

Łódź, dnia 10 grudnia 2021 r.

Pan
Tomasz Jan Grabowski
Wójt Gminy Strzelce

WK – 602/65/2021

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 ze zm.), informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kontrolę doraźną gospodarki finansowej w Gminie Strzelce, w zakresie wydatków na wynagrodzenia¹. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie obowiązujących regulacji wewnętrznych

1. Obowiązująca w jednostce polityka rachunkowości opracowana w oparciu o rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 289 ze zm.), nie została uaktualniona w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach 26-28 lipca 2021 roku. Protokół został podpisany w dniu 26 października 2021 roku.

² Niniejsze wystąpienie podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 2176), z ograniczeniami wynikającymi z art.5 tej ustawy.

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). Polityka rachunkowości jest dokumentem dostosowanym ściśle do indywidualnych potrzeb każdej jednostki i stanowi źródło informacji o jej rachunkowości dla osób odpowiedzialnych za prowadzenie rachunkowości i innych pracowników, a także dobry sposób na komunikację tej jednostki z otoczeniem. Brak bieżącej aktualizacji zasad rachunkowości w zakresie stosowanych w kontrolowanej jednostce schematów księgowania operacji gospodarczych celem dostosowania ksiąg rachunkowych do zmieniających się przepisów prawa, jak również na potrzeby prawidłowego prezentowania danych w sprawozdaniach budżetowych i finansowych, naruszał wymogi określone w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1991 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.), zgodnie z którym - kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację, o której mowa w ust. 1.

2. Obowiązujące regulacje w zakresie kontroli zarządczej nie określały zasad raportowania Wójtowi Gminy Strzelce stanu i oceny funkcjonowania kontroli zarządczej w gminnych jednostkach organizacyjnych. Z wyjaśnień udzielonych przez Wójta Gminy wynikało, że ww. regulacja nie jest potrzebna gdyż za mechanizmy kontroli w Urzędzie Gminy Strzelce uważa się wszystkie wewnętrzne uregulowania zawarte w zarządzeniach, procedurach, instrukcjach i wytycznych, natomiast kontrola zarządcza w pozostałych jednostkach organizacyjnych Gminy Strzelce, sprowadza się do bieżącego nadzoru nad ich finansami publicznymi poprzez wspólną obsługę finansową. Odnosząc się do powyższego należy zauważyć, że cel i zakres kontroli zarządczej nie koncentruje się wyłącznie na zjawiskach i procesach finansowych, lecz ma za zadanie zapewnić zgodność działalności jednostki z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi regulującymi jej działalność, jak również umożliwić sprawne i prawidłowe zarządzanie wszystkimi procesami zachodzącymi w danej jednostce. Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. 2021 r., poz. 305 ze zm.), zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków wójta, który powinien podejmować odpowiednie działania gwarantujące należyte funkcjonowanie kontroli zarządczej, zarówno w odniesieniu do właściwego urzędu, którego jest kierownikiem (I poziom kontroli zarządczej), jak i mając na uwadze jego szczególną pozycję w odniesieniu do jednostki samorządu terytorialnego jako całości (II poziom kontroli zarządczej). Ustawa o finansach publicznych dodatkowo podkreśla osobistą odpowiedzialność kierujących jednostką za kontrolę zarządczą. Natomiast wytyczne zawarte w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.Min.Fin. z 2009 r., nr 15, poz. 84), zalecają aby poza bieżącym monitorowaniem funkcjonowania kontroli zarządczej w danej jednostce organizacyjnej, kierownicy składali corocznie oświadczenia o jej stanie.

W zakresie ustaleń czasu i miejsca pracy Skarbnika Gminy

W dniu 30 grudnia 2019 roku Rada Gminy Strzelce uchwałą nr XV/89/19 powołała Skarbnika Gminy Strzelce. Powołanie spowodowało nawiązanie stosunku pracy na czas nieokreślony w Urzędzie Gminy Strzelce. W związku z nawiązaniem stosunku pracy w informacji z dnia 2 stycznia 2020 roku pracodawca określił warunki zatrudnienia, w tym normę i system czasu pracy, wysokość i sposób wypłaty wynagrodzenia, wymiar urlopu, zakres obowiązków Skarbnika Gminy. Dobowa i tygodniowa norma czasu pracy została ustalona zgodnie z art. 129 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeksu pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.). Ponadto ustalono zadaniowy czas pracy z zachowaniem zasady, że czas niezbędny do wykonania powierzonych pracownikowi zadań określa z góry pracodawca w porozumieniu z pracownikiem. Przed określeniem czasu niezbędnego do wykonywania powierzonych zadań pracodawca zasięga opinii pracownika. Czas pracy pracownika wyznaczony jest wymiarem zadań i kształtowany samodzielnie przez pracownika w taki sposób, aby uwzględniał podstawowe normy czasu pracy określone w Kodeksie pracy (8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin tygodniowo w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy). Wynagrodzenie za pracę wypłacane miało być raz w miesiącu do 27-go dnia następnego miesiąca kalendarzowego.

