

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi
ul. Zamienhofa 10, 90-431 Łódź
tel. 42 636 69 11, fax 42 636 74 24
Regon 470426370, NIP 725-10-38-966

Łódź, dnia 4 września 2017 roku

Pan
ANDRZEJ BARYLSKI
Wójt Gminy Łowicz

WK – 602/64/2017

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561) informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej w Gminie Łowicz w zakresie wykorzystania dotacji celowych otrzymanych na przeprowadzenie referendum, wyborów prezydenckich oraz wyborów parlamentarnych w 2015 roku, a także wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w 2016 roku¹. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia – opisane szczegółowo w protokole kontroli - wynikały z nieprzestrzegania przepisów prawa.

Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

W zakresie wydatkowania dotacji celowych z budżetu państwa na referendum, wybory prezydenckie i parlamentarne w 2015 roku

Stwierdzono nieprawidłowości związane z zawieraniem umów cywilnoprawnych (umów zlecenia i o dzieło) z pracownikami Urzędu Gminy w Łowiczu wykonującymi prace przy obsłudze wyborów prezydenckich i parlamentarnych oraz referendum.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) - ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach: 8 maja 2017 roku – 31 maja 2017 roku. Protokół podpisany został w dniu 17 sierpnia 2017 roku.

wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum. Zadaniemi zleconymi są zadania wynikające m.in. z przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 15), np. art. 18 § 11 (rejestr wyborców prowadzi gmina jako zadanie zlecone), art. 26 § 10 (spis wyborców jest sporządzany i aktualizowany przez gminę, jako zadania zlecone, na podstawie rejestru wyborców), art. 156 § 1 (obsługę i techniczno-materialne warunki pracy obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych, w tym możliwość wykorzystania techniki elektronicznej, oraz wykonanie zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na obszarze gminy zapewnia odpowiednio wójt/burmistrz, a zadania wykonywane w tym zakresie są zadaniami zleconymi jednostek samorządu terytorialnego) i art. 181 (obsługę administracyjną właściwej terytorialnej komisji wyborczej oraz wykonywanie zadań wyborczych odpowiednio na obszarze gminy zapewnia wójt, jako zadanie zlecone; zasady współdziałania urzędnika wyborczego z Krajowym Biurem Wyborczym określa porozumienie zawarte odpowiednio pomiędzy wójtem/burmistrzem a Szefem Krajowego Biura Wyborczego lub upoważnioną przez niego osobą). Jednocześnie w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazano, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje między innymi zadania gminy określone przepisami prawa. Tym samym za prawidłową realizację zadań zleconych gminie odpowiedzialność ponosi wójt (burmistrz), który swoje zadania wykonuje przy pomocy urzędu gminy (art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Oznacza to także, że przyjęte regulaminy organizacyjne powinny wskazywać struktury urzędu odpowiedzialne za realizację określonych zadań, co z kolei powinno mieć dalsze odzwierciedlenie w obowiązkach służbowych ustalonych dla pracowników. Czynności związane z zapewnieniem obsługi administracyjnej, technicznej oraz organizacją i przeprowadzeniem wyborów powinny być podejmowane przez pracowników urzędu w ramach obowiązków służbowych. Od czynności tych należy odróżnić np. pełnienie funkcji członka komisji wyborczej.

Jednocześnie, zgodnie z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.), nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy określonych w § 1 tego artykułu, a więc wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę.

Ponadto, stosownie do art. 21 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, pracownikowi samorządowemu można powierzyć na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami, przy czym zgodnie z art. 36 ust. 5 ww. ustawy, pracownikowi z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych może zostać przyznany dodatek specjalny. Z kolei w myśl art. 42 ust. 2 ww. ustawy, jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony, na polecenie przełożonego wykonuje on pracę w godzinach nadliczbowych, w tym w wyjątkowych przypadkach także w porze nocnej oraz w niedziele i święta.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Stwierdzono, że w kontrolowanym okresie prowadzony był jeden rachunek bankowy, tzw. „wspólny rachunek bankowy budżetu i urzędu jednostki samorządu

