

Łódź, dnia 1 czerwca 2020 roku

Pan  
Marcin Witko  
Prezydent Tomaszowa Mazowieckiego

WK – 602/27/2020

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2137), informuję Pana Prezydenta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Mieście Tomaszów Mazowiecki<sup>1</sup>. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2017-2019 dotyczące, przede wszystkim: spraw organizacyjnych; zadłużenia; prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; prowadzenia rachunkowości; wykonania budżetu, w tym realizacji wydatków; sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; realizacji dochodów podatkowych i dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji; ewidencji i inwentaryzacji majątku; udzielania pomocy finansowej innym jednostkom samorządowym. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności<sup>2</sup>:

## **I.**

### **W zakresie unormowań wewnętrznych**

Obowiązujące w jednostce na dzień prowadzonych czynności kontrolnych zarządzenie nr 305/2015 Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 25 czerwca 2015 roku w sprawie wprowadzenia „Instrukcji postępowania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu”, zmienione zarządzeniem nr 320/2015 z dnia 6 lipca 2015 roku – wymaga nowelizacji, z uwagi na wejście w życie ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 21 października 2019 roku – 3 stycznia 2020 roku. Protokół został podpisany w dniu 7 kwietnia 2020 roku.

<sup>2</sup> Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1429), z ograniczeniami wynikającymi z art.5 tej ustawy.

pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2018 r., poz. 723). Ponadto należy wskazać, że w zarządzeniu nr 320/2015 z dnia 6 lipca 2015 roku - funkcję koordynatora ds. współpracy z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej powierzono Barbarze Kościstej – Skarbnikowi Miasta. W sytuacji, gdy Skarbnik Miasta Barbara Koścista od dnia 27 maja 2016 roku nie jest już pracownikiem Urzędu Miasta Tomaszowa Mazowieckiego - nie może ona pełnić funkcji koordynatora ds. współpracy z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej.

### **W zakresie kontroli wewnętrznej**

Stwierdzono zaniechanie w jednostce obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego. Budżet Miasta Tomaszów Mazowiecki, w zakresie dochodów i przychodów, oraz wydatków i rozchodów przekraczał w roku 2019 kwotę 40.000.000,00 zł. Zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.) – audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczy wartość 40.000 tys. zł. Struktura organizacyjna Urzędu Miasta w Tomaszowie Mazowieckim przyjęta Regulaminem organizacyjnym (zarządzenie nr 100/2019 Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 4 marca 2019 roku wraz ze zmianami) przewidywała samodzielne stanowisko audytora wewnętrznego. Na podstawie akt osobowych dotychczasowego audytora wewnętrznego ustalono, iż pismem znak: WOP.2352.5.2019 udzielony został pracownikowi urlop bezpłatny od dnia 20 maja 2019 roku na czas pełnienia funkcji Członka Zarządu Spółki Wodno-Kanalizacyjnej w Tomaszowie Mazowieckim Sp. z o.o. Tym samym, przeprowadzona kontrola ustaliła, iż w okresie od 20 maja 2019 roku do dnia 3 stycznia 2020 roku zaniechano prowadzenia w Gminie Miasto Tomaszów Mazowiecki audytu wewnętrznego, co naruszyło postanowienia zawarte w art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

### **W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości**

1. Rachunki bankowe dochodów i wydatków jednostki, zarówno na dzień 31 grudnia 2017 roku i na dzień 31 grudnia 2018 roku, wykazywały salda dodatnie wynoszące:
  - [1] na dzień 31 grudnia 2017 roku: dochody 233.837,66 zł (konto 130-1), wydatki 17.853,17 zł (konto 130-4),
  - [2] na dzień 31 grudnia 2018 roku: dochody 194.393,93 zł (konto 130-1), wydatki 23.197,58 zł (konto 130-4).

Tożsame salda wykazywały konto księgowe jednostki: 130-1 – jednostka dochody i 130-4 – jednostka wydatki. Powyższe było niezgodne z opisem zasad funkcjonowania konta 130 zawartym w przepisach rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 342), gdzie wskazano m.in., że konto 130 może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych na

rachunku bieżącym jednostki budżetowej. Saldo konta 130 jest równe saldu sald wynikających z ewidencji szczegółowej prowadzonej dla kont:

- 1] wydatków budżetowych; konto 130 w zakresie wydatków budżetowych może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych otrzymanych na realizację wydatków budżetowych, a niewykorzystanych do końca roku;
- 2] dochodów budżetowych; konto 130 w zakresie dochodów budżetowych może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych z tytułu zrealizowanych dochodów budżetowych, które do końca roku nie zostały przelane do budżetu.

