremu oraz Skarbnika Gminy Śrem uznając, że osoby z najwyższego kierownictwa posiadają bardzo wysokie kompetencje i ponoszą znacznie wyższą odpowiedzialność w porównaniu z pozostałymi pracownikami za realizację zadań, także wpisanych w piśmie o przyznaniu dodatków specjalnych. Obowiązujące przepisy w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych z powołania nie dają innej możliwości zwiększenia składników wynagrodzenia jak poprzez dodatek specjalny*
- 3) *Zgodnie z kodeksem pracy, pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie warunków pracy, a pracodawca jest zobowiązany stosować zasadę równego traktowania w zatrudnieniu wobec wszystkich pracowników. Objęcie więc regulacją i podwyżką dodatków specjalnych Skarbnika Gminy i Zastępcy Burmistrza stanowi zachowanie zasady sprawiedliwości i adekwatności do sprawowanych obowiązków.”*

Dodatki przyznane Zastępcy Burmistrza:

- pismem z dnia 13.01.2015 r. na okres od 01.01.2015 r. do 31.12.2015 r. za wykonywanie dodatkowych zadań związanych z pełnieniem zastępstwa podczas nieobecności Burmistrza Śremu i ponoszenia odpowiedzialności z tego tytułu,
- pismem z dnia 08.01.2016 r. na okres od 01.01.2016 r. do 31.12.2016 r. za wykonywanie dodatkowych zadań związanych z pełnieniem zastępstwa podczas nieobecności Burmistrza Śremu i ponoszenia odpowiedzialności z tego tytułu,
- pismem z dnia 22.11.2016 r. na okres od 01.01.2017 r. do 31.12.2017 r. za wykonywanie dodatkowych zadań związanych z pełnieniem zastępstwa podczas nieobecności Burmistrza Śremu i ponoszenia odpowiedzialności z tego tytułu,
- pismem z dnia 15.01.2018 r. na okres od 01.01.2018 r. do 31.12.2018 r. za wykonywanie dodatkowych zadań związanych z podejmowaniem czynności cywilnoprawnych, dla których skuteczności wymagana jest forma aktu notarialnego oraz na które w drodze zarządzenia zezwolił Burmistrz Śremu, ponadto za reprezentowanie gminy Śrem na zgromadzeniach wspólników oraz walnych zgromadzeniach akcjonariuszy spółek, w których gmina jest wspólnikiem albo akcjonariuszem, a także na zebraniach wspólnot mieszkaniowych nieruchomości, których gmina jest współwłaścicielem,

- pismem z dnia 12.09.2018 r. na okres od 01.09.2018 r. do 31.12.2018 r. za wykonywanie dodatkowych zadań związanych z podejmowaniem czynności cywilnoprawnych, dla których skuteczności wymagana jest forma aktu notarialnego oraz na które w drodze zarządzenia zezwolił Burmistrz Śremu, ponadto za reprezentowanie gminy Śrem na zgromadzeniach wspólników oraz walnych zgromadzeniach akcjonariuszy spółek, w których gmina jest wspólnikiem albo akcjonariuszem, a także na zebraniach wspólnot mieszkaniowych nieruchomości, których gmina jest współwłaścicielem,
- pismem z dnia 21.01.2019 r. na okres od 01.01.2019 r. do 31.12.2019 r. za wykonywanie dodatkowych zadań powodujących zwiększenie obowiązków służbowych polegających na dokonywaniu wszelkich czynności cywilnoprawnych (w tym zawieraniu umów) w formie aktu notarialnego,
- pismem z dnia 16.01.2020 r. na okres od 01.01.2020 r. do 31.12.2020 r. za wykonywanie dodatkowych zadań powodujących zwiększenie obowiązków służbowych polegających na pełnieniu nadzoru nad przygotowaniem koncepcji pełnego monitoringu miejskiego i systemu dotacji rewitalizacyjnych.