terytorialnego". Według wyjaśnienia Skarbnika Gminy, wskazany rachunek bankowy był rachunkiem podstawowym jednostki samorządu terytorialnego i w ewidencji księgowej odpowiadał rachunkowi budżetu. Natomiast Urząd Gminy był pozbawiony odrębnego rachunku bieżącego, a wszystkie operacje dochodów i wydatków budżetowych realizowane za pośrednictwem Urzędu Gminy przeprowadzono na rachunku podstawowym jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązujący w okresie objętym kontrolą zakładowy plan kont (wprowadzony Zarządzeniem nr 35/06 Wójta Gminy Łowicz z dnia 13 listopada 2006 roku) zawierał opis konta 130 - „rachunek bankowy jednostki”, który nie uwzględniał specyfiki jednostki: *konto 130 służy do ewidencji stanu środków jednostki oraz obrotów z tytułu dochodów i wydatków objętych planem finansowym. Na stronie Wn ujmuje się wpływ środków otrzymanych od dysponentów oraz zrealizowane dochody, natomiast na stronie Ma zrealizowane wydatki. Zapisy na koncie dokonywane są na podstawie wyciągów bankowych. Saldo Wn oznacza stan środków na rachunku bankowym i winno być zgodne z saldem banku obsługującym jednostkę*”.

W rzeczywistości konto „rachunek bieżący jednostki” służyło do ewidencji dochodów i wydatków realizowanych bezpośrednio z rachunku bieżącego budżetu, objętych planem finansowym.

Gmina Łowicz od dnia 1 lipca 2016 roku zaniechała prowadzenia wspólnego rachunku bieżącego budżetu i jednostki, w związku z powyższym nie zachodzi potrzeba formułowania wniosku pokontrolnego.

2. W okresie objętym kontrolą stwierdzono, że nie były sporządzane jednostkowe sprawozdania samorządowej jednostki budżetowej – Urzędu Gminy w Łowiczu, to jest: jednostkowe sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych oraz Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych JST ustawami). Powyższe niezgodne było z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze z.) w zw. z § 4 pkt 3 oraz § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm.).

W zakresie wydatków na wynagrodzenia nauczycieli

Od 1 sierpnia 2016 roku do 30 czerwca 2018 roku w Szkole Podstawowej w Popowie i w Szkole Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Zielkowicach realizowany jest projekt współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego „Umiem, wiem, rozumiem - zajęcia dodatkowe dla uczniów”. W Szkole Podstawowej w Popowie zajęcia w ramach projektu prowadziło dwóch nauczycieli zatrudnionych w innych placówkach oświatowych, tj. nauczyciel ze Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Zielkowicach oraz nauczyciel z Gimnazjum im. Janusza Korczaka w Popowie. Ze wskazanymi nauczycielami gmina zawarła umowy zlecenia, niezgodnie z art. 7e ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 j.t. ze zm.), który stanowił, że w takich przypadkach nauczyciela zatrudnia się na zasadach określonych w Kodeksie pracy.

Z dniem 1 września 2017 roku art. 7e został uchylony przez art. 15 pkt 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. (Dz.U.2017.60) – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo

oświatowe. W obecnie obowiązującym stanie prawnym zatrudnianie nauczycieli w celu realizacji zajęć w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, którzy nie realizują w danej szkole lub placówce tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych normuje art. 16 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe (tekst jednolity z 2017 roku Dz.U. poz. 59 ze zm.).

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. Zaniechać zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami Urzędu Gminy w związku z realizacją zadań zleconych gminie przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy, tj. na wykonywanie czynności związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów oraz referendum.
2. Zapewnić sporządzanie jednostkowych sprawozdań samorządowej jednostki budżetowej - zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w zw. z § 4 pkt 3 oraz § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
3. Zapewnić zatrudnianie nauczycieli, którzy nie realizują w danej szkole lub placówce tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych - w celu realizacji zajęć w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej - na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 roku - Kodeks pracy, stosownie do postanowień art. 16 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe.

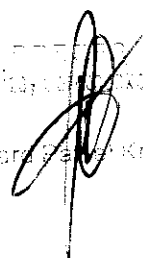
Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z o regionalnych izbach obrachunkowych proszę Pana Wójta o przesłanie informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że stosownie do 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 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 zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Regionalna Izba Skarbowa w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk



Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Łowicz

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Łowicz.

aa.