Saldo konta 130 ulega likwidacji przez księgowanie: [1] przelewu środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 223, [2] przelewu do budżetu dochodów budżetowych pobranych, lecz nieprzelanych do końca roku, w korespondencji z kontem 222.

Ponadto należy zauważyć, iż jednostka oprócz nieprzestrzegania zasad określonych w ww. rozporządzeniu nie przestrzegała również zasad określonych we własnej polityce rachunkowości, wprowadzonej zarządzeniem Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego nr 439/2017 z dnia 29 grudnia 2017 roku, w której wskazane zostało przy opisie konta 130, że: saldo konta 130 ulega likwidacji przez księgowanie: 1) przelewu środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 223, 2) przelewu do budżetu dochodów budżetowych pobranych, lecz nieprzelanych do końca roku, w korespondencji z kontem 222, 3) zrealizowanych przychodów na fundusz jednostki.

Powyższe wskazuje, że Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim jako jednostka budżetowa powinien przekazać zgromadzone dochody, jak również niewykorzystane środki, na rachunek organu (budżetu).

2. Wprowadzone zarządzeniem nr 439/2017 z dnia 29 grudnia 2017 roku zasady rachunkowości w Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim w odniesieniu do opisu systemu przetwarzania danych wskazywały m.in., iż dokumentacja opisująca poszczególne programy użytkownika posiada klauzulę, że jest zgodna z wymogami ustawy o rachunkowości, jak również, że opis systemów informatycznych, dostarczony przez producenta, zawiera oznaczenie wersji oprogramowania i datę rozpoczęcia jego eksploatacji, wykaz programów, procedury lub funkcje wraz z opisem algorytmów i parametrów, opis programowych zasad ochrony danych, metody zabezpieczania dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, wykaz zbiorów kont ksiąg rachunkowych z określeniem ich struktur oraz wzajemnych powiązań. Ponadto określono, że opisy ww. systemów informatycznych zawarte są w podręcznikach użytkownika dostarczanych przez firmę prowadzącą obsługę serwisową i są dostępne dla ich użytkowników i na bieżąco aktualizowane w wersji elektronicznej. Weryfikacja przedmiotowych zasad polityki rachunkowości wykazała brak wymienionej dokumentacji, co naruszało art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.).
3. Ewidencję operacji księgowych w zakresie organu i jednostki - Urzędu Miasta w Tomaszowie Mazowieckim, w 2018 roku prowadzono w podziale na

32 rejestry częściowe, obejmujące określone grupy rodzajowe zdarzeń (w tym: 2 rejestry organu, 6 rejestrów Urzędu - jako jednostki i 24 rejestry projektów). Księgi rachunkowe, w formie rejestrowej, prowadzone były w systemie elektronicznym przy wykorzystaniu oprogramowania firmy INFO-SYSTEM.

Analiza przedstawionych w trakcie kontroli wydruków oraz plików PDF z ksiąg rachunkowych (szczegółowo wskazanych w protokole kontroli) wykazała, iż w poszczególnych rejestrach prowadzone były tak samo oznaczone konta syntetyczne i analityczne, w tym np. konta syntetyczne: 201, 400, 401, 402, 860, oraz konta analityczne do kont syntetycznych: 011, 013, 020, 071, 072, 080, 130, 221, 222, 223, 224, 225, 240, 290, 750, 751, 800, 810, które to konta analityczne w poszczególnych rejestrach dublowały się. Należy zauważyć, iż w przypadku połączenia rejestrów (co jest możliwe przy prowadzeniu ksiąg w formie rejestrowej) nastąpi połączenie tych samych kont i tym samym nastąpi brak przejrzystości i czytelności dokonanych zapisów w zakresie dotyczącym przede wszystkim projektów.

Odnosząc się do powyższego, jak również do stanu faktycznego opisanego szczegółowo w protokole kontroli, należy zwrócić uwagę na zasady określone w art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który wskazuje, iż: księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: 1) dziennik; 2) księgę główną; 3) księgi pomocnicze; 4) zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych; 5) wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz). Księgi rachunkowe powinny zawierać jeden dziennik (ewentualnie dzienniki częściowe) i jedną księgę główną, a nie kilka ksiąg głównych w zależności od ilości prowadzonych rejestrów. Sumując, dla organu winna być prowadzona jedna księga główna, tak samo dla Urzędu JST (jako jednostki budżetowej).