Dodatki przyznane Skarbnikowi:

- pismem z dnia 13.06.2016 r. na okres od 01.07.2016 r. do 30.06.2017 r. za wykonywanie dodatkowych zadań związanych z pełnieniem funkcji Głównego Księgowego Urzędu Miejskiego w Śremie,
 - pismem z dnia 05.07.2017 r. na okres od 01.07.2017 r. do 31.08.2017 r. za wykonywanie dodatkowych zadań związanych z pełnieniem funkcji Głównego Księgowego Urzędu Miejskiego w Śremie,
 - pismem z dnia 14.09.2017 r. na okres od 01.09.2017 r. do 30.11.2017 r. za wykonywanie dodatkowych zadań związanych z koordynowaniem prac w zakresie ustalania i opracowywania projektu budżetu gminy na 2018 r.,
 - pismem z dnia 08.12.2017 r. na okres od 01.12.2017 r. do 30.11.2018 r. za wykonywanie dodatkowych zadań związanych z pełnieniem funkcji Głównego Księgowego Urzędu Miejskiego w Śremie,
 - pismem z dnia 12.09.2018 r. na okres od 01.09.2018 r. do 30.11.2018 r. za wykonywanie dodatkowych zadań związanych z pełnieniem funkcji Głównego Księgowego Urzędu Miejskiego w Śremie,
 - pismem z dnia 13.12.2018 r. na okres od 01.12.2018 r. do 31.12.2020 r. (dodatek zwiększony pismem z dnia 12.02.2020 r. od dnia 01.03.2020 r.) za wykonywanie dodatkowych zadań powodujących zwiększenie obowiązków służbowych polegających na:
 1. pełnieniu nadzoru nad bieżącymi skonsolidowanymi rozliczeniami w zakresie podatku od towarów i usług (VAT),
 2. pełnieniu nadzoru i koordynowaniu prac w zakresie wprowadzenia w gminie Śrem i jej jednostkach organizacyjnych mechanizmu podzielonej płatności w podatku od towarów i usług,
 3. przygotowywaniu informacji niezbędnych do podjęcia decyzji o ewentualnym wystąpieniu o interpretacje podatkowe w zakresie podatku VAT,
 4. przygotowywaniu informacji niezbędnych do ewentualnego występowania przed organami skarbowymi o korektę rozliczeń w zakresie VAT.
6. W zakresie stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) kontrolą objęto dwa podstępowania o udzielenie zamówienia publicznego:

- 1) Postępowanie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego „Modernizacja dróg gruntowych” o wartości szacunkowej 609.756,09 zł, co stanowiło równowartość 142.823,43 euro. Zamówienia udzielono na podstawie umowy Nr DR/U/20/8 zawartej w dniu 09.03.2020 r. z PUH CYNK Edward Cynka i wspólnicy s. c. za wynagrodzeniem do 500.000 zł zwiększonym: Aneksem Nr 1 z dnia 25.05.2020 r. o kwotę 100.000 zł z VAT tj. do kwoty 600.000 zł z VAT oraz Aneksem Nr 2 z dnia 26.10.2020 r. o kwotę 140.000 zł z VAT tj. do kwoty 740.000 zł z VAT.

W „Wykazie wydatków majątkowych zaplanowanych do realizacji w 2020 roku” stanowiącym załącznik nr 3 do uchwały nr 131/XII/2019 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie uchwały budżetowej Gminy Śrem na 2020 rok w dziale 600 rozdziale 60016 § 6050 zaplanowano inwestycję pn. „modernizacja dróg gruntowych” – kwota 500.000,00 zł.

Wydatki na dzień podpisania umowy tj. 09.03.2020 r. na koncie 130-600-60016-6050-72 dla tego zadania wyniosły 0,00 zł, kwota do wydatkowania wynosiła 500.000,00 zł.

Plan wydatków zwiększono:

- w dniu 19.03.2020 r. o kwotę 100.000,00 zł,
- w dniu 15.10.2020 r. o kwotę 140.000,00 zł.

Kontrola przedłożonej dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykazała, że:

- a) Wartość zamówienia na roboty budowlane ustalono „na podstawie kosztów z ostatnich 4 lat dotychczasowych, analogicznie prowadzonych robót”, zamiast na podstawie kosztorysu inwestorskiego. Stosownie do przepisu art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy, wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Zgodnie z przepisem art. 32 ust. 1 ustawy, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością.