W zakresie wyznaczenia miejsca pracy przez pracodawcę (jako jednego z warunków nawiązania stosunku pracy wynikającego z art. 22 Kodeksu pracy) regulacja wynika z § 40 Regulaminu Pracy Urzędu Gminy Strzelce, który określa adres siedziby pracodawcy, tj. ul. Leśna 1,99-307 Strzelce oraz zgody Wójta Gminy przekazanej pracownikowi w formie ustnej ce zgody na wykonywanie pracy poza siedzibą Urzędu, co wynikało m.in. z jej zadaniowego systemu czasu pracy.

Zakres obowiązków ustalony dla Skarbnika Gminy obejmował:

- inicjowanie i realizację polityki finansowej Gminy Strzelce;
- nadzór i kontrolę przy planowaniu i wykonywaniu budżetu Gminy oraz sprawozdawczości;
- orzecznictwo, kontrolę, egzekucję w zakresie spraw podatkowych oraz windykacji należności orzeczonych sądownie na rzecz Gminy;
- orzeczenie sposobu prowadzenia ewidencji księgowej i organizowania gospodarki finansowej Gminy oraz wykonywania budżetu;
- nadzór nad ewidencją finansowo-księgową Gminy;
- wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi zgodnie z przepisami dotyczącymi zasad wykonywania budżetu, gospodarki środkami pozabudżetowymi i innymi będącymi w dyspozycji Gminy;
- zapewnienie pod względem finansowym prawidłowości umów zawieranych przez Gminę;
- kontrasygnowanie czynności prawnych mogących spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych dla Gminy;
- opiniowanie decyzji wywołujących skutki finansowe dla budżetu Gminy;
- przygotowanie projektów uchwał Rady i Zarządzeń Wójta dotyczących budżetu gminy;

- wykonywanie innych obowiązków wynikających z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- kierowanie pracą Referatu Finansowego.

Zadaniowy system czasu pracy dla Skarbnika Gminy Strzelce należy rozpatrzyć w świetle regulacji wynikającej z art. 140 ustawy Kodeks pracy, zgodnie z którym - w przypadkach uzasadnionych rodzajem pracy lub jego organizacją albo miejscem wykonywania pracy może być stosowany system zadaniowy czasu pracy. Pracodawca, po porozumieniu z pracownikiem ustala czas pracy niezbędny do wykonania powierzonych zadań, uwzględniając wymiar czasu pracy wynikający z norm określonych w art. 129 ustawy. W kontekście przywołanego przepisu prawa warto zwrócić uwagę na orzecznictwo sądów odnoszące się do zadaniowego systemu czasu pracy. W uzasadnieniu wyroku z dnia 27 stycznia 2016 roku, I PK 25/15, Sąd Najwyższy wskazał iż „ (...) Elementem zadaniowego czasu pracy jest wyznaczenie pracownikowi konkretnego zadania (zadań) do wykonania. Na ogół nie mają takiego charakteru obowiązki wynikające z zakresu czynności pracownika (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2006 r., I PK 117/06, OSNP 2007 nr 21-22, poz. 310). Jeżeli pracownik wykonuje codziennie, w określonym przez pracodawcę czasie obowiązki wynikające z zakresu jego czynności, to bez względu na stosowaną nazwę nie można przyjąć, by jego czas pracy określały zadania. Przy takim rozumieniu, wszyscy pracownicy zatrudnieni byłiby w ramach zadaniowego czasu pracy, a przepisy o charakterze gwarancyjnym, regulujące normy czasu pracy pozbawione byłyby znaczenia. Niezależnie od tego, podkreślić trzeba, że zadania powinny być tak określone, by ich wykonanie było możliwe w ramach norm czasu pracy określonych w art. 129 k.p. Wynika stąd, że nawet w przypadku ustalenia, że pracownika obowiązywał zadaniowy czas pracy, konieczne jest zawsze poczynienie dalszych ustaleń co do rozmiaru obowiązujących go zadań, w szczególności możliwości ich wykonania w ramach norm czasu pracy”. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2006 r., II PK 165/05 wskazano, że „Stosowanie w praktyce zadaniowego czasu pracy oznacza obowiązek pracodawcy udokumentowania przydziału pracownikom zadań odpowiadających obowiązującym normom w przyjętym czasie pracy”. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 września 2009 r. II PK 72/09 dodał, iż „...zadaniowy czas pracy w szczególności przeznaczony jest dla prac prowadzonych nierytmicznie, prac prowadzonych poza kolektywną pracą skooperowaną (por. bliżej K. Rączka, Systemy czasu pracy w znowelizowanym Kodeksie pracy, PiZS 2004 nr 2, s. 15). Ponadto - co istotne dla sprawy - zadaniowy czas pracy nie łączy się ze wskazaniem osiągnięcia określonego rezultatu ekonomicznego. Jest bowiem jednym z pracowniczych systemów czasu pracy”.