4. Miasto Tomaszów Mazowiecki na podstawie umowy nr WI.272.1.2.2017.ZP zawartej w dniu 24 marca 2017 roku z firmą SOLARIS BUS & COACH S.A. zakupiła 20 sztuk fabrycznie nowych autobusów niskoemisyjnych marki SOLARIS URBINO 12 HUBRID, poj. 4,5 dm<sup>3</sup>, moc silnika 151 Kw. 205 KM. Dostawa wszystkich 20 sztuk autobusów miała być zrealizowana w partiach po 5 sztuk tygodniowo rozłożonych w czasie od dnia 16 października 2017 roku do dnia 15 listopada 2017 roku. Umowa w § 9 określała kary umowne m.in. w wysokości:
- 7.000,00 zł za każdy dzień zwłoki w przekazaniu zamawiającemu przedmiotu umowy – oddzielnie za każdy autobus, którego zwłoka w dostarczeniu dotyczy,
  - 2.000,00 zł za każdy dzień zwłoki w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze, liczony od dnia wyznaczonego na usunięcie wad.

W odniesieniu do ww. kar umownych zamawiający zastrzegł w umowie, iż potrącenia kar umownych nastąpi z faktury wystawionej przez wykonawcę, obejmującej jego wynagrodzenie.

Wszystkie autobusy dostarczone zostały zamawiającemu z uchybieniem ustalonego terminu. W wyniku dostawy poszczególnych autobusów wykonawca wystawił odrębną fakturę dla każdego pojazdu. Kary umowne naliczone zostały, a następnie potrącone z każdej faktury przedłożonej przez kontrahenta, na podstawie not księgowych wystawionych w dniu 13 grudnia

2017 roku (od nr WI.NOKS.5.2017 do nr WI.NOKS.24.2017). Kary umowne potrącone zostały w chwili zapłaty za faktury, tj. w dniach 14 i 19 grudnia 2017 roku z rachunku otwartego dla potrzeb projektu. Potrącone kary umowne przekazano z rachunku projektu na rachunek dochodów jednostki. W związku z nieterminową realizacją wskazanej dostawy wykonawca obciążony został karami umownymi w łącznej wysokości 1.995.000,00 zł.

Zastosowana przez jednostkę metoda ewidencji potrącenia kary umownej z wynagrodzenia wykonawcy i przekazania jej na rachunek dochodów, nie odzwierciedla treści zdarzenia gospodarczego, które nie powoduje faktycznego - kasowego wpływu środków pieniężnych. Brak wpływu środków finansowych (kasowej realizacji) powoduje niemożność przypisania potrąconej kary jako dochodu budżetowego. Potrącenie kary bezpośrednio z faktury nie powoduje zwiększenia aktywów, lecz uwolnienie środków, wskutek wygaśnięcia części zobowiązania, na które wcześniej zostały zabezpieczone. Biorąc pod uwagę zasadę rzetelnego prezentowania zdarzeń gospodarczych, potrącenie polegające na wzajemnym umorzeniu zobowiązań należy pokazać, jako zmniejszenie planowanych wydatków a nie jako zwiększenie dochodów budżetowych. Stosując wskazaną regułę zachowana zostanie zgodność opisu operacji z jej treścią ekonomiczną oraz zasadą kasowego wykonywania budżetu wyrażoną w art. 40 ustawy o finansach publicznych. Potrącenie kary umownej z wynagrodzenia wykonawcy wskutek kompensaty, nie ma związku z przepływem środków pieniężnych po stronie dochodowej, gdyż faktycznie środki te od wykonawcy nie wpłynęły i tym samym nie zwiększyły dochodów.

Określona w art. 498 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.) zasada wskazuje, iż - gdy dwie osoby są jednocześnie względem siebie dłużnikami i wierzycielami, każda z nich może potrącić swoją wierzytelność z wierzytelności drugiej strony, jeżeli przedmiotem obu wierzytelności są pieniądze lub rzeczy tej samej jakości oznaczone tylko co do gatunku, a obie wierzytelności są wymagalne i mogą być dochodzone przed sądem lub przed innym organem państwowym. Wskutek potrącenia obie wierzytelności umarzają się nawzajem do wysokości wierzytelności niższej.