Z wyjaśnienia podinspektora z Pionu Rozwoju i Infrastruktury Zespołu Drogowego, wynika że „Nie sporządzono przedmiaru robót i kosztorysu inwestorskiego na poczet ustalenia wartości zamówienia dla robót budowlanych, ponieważ nie ma możliwości w tym przypadku dokładnego określenia zakresu prac w odniesieniu do konkretnego ich asortymentu. Prace są wykonywane wg potrzeb zgłaszanych przez sołtysów poszczególnych wsi, mieszkańców o konieczności wykonania prac wyrównujących oraz uzupełnienia tłucznia betonowego lub kamiennego, a także z własnych obserwacji pracowników Zespołu Drogowego. Ilość danych prac w określonym czasie uzależniona jest od wielu aspektów. Większość dróg gruntowych na terenie gminy znajduje się w rejonie nowych terenów przeznaczonych pod osiedla mieszkaniowe i często poruszające się tam pojazdy wielkogabarytowe związane z realizacjami inwestycji niszczą te drogi. Ich stan jest też zależny od występujących warunków atmosferycznych (np. obfite opady deszczu, mrozy i odwilże). Powiązanie ze sobą w danym roku, na etapie planowania wydatków i oszacowanie chociażby intensywności poruszania się pojazdów w odniesieniu również do danego rejonu z warunkami atmosferycznymi, które wystąpią, jest niemożliwe do osiągnięcia. Kwoty przeznaczone w budżecie na to zadanie są wykorzystywane w 100 %, ponieważ zakres prac potrzebnych do wykonania na tego typu

drogach zawsze przewyższa wysokość środków finansowych, które gmina w danym roku może przeznaczyć na to zadanie, zarówno podczas tworzenia planu budżetu, jak i później, w trakcie trwania roku budżetowego.

W związku z powyższym, dopiero przed wydaniem poleceń Wykonawcy wykonania konkretnych prac na poszczególnych sołectwach, pracownik Zespołu Drogowego dokonuje wizji lokalnej na tych wsiach i określa zakres prac, a Wykonawca realizuje je zgodnie z zapisami umowy. Niejednokrotnie trzeba wyważyć zasadność wykonywania określonych prac, kosztem zaniechania innych, na które nie byłoby pokrycia w dostępnych środkach finansowych.

- b) Przedmiot zamówienia obejmował: „*prace wyrównujące zestawem równiarka + walec ogumiony na drogach gruntowych i gruntowo - żużlowych, dostawę żużla wraz z wbudowaniem, dostawę gruzobetonu wraz z wbudowaniem, oraz dostawę tłucznia kamiennego o frakcji od 0 do 31,5 mm i od 31,5 do 63 mm wraz z wbudowaniem, łącznie z zabezpieczeniem terenu robót zgodnie z przepisami o ruchu drogowym, a także inne prace drogowe na terenie gminy Srem nie ujęte powyżej, rozliczane kosztorysowo*”.

Opis przedmiotu zamówienia nie wskazywał rzeczywistego jego zakresu ani dokładnej lokalizacji wykonania prac.

Nie przedłożono również planów, rysunków, przedmiaru robót ani też innych dokumentów umożliwiających jednoznaczne określenie rodzaju i zakresu robót budowlanych oraz uwarunkowań i dokładnej lokalizacji ich wykonywania.

Zamawiający wskazał we wzorze formularza ofertowego, stanowiącego załącznik do SIWZ, zapotrzebowanie na prace w jednostkach obmiaru – 1m² lub 10 ton, żądając od wykonawców podania cen jednostkowych.

We wzorze formularza ofertowego zobligowano Wykonawcę do zaoferowania wykonania przedmiotu zamówienia za ceny jednostkowe prowadzonych robót w poszczególnych asortymentach:

- a. cenę jednostkową brutto za wyrównanie 1.000 m² drogi zestawem równiarka + walec ogumiony,
- b. cenę jednostkową brutto za dostawę 10 ton żużla wraz z wbudowaniem,
- c. cenę jednostkową brutto za dostawę 10 ton gruzobetonu wraz z wbudowaniem,
- d. cenę jednostkową brutto za dostawę 10 ton tłucznia kamiennego wraz z wbudowaniem o frakcji od 0 do 31,5 mm,
- e. cenę jednostkową brutto za dostawę 10 ton tłucznia kamiennego wraz z wbudowaniem o frakcji od 31,5 do 63 mm,
- f. cenę 1 r-g do kosztorysów na roboty nie ujęte w zestawieniu, zlecone przez Zamawiającego w ramach zamówienia.

Jednocześnie w SIWZ Zamawiający wskazał, że Wykonawca zobowiązany jest podać cenę za wykonanie całego przedmiotu zamówienia w złotych polskich, z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku, przy czym nie określił skali zapotrzebowania na roboty w poszczególnych asortymentach.