Uwzględniając powyższe podpowiedzi orzecznictwa można sformułować wniosek, że ustalenie zadaniowego czasu pracy uwarunkowane jest: po pierwsze - uzasadnioną sytuacją określoną przez rodzaj pracy lub jej organizację albo przez miejsce jej wykonywania; po drugie - możliwością wyodrębnienia zadań powierzanych pracownikowi z przyporządkowaniem im wymiaru czasu pracy adekwatnego do wymiaru etatu pracownika, z zachowaniem reguł rozliczania czasu pracy wynikających z art. 129 ustawy Kodeks pracy.

By zweryfikować powołane przesłanki należy przypomnieć przepisy określające obowiązki osoby zatrudnionej na stanowisku skarbnika w jednostce samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 54 ust.1 w zw. z art. 54 ust.8 ustawy o finansach

publicznych – zakres obowiązków skarbnika jednostki samorządu terytorialnego (głównego księgowego budżetu) obejmuje: 1) prowadzenia rachunkowości jednostki; 2) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi; 3) dokonywania wstępnej kontroli: a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Zakres zadań wpisanych w prowadzenie rachunkowości wyjaśnia art. 4 ust.3 ustawy o rachunkowości, wskazując, że rachunkowość obejmuje: 1) przyjęte zasady (politykę) rachunkowości; 2) prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym; 3) okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów; 4) wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego; 5) sporządzanie sprawozdań finansowych; 6) gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą; 7) poddanie badaniu, składanie do właściwego rejestru sądowego, udostępnianie i ogłaszanie sprawozdań finansowych w przypadkach przewidzianych ustawą.

Analiza powyższych zadań obciążających skarbnika uzasadnia wnioszek, że nie da się ich przekształcić w zbiór wyodrębnionych zadań. Pracy skarbnika jednostki samorządu terytorialnego nie można bowiem ograniczyć np. do: sporządzenia sprawozdań budżetowych, czy też sprawozdań finansowych. Jej istota polega na bieżącym i systematycznym zaangażowaniu w procesy związane z prowadzeniem gospodarki finansowej w jednostce samorządowej, w szczególności poprzez wykonywanie obowiązków z zakresu kontroli wewnętrznej, czy też prowadzenie ksiąg rachunkowych. Trudno sobie wyobrazić skonkretyzowanie zadania polegającego na kontroli wstępnej operacji gospodarczych i finansowych, skoro jest to proces ciągły wpisany w mechanizmy funkcjonowania danej jednostki samorządu terytorialnego. Z uwagi na ten ciągły charakter trudno też przypisać temu „zadaniu” określony wymiar czasu, który podlegałby rozliczeniu w kontekście art. 129 ustawy Kodeks pracy. Analogiczna sytuacja dotyczy chociażby takich obowiązków związanych z prowadzeniem rachunkowości, jak: prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym; czy też gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą o rachunkowości.

Sumując powyżej przedstawiony stan faktyczny odnoszący się do ustalonego dla Skarbnika Gminy zadaniowego wymiaru czasu pracy oraz przywołane wyroki Sądu Najwyższego, należy wskazać, że jeżeli pracownik wykonuje codziennie, w określonym przez pracodawcę czasie obowiązki wynikające z zakresu jego czynności, to bez względu na stosowaną nazwę nie można przyjąć, by jego czas pracy określały zadania. Przy takim rozumieniu, wszyscy pracownicy zatrudnieni byłiby w ramach zadaniowego czasu pracy, a przepisy o charakterze gwarancyjnym, regulujące normy czasu pracy pozbawione byłyby znaczenia. Niezależnie od tego trzeba podkreślić, że zadania powinny być tak określone, by ich wykonanie było możliwe w ramach norm czasu pracy określonych w art. 129 ustawy Kodeks pracy. Dlatego też, w przypadku ustalenia dla pracownika zadaniowego czasu pracy, konieczne jest zawsze poczynienie dalszych ustaleń co do rozmiaru obowiązujących go zadań, w szczególności możliwości ich wykonania w ramach norm czasu pracy oraz oceny poprawności ich wykonania.

W analizowanym stanie faktycznym ustalono, że działania pracodawcy ograniczyły się jedynie do przedstawienia pracownikowi informacji o warunkach zatrudnienia wskazującego na zadaniowy wymiar czasu pracy, co w świetle przywołanych ustaleń należy uznać za niewystarczające, nie zabezpieczające w pełni interesów pracodawcy.

II.

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu ich wyeliminowanie oraz zapobieżenie występowaniu w przyszłości. W związku z powyższym RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Dokonać analizy obowiązującej w jednostce polityki rachunkowości uwzględniając wymogi określone rozporządzeniem 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.
2. Dokonać analizy ustalonych w jednostce procedur kontroli zarządczej, mając na względzie także II poziom jej funkcjonowania (jednostka samorządu terytorialnego), uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
3. Dokonać analizy zastosowanego w Urzędzie Gminy zadaniowego systemu czasu pracy dla Skarbnika Gminy, biorąc pod uwagę okoliczności prawne i faktyczne wskazane w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.

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

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 9 ust. 4 ww. ustawy, 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 otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby.

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

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

Do wiadomości

Przewodniczący Rady Gminy Strzelce

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Strzelce

aa