5. Stwierdzono, że w bilansie z wykonania budżetu (bilans organu), sporządzonym wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 roku, w pozycji I.1.2 Pozostałe środki pieniężne, wykazano kwotę 1.670.111,26 zł, na którą złożyła się m.in. kwota 1.346.463,43 zł – wynikająca z konta 135 i stanowiąca wydatki niewygasające, określone uchwałą nr III/18/2018 Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 13 grudnia 2018 roku.

Wskazana identyfikacja środków pieniężnych była niezgodna z art. 263 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, określającym zasady powstawania i wykorzystania wydatków niewygasających. Prawodawca w art. 263 ustawy o finansach publicznych określił m.in., że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić, w drodze uchwały, wykaz wydatków, które nie wygasają z końcem roku, określając ostateczny termin ich dokonania najpóźniej do dnia 30 czerwca następnego roku. Powyższe jednak nie zmienia podmiotu dysponującego ww. środkami oraz charakteru samych środków. Dopuszczając możliwość niewygaśnięcia niektórych kategorii wydatków, prawodawca zezwolił jednostce samorządu terytorialnego na prowadzenie w ramach następnego roku wydatków budżetowych roku poprzedniego,

zabezpieczając środki na ten cel na odrębnym subkoncie. Powyższe jednak nie wskazuje, że wyodrębnienie takie wiąże się z koniecznością postrzegania wydatków niewygasających jako innej, niż środki pieniężne budżetu kategorii aktywów. Bez względu na sposób wyodrębnienia środków na wydatki niewygasające – środki te nadal będą wykonywane przez budżet i nadal on tym środkami będzie dysponował.

### **W zakresie gospodarki kasowej**

W objętych kontrolą zaliczkach gotówkowych wypłaconych pracownikom Urzędu Gminy stwierdzono brak wskazania terminów, w jakich zaliczki powinny zostać przez pracowników rozliczone.

### **W zakresie wydatków na wynagrodzenia pracowników**

1. W związku z wejściem w życie z dniem 19 maja 2018 roku rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 936), z mocą obowiązującą od 1 lipca 2018 roku – Rada Miejska w Tomaszowie Mazowieckim zobowiązana była do podjęcia uchwały zmieniającej wysokość wynagrodzenia Prezydenta Miasta, zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia. Rada Miejska nie dostosowała jednak (nie obniżyła) wysokości wynagrodzenia Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego. Zaniechanie podjęcia przez Radę Miejską w Tomaszowie Mazowieckim uchwały dostosowującej wysokość wynagrodzenia Prezydenta do nowych maksymalnych kwot wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, stanowiło naruszenie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

W związku z niedostosowaniem przez Radę Miejską w Tomaszowie Mazowieckim wynagrodzenia Prezydenta Miasta do obowiązujących przepisów - Skarbnik Miasta pismem z dnia 25 lipca 2018 roku zwróciła się do Zastępcy Prezydenta Miasta z wnioskiem o zmniejszenie wysokości wynagrodzenia Prezydenta Miasta do wysokości zgodnej z rozporządzeniem (przyjmując maksymalne stawki wynagrodzenia dla prezydentów miast do 300 tys. mieszkańców) tj.: [1] wynagrodzenie zasadnicze - 5.000,00 zł; [2] dodatek funkcyjny - 2.100,00 zł; [3] dodatek specjalny - 2.840,00 zł; [4] dodatek za wieloletnią pracę (19%) - 950,00 zł. Łącznie zmniejszenie wynagrodzenia do kwoty 10.890,00 zł brutto.

Zgodnie z przedłożonymi do kontroli listami płac za miesiące: lipiec, sierpień, wrzesień, październik i listopad 2018 roku – stwierdzono, że wysokość wypłaconego wynagrodzenia dla Prezydenta Miasta nie przekraczała kwot wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku i wynosiła 10.890,00 zł brutto miesięcznie.