Działanie polegające na niejednoznacznym i niewyczerpującym opisanie przedmiotu zamówienia, bez uwzględnienia okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty naruszyło przepis art. 29 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

c) Do umowy w sprawie zamówienia publicznego, na podstawie przepisu art. 144 ust. 1 pkt 3 ustawy, w którym podstawową przesłanką zmiany umowy jest nieprzewidywalność wystąpienia okoliczności skutkujących koniecznością dokonania zmiany zawarto dwa aneksy:

- Aneks Nr 1 z dnia 25.05.2020 r. w związku z koniecznością zwiększenia zakresu prac, zwiększając wartość zadania o kwotę 100.000 zł z VAT tj. do kwoty 600.000 zł z VAT.
 - Aneks Nr 2 z dnia 26.10.2020 r. w związku z koniecznością zwiększenia zakresu prac, zwiększając wartość zadania o kwotę 140.000 zł z VAT tj. do kwoty 740.000 zł z VAT.
- W § 9 umowy określono, że wszelkie zmiany i uzupełnienia do umowy wymagają aneksu w formie pisemnej w postaci aneksu pod rygorem nieważności.

Zakazano zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru Wykonawcy, za wyjątkiem następujących sytuacji:

- 1) zmiany zakresu zadań powierzonych podwykonawcy;
- 2) zmiany terminu realizacji umowy;
- 3) zmiana ilości części płatności
- 4) zmiany stawki podatku VAT w przypadku zmiany przepisów w tym zakresie.
- 5) w razie gdy niezbędna jest zmiana sposobu wykonania Umowy ze względów technicznych technologicznych lub organizacyjnych, o ile zmiana taka jest korzystna dla Zamawiającego lub konieczna w celu prawidłowego wykonania Umowy, a brak zmiany sposobu wykonania umowy skutkowałby niewykonaniem lub wadliwym wykonaniem przedmiotu umowy, pod warunkiem, że Wykonawca zaoferuje rozwiązania techniczne, technologiczne lub organizacyjne o równoważnych lub lepszych parametrach.
- 6) w sytuacji o której mowa w art. 144 ust. 1 pkt 1-6 Prawa zamówień publicznych.

Z wyjaśnienia podinspektora w Pionie Rozwoju i Infrastruktury Zespołu Drogowego wynika, że *„Roboty dodatkowe, które były postawą zawarcia Aneksów do umowy ustalono na podstawie zgłoszeń mieszkańców i sołtysów poszczególnych wsi o konieczności wykonania prac związku z powtórna degradacją niektórych dróg przez pojazdy, głównie wielkogabarytowe, związane m. in. z pracami budowlanymi na nowych osiedlach lub związanych z niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi.*

Po tych zgłoszeniach dokonano wizji lokalnej w terenie i na jej podstawie wydano polecenie wykonawcy przeprowadzenia poszczególnych prac.

Prace rozliczono na podstawie odbioru tych prac, polegającego na sprawdzeniu zakresu ich wykonania z wydanym poleceniem.”

Biorąc pod uwagę fakt opisanego przedmiotu zamówienia w sposób niejednoznaczny i niewyczerpujący oraz brak sporządzenia przedmiaru robót i specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, trudno wskazać na okoliczności, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć, a które to stanowią przesłankę dokonania zmiany umowy.

2) Postępowanie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na „Odbiór odpadów komunalnych z terenu miasta i wsi gminy Śrem na okres 18 miesięcy” o wartości szacunkowej 3.441.113,15 zł, co stanowiło równowartość 798.087,33 euro. Zamówienia udzielono na podstawie umowy z dnia 31 grudnia 2019 r. zawartej na okres od dnia 01.01.2020 r. do dnia 30.06.2021 r. z Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej w Śremie Sp. z o.o. na odbiór odpadów komunalnych z terenu miasta i wsi gminy Śrem na okres 18 miesięcy za wynagrodzeniem.

W umowie ustalono miesięczny okres rozliczeniowy wykonania usług objętych umową. Za wykonanie usług Zamawiający zapłacił wynagrodzenie w wysokości:

- za odbiór 1 Mg odpadów komunalnych o kodzie 20 03 01 264,00 zł brutto (słownie: dwieście sześćdziesiąt cztery złote 00/100)
- za odbiór 1 Mg odpadów komunalnych o kodzie 15 01 01 264,00 zł brutto (słownie: dwieście sześćdziesiąt cztery złote 00/100)
- za odbiór 1 Mg odpadów komunalnych o kodzie 15 01 02 264,00 zł brutto (słownie: dwieście sześćdziesiąt cztery złote 00/100)
- za odbiór 1 Mg odpadów komunalnych o kodzie 15 01 07 (szkło bezbarwne) 264,00 zł brutto (słownie: dwieście sześćdziesiąt cztery złote 00/100)
- za odbiór 1 Mg odpadów komunalnych o kodzie 15 01 07 (szkło kolorowe) 264,00 zł brutto (słownie: dwieście sześćdziesiąt cztery złote 00/100)
- za odbiór 1 Mg odpadów komunalnych o kodzie 20 02 01 264,00 zł brutto (słownie: dwieście sześćdziesiąt cztery złote 00/100)
- za odbiór 1 Mg odpadów komunalnych o kodzie 20 01 32 264,00 zł brutto (słownie: dwieście sześćdziesiąt cztery złote 00/100)
- za odbiór 1 Mg odpadów komunalnych o kodzie 20 01 08 264,00 zł brutto (słownie: dwieście sześćdziesiąt cztery złote 00/100.)
- za odbiór 1 Mg odpadów komunalnych o kodzie 20 01 23 264,00 zł brutto (słownie: dwieście sześćdziesiąt cztery złote 00/100)
- za odbiór 1 Mg odpadów komunalnych o kodzie 16 01 03 264,00 zł brutto (słownie: dwieście sześćdziesiąt cztery złote 00/100)
- za odbiór 1 Mg odpadów komunalnych o kodzie 20 03 07 264,00 zł brutto (słownie: dwieście sześćdziesiąt cztery złote 00/100)
- za odbiór 1 Mg odpadów komunalnych o kodzie 20 01 35 264,00 zł brutto (słownie: dwieście sześćdziesiąt cztery złote 00/100.)
- za odbiór 1 Mg odpadów komunalnych o kodzie 20 01 36 264,00 zł brutto (słownie: dwieście sześćdziesiąt cztery złote 00/100)

W dniu 06.11.2020 r. zawarto aneks nr 1 do umowy nr PRK/U/20/2 z dnia 31.12.2019 r.. Aneksiem zmieniono termin płatności za fakturę tj. w terminie 30 dni od dnia otrzymania faktury.

W umowie nie określono wartości ogółem, ani maksymalnej wartości granicznej zaciągniętego zobowiązania w zakresie świadczonych usług.

W uchwale Nr 131/XII/2019 Rady Miejskiej w Śremie w sprawie uchwały budżetowej Gminy Śrem na rok 2020 zaplanowano wydatki w rozdziale 90002 w kwocie 9.740.000 zł. W § 18 uchwały określono sumę do której Burmistrz może samodzielnie zaciągać zobowiązania w wysokości 10.000.000,00 zł.

Z wyjaśnienia inspektora, wynika że: „W *Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Śrem* nie wykazano zadania o nazwie: „Odbiór odpadów komunalnych z terenu miasta i wsi gminy Śrem” na okres 18 miesięcy, ponieważ jest to zadanie którego realizacja jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki a umowa została zawarta na podstawie upoważnienia zgodnie z § 3 ust.1 pkt 2 uchwały w sprawie *Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Śrem*.”

7. W „Wykazie przedsięwzięć do WPF” do uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Śrem na lata 2020-2030 nie ujęto zobowiązań wynikających z umowy Nr PRK/U/20/2 na „Odbiór odpadów komunalnych z terenu miasta i wsi gminy Śrem na okres 18 miesięcy” zawartej w dniu 31 grudnia 2019 roku z Przedsiębiorstwem

Gospodarki Komunalnej w Śremie Sp. z o.o. ul. Parkowa 6, 63-100 Śrem na okres od dnia 01 stycznia 2020 roku na okres 18 miesięcy.