W dniu 13 grudnia 2018 roku Rada Miejska w Tomaszowie Mazowieckim uchwałą nr III/19/2018 ustaliła wysokość wynagrodzenia Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

2. W zakresie wypłaconych wynagrodzeń pracownikom Urzędu stwierdzono, że w przyznanych wynagrodzeniach znaczącą część wynagrodzenia kadry kierowniczej w Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim w latach 2016–2019 stanowił cyklicznie (nieprzerwanie) przyznawany dodatek specjalny, który stosownie do art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1282 ze zm.) jest dodatkiem przysługującym pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

Czynności kontrolne wykazały, że w latach 2016-2019, dodatki specjalne otrzymywali:

- Zastępca Prezydenta Miasta, któremu Prezydent Miasta przyznał dodatek specjalny w okresie: [1] od dnia 1 kwietnia 2016 roku do dnia 31 marca 2017 roku, w wysokości 2.500,00 zł miesięcznie; [2] od dnia 1 kwietnia 2017 roku do dnia 31 marca 2018 roku, w wysokości 2.500,00 zł miesięcznie; [3] od dnia 1 kwietnia 2018 roku do dnia 31 marca 2019 roku, w wysokości 2.500,00 zł miesięcznie. Wysokość przedmiotowego dodatku uległa zwiększeniu od dnia 1 lipca 2018 roku do kwoty 2.740,00 zł, a następnie od dnia 1 grudnia 2018 roku, do kwoty 2.850,00 zł miesięcznie; [4] od dnia 1 kwietnia 2019 roku do dnia 31 marca 2020 roku, w wysokości 2.850,00 zł miesięcznie;
- Sekretarz Miasta, której Prezydent Miasta przyznał dodatek specjalny w okresie: [1] od dnia 1 kwietnia 2016 roku do dnia 31 marca 2017 roku, w wysokości 2.360,00 zł miesięcznie; [2] od dnia 1 kwietnia 2017 roku do dnia 31 marca 2018 roku, w wysokości 2.360,00 zł miesięcznie; [3] od dnia 1 kwietnia 2018 roku do dnia 31 marca 2019 roku, w wysokości 2.360,00 zł miesięcznie. Wysokość przedmiotowego dodatku uległa obniżeniu od dnia 1 marca 2019 roku do dnia 31 marca 2020 roku, do kwoty 1.900,00 zł miesięcznie;
- Skarbnik Miasta, której Prezydent Miasta przyznał dodatek specjalny w okresie: [1] od dnia 1 kwietnia 2016 roku do dnia 31 marca 2017 roku, w wysokości 2.100,00 zł miesięcznie; [2] od dnia 1 kwietnia 2017 roku do dnia 31 marca 2018 roku, w wysokości 2.100,00 zł miesięcznie; [3] od dnia 1 kwietnia 2018 roku do dnia 31 marca 2019 roku, w wysokości 2.100,00 zł miesięcznie. Wysokość przedmiotowego dodatku uległa zwiększeniu od dnia 1 marca 2019 roku do dnia 31 marca 2020 roku, do kwoty 2.560,00 zł miesięcznie.

W odniesieniu do ww. dodatków specjalnych, analiza przedłożonych pism przyznających poszczególnym osobom wskazany składnik wynagrodzenia wykazała, że dodatki każdorazowo przyznane zostały na okres jednego roku. W przypadku wymienionych osób dodatek ten przyjął formę cykliczną i tym samym nieprzerwaną (ciągłą), gdyż przyznawany był na okres jednego roku, po upływie którego przyznawany był na okres kolejnego roku. W pismach przyznających przedmiotowy składnik zawierano lakoniczny zapis: „(...) w związku z powierzeniem dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności i odpowiedzialności, przyznaję na okres (...) dodatek specjalny”. Wskazany

zapis powielany był w kolejnych pismach przyznających tej samej osobie dodatek na kolejny rok.

W przypadku Zastępcy Prezydenta oraz Skarbnika Miasta, dodatki przyznano na podstawie § 1 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 123/2009 Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 29 maja 2009 roku w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim zasad przyznawania pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie powołania i mianowania, dodatków do wynagrodzenia oraz nagród. Zgodnie z przywołanym zarządzeniem - dodatek specjalny przyznaje się na czas określony, nie dłuższy niż istnienie okoliczności tj.: zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań, w kwocie nie większej niż 40% łącznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego osoby, której przyznano dodatek. Natomiast w przypadku Sekretarza Miasta, dodatki przyznano na podstawie § 7 Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miasta w Tomaszowie Mazowieckim, stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 193/2013 Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 30 sierpnia 2013 roku (dotyczy dodatku przyznanego w 2016 roku) oraz na podstawie § 7 Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miasta w Tomaszowie Mazowieckim, stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 74/2017 Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 1 marca 2017 roku (dotyczy dodatków przyznanych w latach 2017-2019). Zgodnie z przywołanymi zarządzeniami - dodatek specjalny przyznaje się na czas określony, nie dłuższy niż istnienie okoliczności tj.: zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań, w kwocie nie większej niż 40% łącznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego osoby, której przyznano dodatek.

Biorąc pod uwagę powyższe, jak również wyjaśnienia złożone w trakcie prowadzonej kontroli przez Prezydenta Miasta - należy zauważyć, iż za zadania przypisane danemu stanowisku pracy, pracownik otrzymuje wynagrodzenie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, a w przypadku stanowisk kierowniczych, dodatkowo za pełnienie funkcji kierowniczej i związanych z tym stanowiskiem obowiązków, pracownik otrzymuje dodatek funkcyjny (art. 36 ust. 4 ww. ustawy). Natomiast dodatek specjalny, jak sama nazwa wskazuje, jest dodatkiem przyznawanym z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań (art. 36 ust. 5). Zatem dodatek ten nie powinien stanowić stałego składnika wynagradzania, zwiększającego wynagrodzenie poszczególnym pracownikom kadry kierowniczej. Jest to bowiem dodatek za wykonanie dodatkowych zadań, a nie wykonywanie zadań przypisanych do danego stanowiska kierowniczego (m.in. „*zadań uchwalanych w budżecie na dany rok*”). W tym miejscu warto zauważyć, że co do zasady kadra kierownicza jednostek samorządu terytorialnego, w ramach przypisanego zakresu obowiązków z reguły wykonuje zadania o wysokim stopniu złożoności i odpowiedzialności, a budżety większości gmin charakteryzują się dynamicznym wzrostem dochodów i wydatków. Dlatego należy wskazać, że jeżeli pracownik nieprzerwalnie wykonuje zadania, które Prezydent Miasta traktuje jako podstawę przyznania dodatku, to powinno to mieć odzwierciedlenie w zakresie czynności pracownika i poziomie wynagrodzenia zasadniczego. Konkludując – w ocenie RIO w Łodzi - przyznanie dodatków specjalnych kadrze kierowniczej na czas od 1 kwietnia 2016 roku do 31 marca



2017 roku (na 1 rok) i stosowanie tego samego mechanizmu nieprzerwanie w następnych latach, wymaga analizy w pracodawcy (Prezydenta Miasta) w kontekście przedstawionych powyżej reguł.

### **W zakresie ewidencji majątku i inwentaryzacji**

Przeprowadzoną na dzień 31 grudnia 2018 roku inwentaryzacją drogą spisu z natury objęto:

- 1) środki trwałe i pozostałe środki trwałe znajdujące się w ochotniczych strażach pożarnych, tj.: OSP Białostrzegi (arkusz nr 57 i 58); OSP Ludwików (arkusz nr 59 i 60); OSP Nagórzyce (arkusz nr 61 i 62).

Inwentaryzacja składników stanowiących mienie Miasta winna zostać przeprowadzona w opisanej sytuacji poprzez wysłanie do poszczególnych stowarzyszeń, którymi są jednostki OSP – pism o potwierdzenie wskazanych w nich składników majątku Miasta – stosownie do postanowień art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic;

- 2) środki trwałe trudno dostępne oglądowi, tj. nawierzchnie utwardzone, ulice, drogi, chodniki, ciągi pieszo jezdne, zjazdy, alejki w parku (arkusze nr: 21, 22, 23, 38, 39, 78, 41, 44, 45, 34, 76, 33, 32, 28, 27); sieć kanalizacyjną, sieć wodociągową, wewnętrzną sieć wod-kan. (arkusze nr 41 i 44).

Inwentaryzacja wskazanych składników mienia, do których dostęp jest utrudniony, chociażby ze względu na kwestię techniczną dokonania pomiaru, powinna nastąpić zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości gdzie wskazano, że - jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w art. 26 ust.1 pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

Zatem, metoda weryfikacji polega na ustaleniu faktycznego stanu składników majątkowych jednostki oraz weryfikacji rzetelności danych ujętych w ewidencji księgowej. Tym samym weryfikacja środków trwałych trudno dostępnych oglądowi polega na porównaniu danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami potwierdzającymi istnienie poszczególnych składników aktywów, ich wiarygodność i poprawność wyceny, oraz tytuł

prawny do danego środka trwałego. Wobec powyższego jednostka kontrolowana przeprowadzając inwentaryzację środków trwałych do których dostęp jest utrudniony winna zastosować metodę weryfikacji.