Umowa w zakresie odbioru odpadów komunalnych nie mieści się w katalogu zadań, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki. Terminy realizacji umów przekraczały rok budżetowy, w którym były one zawierane, zobowiązania z nich wynikające winny być zatem ujęte jako przedsięwzięcia w wykazie do WPF Gminy Śrem na dzień zawarcia umowy, zgodnie z przepisami art. 226 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Nieprawidłowość polegająca na nieujęciu w Wieloletniej Prognozie Finansowej w załączniku pn. „Wykaz przedsięwzięć” wszystkich zadań obciążających budżety lat przyszłych została stwierdzona także w wyniku poprzedniej kompleksowej kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonej za rok 2016 (wniosek pokontrolny Nr 10). W informacji o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych nr AW.1710.3.2017.TKR z dnia 30.08.2017 r. Burmistrz podał, że „W Wieloletniej Prognozie Finansowej w załączniku pn. „Wykaz przedsięwzięć do WPF” będą wykazywane wszystkie zadania obciążające budżety lat przyszłych, stanowiące przedsięwzięcia w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych”.

8. Wpływy z tytułu opłaty prolongacyjnej dotyczące opłat za gospodarowanie opłatami komunalnymi ujmowano w § 0910 „Wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat” zamiast w § 0880 „Wpływy z opłaty prolongacyjnej”. Powyższe naruszało zasady klasyfikacji dochodów określone w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. (Dz. U. z 2014r., poz. 1053 ze zm.).

Odpowiedzialnymi za powstałe nieprawidłowości są pracownicy w zakresie wykonywanych przez nich czynności oraz Burmistrz i Skarbnik poprzez nienależyte wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa, w tym z tytułu nadzoru.

II.

W zakresie kontroli zagadnień dotyczących naliczania i ewentualnej egzekucji udzielonych bonifikat na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, ze zm.) stwierdzono, że w latach 2017-2020 Miasto Śrem sprzedało z bonifikatą lokale mieszkalne.

Kontrola wykazała, że wystąpiły przypadki wezwań do zwrotu udzielonych bonifikat wobec:

- 1) L. i I. K z terminem zwrotu 17.12.2018 r. bonifikaty w kwocie 7.405,13 zł, który przypisano w 2018 roku. W 2019 roku wpłacono kwotę 3.733,10 zł. Pozostało do zapłaty 3.672,03 zł.

Na zaległości wysłano wezwanie do zapłaty dnia 29.01.2019 r. o treści: zaległość z tytułu zwrotu zwaloryzowanej kwoty bonifikaty – dec.PSGGN.3150.8.2018.RK kwota 7.466,29 zł plus odsetki liczone na dzień 29.01.2019 r. w kwocie 61,07 zł.

W wezwaniu wskazano termin zapłaty 7 dni. Na wezwanie zapłacono 3.733,10 zł.

Na pozostałą kwotę 3.672,03 zł nie prowadzono postępowania egzekucyjnego do czasu trwania czynności kontrolnych.

Z wyjaśnienia, wynika że: „w zakresie zaległości z tytułu zwrotu zwaloryzowanej kwoty bonifikaty dec. dec.PSGGN.3150.8.2018.RK p. (...)Państwo (...) po otrzymanym wezwaniu do zapłaty wpłacili kwotę 3.733,10 zł.

Pozostała zaległość w kwocie 3.672,03 zł została przekazana w trakcie kontroli do Biura Prawnego celem prowadzenia dalszej egzekucji”.

- 2) K. i E. Cz. w 2014 roku przypisano do zwrotu bonifikatę w łącznej kwocie 23.537,38 zł. W 2017 roku zawarto umowę o rozłożenie na raty spłaty zwrotu bonifikaty pozostałej kwoty 16.027,09 zł, w tym należność główna 15.793,84 zł, odsetki za zwłokę 233,25 zł.

Kwota 16.027,09 zł została rozłożona na raty:

- I rata w wysokości 300,00 zł,
- kolejne 24 raty w wysokości po 300,00 zł płatne do 20 każdego miesiąca,
- 26 (ostatnia) rata w wysokości 8.527,09 zł płatna do 20 lipca 2019 r.

Z wyjaśnienia, wynika że: „W 2017 roku dłużnik wpłacał raty po 300,00 zł (łącznie wpłaty 3.349,34 zł). W 2018 roku w ewidencji konta 221 ujęto wpłaty po 300,00 zł na łączną kwotę 3.600,00zł. Pozostało saldo do zapłaty w wysokości 10.327,09 zł. Do dnia 20 lipca 2019 roku dłużnik wpłacił po 300,00 zł (6 rat) łącznie w wysokości 1.800,00 zł. Do końca 2019 roku dłużnik wpłacał raty po 300,00 zł (6 rat) na łączną kwotę 1.800,00 zł. Na koniec 2019 roku pozostało saldo w wysokości 6.727,09 zł. W 2020 roku dłużnik wpłacił 13 rat po 300,00 zł (łącznie 3.900,00 zł), na koniec 2020 roku pozostało saldo w wysokości: 2.827,09 zł. W 2021 roku dokonano wpłat 7 rat po 300,00 zł łącznie 2.100,00 zł. Pozostało do zapłaty 727,09 zł”.