### **W zakresie wydatków na system gospodarowania odpadami komunalnymi**

Stwierdzono, że kwota poniesionych w 2017 roku wydatków na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, przewyższała o 444.677,37 zł wartość uzyskanych dochodów z tytułu opłat za odbiór odpadów komunalnych. Natomiast w 2018 roku kwota poniesionych wydatków na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, przewyższała o 55.225,67 zł wartość uzyskanych dochodów z tytułu opłat za odbiór odpadów komunalnych.

Zaplanowane w budżecie Miasta Tomaszów Mazowiecki na 2017 rok wydatki w kwocie 6 472.972,65 zł, przeznaczone na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, przewyższyły planowane dochody w wysokości 5 985.500,00 zł z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (różnica to kwota 487.472,65 zł), co wskazuje na brak zrównoważenia dochodów i wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Brak zrównoważenia planowanych wydatków i dochodów w tym zakresie, odnotowano również w budżecie na 2018 rok, różnica stanowiła kwotę 42.795,28 zł.

Zgodnie z art. 6r ust. 1 i 1aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.) - opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W ust. 2 wskazanego artykułu wyszczególniono koszty, które należy pokryć z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ust. 2c ustawodawca założył możliwość istnienia nadwyżki dochodów nad wydatkami (kosztami) funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami i wskazał koszty, które mogłyby również zostać sfinansowane z przedmiotowej nadwyżki. Z powyższych unormowań wynika zasada bilansowania się finansowania systemu i możliwość wystąpienia dodatniego wyniku na przedmiotowej działalności. Ujemny bilans w zakresie wykonania może wynikać w szczególności z braku wpłat i efektów działań windykacyjnych. W zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami należy zatem dążyć do zbilansowania jego finansowania.

*Odpowiedzialność za ujawnione naruszenia ponoszą pracownicy Urzędu Miasta w zakresie wskazanym w protokole kontroli.*

## **II.**

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Prezydenta o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące wnioski pokontrolne.

1. Dostosować postanowienia obowiązującej w jednostce Instrukcji postępowania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, do przepisów ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.
2. Zapewnić przestrzeganie art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym – audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczy wysokość 40.000 tys. zł.
3. Przestrzegać zasad określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku 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 – dotyczących likwidacji na koniec każdego roku budżetowego salda konta 130.
4. Dostosować obowiązujące w Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim zasady (politykę) rachunkowości do wymogów określonych w art. 10 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
5. Zapewnić prowadzenie ewidencji zdarzeń gospodarczych (finansowych) dla organu i Urzędu (jako jednostki), w tym w zakresie realizowanych przy udziale środków finansowych UE projektów, z zachowaniem reguł określonych w art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
6. Zapewnić ewidencję operacji polegającej na wzajemnym potrąceniu wierzytelności z tytułów cywilnoprawnych - zgodnie z jej treścią ekonomiczną, która nie zakłada kasowego wykonania dochodów przez jednostkę samorządu terytorialnego.
7. Zapewnić ujmowanie wydatków niewygasających w sprawozdaniu finansowym z wykonania budżetu, jako środków pieniężnych budżetu.
8. W przypadku wypłaty pracownikom zaliczek gotówkowych wskazywać termin ich rozliczenia i tym samym zobowiązać pracowników do terminowego rozliczania pobranych zaliczek gotówkowych.
9. Dokonać analizy praktyki stosowania przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, w zakresie przyznawania dodatków specjalnych, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
10. Zaniechać inwentaryzowania drogą spisu z natury składników majątkowych powierzonych innym podmiotom. Zgodnie z art. 26 ust.2 ustawy o rachunkowości, inwentaryzacją drogą spisu z natury obejmuje się 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.
11. Przestrzegać zasad określonych w art. 26 ust.1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, w odniesieniu do przeprowadzania inwentaryzacji środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony.

12. Podejmować czynności mające na celu zbilansowanie dochodów i wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi.

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

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

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby.

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

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

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Tomaszowie Mazowieckim,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Tomaszowie Mazowieckim,
3. aa.