Pomimo, że zgodnie z umową o rozłożeniu na raty spłaty zwrotu bonifikaty z dnia 05.06.2017 r. zobowiązany nie dokonał zapłaty ostatniej raty w kwocie 8.527,09 zł do dnia 20 lipca 2019 r. to Gmina nie wyegzekwowała dochowania terminu spłaty tej kwoty.

W latach 2019 – 2021 Dłużnik bez umowy o rozłożeniu na raty kwoty 8.527,09 zł spłacał zadłużenie w ratach po 300,00 zł

Było to niezgodne z uchwałą NR 395/XL/2017 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 23 listopada 2017 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających gminie Śrem lub jej jednostkom organizacyjnym, uchwałą NR 414/XLIII/2018 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 29 marca 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających gminie Śrem lub jej jednostkom organizacyjnym.

Powyższym naruszono przepisy art. 254 pkt 1 i art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

III.

Przedmiotem kontroli kompleksowej było również osiągnięcie przez jednostkę samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3, z uwzględnieniem art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r., poz. 2215, ze zm.).

Z analizy danych ujętych w „Sprawozdaniu z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez Gminę Śrem za 2020 r.”, wynika, że po ustaleniu średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli stażystów, kontraktowych, mianowanych i dyplomowanych oraz porównaniu wynagrodzeń z faktycznie wypłaconymi przez Gminę Śrem w 2020 r., wynagrodzeniami w 2020 r. nauczyciele na wszystkich stopniach awansu zawodowego osiągnęli wysokość średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 3. Gmina Śrem nie była zobowiązana do wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających, o których mowa w art. 30a ust. 3 ustawy.

Sprawozdanie z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego za 2020 r. zostało sporządzone w dniu 19.01.2021 r., oraz przesłane do Regionalnej Izby

Obrachunkowej mailem oraz za pośrednictwem poczty (data wpływu w dniu 22.01.2021 r.), do Zarządu Regionu Wielkopolska NSZZ Solidarność w Poznaniu (data odbioru 22.01.2021 r.), Prezesa Oddziału ZNP w Śremie (data odbioru 21.01.2021 r.), Rady Miejskiej w Śremie oraz dyrektorów szkół i przedszkoli prowadzonych przez gminę Śrem tj. w terminach wynikających z przepisów art. 30a ust. 4 i 5 Karty Nauczyciela.

Przedstawiając Panu Burmistrzowi ustalenia kontroli Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wnosi o ich wykorzystanie w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz usprawnienia gospodarki finansowej Miasta Śrem w tym poprzez realizację następujących wniosków pokontrolnych:

1. Zobowiązać Skarbnika i służby finansowe do wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz przestrzegania zasad zawartych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 poz. 217, ze zm.) oraz rozporządzeniu 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 2020 r. poz. 342), a w szczególności:
 - 1) W księgach rachunkowych dokonywać zapisów na kontach przewidziany do tego w obowiązujących uregulowaniach wewnętrznych w zakresie dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości. Zgodnie z przepisami § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia konta wskazane w planach kont (w rozporządzeniu) traktuje się jako standardową liczbę kont, która może być ograniczona jedynie o konta służące do księgowania operacji gospodarczych niewystępujących w jednostce albo uzupełniona o konta zgodne co do treści ekonomicznej, w tym również przy wykorzystaniu symboli kont, które nie mają zastosowania w jednostce. W zakładowym planie kont dla Urzędu Miejskiego w Śremie uwzględnić konta pozabilansowe przewidziane do ewidencjonowania należności warunkowych z tytułu udzielonych bonifikat oraz do ewidencjonowania obcych środków trwałych wykorzystywanych przez jednostkę.
 - 2) Należności z tytułu dochodów budżetowych ujmować na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” bądź w przypadku gdy są to długoterminowe należności budżetowe na koncie 226 „Długoterminowe należności budżetowe” zgodnie z opisami do powyższych kont wskazanymi w załączniku Nr 3 do rozporządzenia.
 - 3) Ewidencję pomocniczą do kont 013 „Pozostałe środki trwałe”, 020 „Wartości niematerialne i prawne” oraz 226 „Długoterminowe należności budżetowe” prowadzić zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi w zakresie przyjętych zasad (polityki) rachunkowości z uwzględnieniem zasad prowadzenia ewidencji księgowej określonych w ustawie o rachunkowości jak w również w szczególności określonej w opisach do powyższych kont wskazanych w załączniku Nr 3 do rozporządzenia.
 - 4) Środki trwałe ujmować w ewidencji pomocniczej prowadzonej do konta 011 „Środki trwałe” w sposób zapewniający, że ewidencja szczegółowa będzie umożliwiać ustalenie wartości początkowej poszczególnych obiektów środków trwałych.
 - 5) Zapewnić aby księgi rachunkowe były prowadzone rzetelne, tzn. aby dokonane w nich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty.
 - 6) Odpisów aktualizujących należności dokonywać przestrzegając obowiązujących w tym zakresie uregulowań wewnętrznych.

- 7) Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym stosownie do przepisów art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, mając na uwadze, iż zgodnie z § 26 ust. 2 rozporządzenia, okresem sprawozdawczym jest miesiąc.
 - 8) W zakresie inwentaryzacji składników majątkowych zapewnić przestrzeganie przepisów art. 26 i 27 ustawy o rachunkowości oraz uregulowań wewnętrznych. Inwentaryzację poszczególnych aktywów i pasywów przeprowadzać rzetelnie z zastosowaniem właściwych metod wskazanych w art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji odpowiednio dokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Inwentaryzacją drogą spisu z natury obejmować również znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do sprzedaży, przechowania, przetwarzania lub używania, powiadamiając te jednostki o wynikach spisu.
2. W przypadku niezłożenia przez zobowiązanych do tego podatników deklaracji podatkowych podejmować stosowne działania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.). Zgodnie z art. 274a § 1 powyższej ustawy organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub sprawozdania finansowego lub wezwać do ich złożenia, jeżeli nie zostały złożone mimo takiego obowiązku.
 3. W zawieranych przez Gminę umowach skutkujących powstaniem zobowiązań pieniężnych określać maksymalną wysokość wynagrodzenia (zobowiązania) za wykonanie przedmiotu umowy w okresie jej realizacji. Ułatwi to kontrolę wysokości zaciągniętych zobowiązań z planem finansowym jednostki w okresie realizacji umowy tj. zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
 4. Dodatek specjalny przyznawać zgodnie z przepisami art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282, ze zm.) tj. w uzasadnionych prawnie i merytorycznie przypadkach na czas okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych. Przesłanki przyznania dodatku uzasadniać w sposób niebudzący wątpliwości.
 5. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1129, ze zm.) oraz przepisów wykonawczych, a mianowicie:
 - 1) Wartość zamówienia na roboty budowlane ustalać zgodnie z przepisami art. 28 oraz art. 34 ust. 1 ustawy,
 - 2) Przedmiot zamówienia opisywać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty, stosownie do art. 99 ust. 1 ustawy.
Zamówienia na roboty budowlane opisywać za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, a jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, zamawiający opisuje przedmiot zamówienia za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego, zgodnie z przepisami art. 103 ust 1 i 2 ustawy.

- 3) Zmian umowy w sprawie zamówienia publicznego dokonywać w oparciu o art. 454 i 455 ustawy.
6. W wieloletnich prognozach finansowych w załączniku pn. „Wykaz przedsięwzięć” do WPF wykazywać wszystkie zadania obciążające budżety lat przyszłych, stanowiące przedsięwzięcia w rozumieniu przepisów art. 26 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
7. Wydatki budżetowe klasyfikować zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053, ze zm.).
8. Przestrzegać zasady wynikającej z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305, ze zm.), zgodnie z którą jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.
W przypadku rozłożenia na raty należności cywilno prawnych stosować procedury ustalone przez Radę Miejską. Wobec osób zalegających z uiszczeniem należności wynikających z umów cywilnoprawnych wszczynać i prowadzić konsekwentne postępowanie zmierzające do wyegzekwowania należnych kwot.

O sposobie realizacji wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania należy zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych powiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że stosownie do przepisów art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym 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.

PREZES IZBY

Grażyna Wróblewska

Do wiadomości:
Rada Miejska w Śremie