

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi
ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź
tel. 42 636 69 11 fax 42 636 74 24
Regon 470428076, NIP 725-10-38-956

Łódź, dnia 8 listopada 2017 roku

Pan
ANDRZEJ JAROS
Burmistrz Wolborza

WK – 602/74/2017

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 Burmistrza, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej w Gminie Wolbórz w zakresie wykorzystania dotacji celowych otrzymanych na przeprowadzenie wyborów prezydenckich, referendum ogólnokrajowego oraz wyborów parlamentarnych w 2015 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 wybory prezydenckie, referendum ogólnokrajowe oraz wybory parlamentarne w 2015 roku

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach od 22 sierpnia 2017 roku do 19 września 2017 roku. Protokół podpisany został w dniu 31 października 2017 roku.

Stwierdzono nieprawidłowości związane z zawarciem umów cywilnoprawnych – umów zlecenia z pracownikami Urzędu Miejskiego w Wolborzu wykonującymi prace przy obsłudze:

- wyborów prezydenckich (15 umów zlecenia na łączną kwotę 8.778,29 zł),
- referendum ogólnokrajowego (14 umów zlecenia na łączną kwotę 4.577,97 zł),
- wyborów parlamentarnych (13 umów zlecenia na łączną kwotę 4.680,12 zł).

Ustalono, że według obowiązującego w 2015 roku Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wolborzu, wprowadzonym zarządzeniem nr 25/2014 Burmistrza Wolborza z dnia 25 kwietnia 2014 roku, sprawy dotyczące organizowania i koordynowania prac związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów organów przedstawicielskich i referendum należą do zadań Sekretarza Gminy. Innych unormowań w zakresie zadań Gminy dotyczących przygotowania i przeprowadzenia wyborów ww. Regulamin nie zawierał. (Analogicznie zadania związane z wyborami zostały uregulowane w obecnie obowiązującym Regulaminie Organizacyjnym, wprowadzonym zarządzeniem nr 76/2016 Burmistrza Wolborza z dnia 23 września 2016 roku - § 15 ust.2 pkt 5 Regulaminu).

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 wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum. Zadaniem zleconym są zadania wynikające m.in. z przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy (Dz. U. nr 21 poz. 112 ze zm.), 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. Zauważyć przy tym należy, że np. sporządzenia spisu wyborców dokonuje się na podstawie stałego rejestru wyborczego, prowadzonego w oparciu o ewidencję ludności przez upoważnionych pracowników Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich Urzędu Miejskiego w Wolborzu. W związku z powyższym, biorąc pod uwagę, iż wymienione zadania są czynnościami urzędniczymi, powierzenie ich wykonywania pracownikowi samorządowemu może mieć miejsce wyłącznie w ramach stosunku pracy.

Nadto, stosownie do art. 21 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 902), 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 według 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

Stwierdzono nieprawidłowe ewidencjonowanie w księgach rachunkowych budżetu dotacji celowej przeznaczonej na finansowanie wyborów Prezydenta RP, referendum ogólnokrajowego oraz wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie ze złożonym wyjaśnieniem Skarbnika Gminy: *„Ewidencja dotacji celowej w ujęciu syntetycznym w budżecie JST jest prowadzona według klasyfikacji budżetowej. Przelewy dotacji księgowane są na kontach Wn 133-1/Ma 901-8 w korespondencji z klasyfikacją budżetową, co pozwala na identyfikację dowodów w dowolnym czasie i za dowolnie wybrany okres sprawozdawczy. Środki z budżetu dla jednostki budżetowej na realizację zadań (zasilenie konta) księgowane są Wn 223-1/Ma 133-1 w dniu kiedy dokonywana jest płatność, zapłata za faktury*

i rachunki dotycząca wszystkich wydatków w danym dniu.

Przebieganie Wn 902-1/Ma 223-1 wydatków wykonanych przez Urząd Miejski dokonywane jest na podstawie sprawozdania kwartalnego.

Wpływ z jednostki budżetowej niewykorzystanych środków dotacji ujmowany jest Wn 223-1/Ma 133-1 ze znakiem minus(-).

Zwrot z budżetu JST niewykorzystanej dotacji dysponentowi środków księgowany jest Wn 133-1/Ma 901-8 ze znakiem minus(-)."

Zaprezentowany przez Skarbnika Gminy sposób ewidencji dotacji celowej jest niezgodny z unormowaniami wynikającymi z rozporządzenia 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 2017 r., poz. 760). Według Załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia – *Plan kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, konto 133 służy do ewidencji operacji pieniężnych dokonywanych na bankowych rachunkach budżetu. Zapisy na koncie 133 są dokonywane wyłącznie na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić zgodność zapisów między jednostką a bankiem. W razie stwierdzenia błędu w dokumencie bankowym sumy księguje się zgodnie z wyciągiem, natomiast różnicę wynikającą z błędu odnosi się na konto 240, jako "sumy do wyjaśnienia". Różnicę tę wyksięguje się na podstawie dokumentu bankowego zawierającego sprostowanie błędu.

Z powyższego wynika, że przepisy rozporządzenia nie przewidują możliwości stosowania technicznego zapisu ujemnego na koncie 133 – Rachunek budżetu. Właściwym sposobem ewidencji zdarzeń polegających na zwrocie niewykorzystanej części dotacji jest księgowanie przy użyciu konta 224 - Rozrachunki budżetu.

II.

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Burmistrza 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 Miejskiego w Wolborzu 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 ewidencjonowanie zdarzeń w ewidencji księgowej jednostki i organu zgodnie z uregulowaniami rozporządzenia 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, w szczególności w zakresie rozliczeń międzyokresowych².

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z o regionalnych izbach obrachunkowych proszę Pana Burmistrza 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.

² Od 1 stycznia 2018 roku – zgodnie z 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 – Dz.U. poz. 1911.

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.

PREZES
Regionalnej Izby Gospodarczej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Miejskiej w Wolborzu

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wolborzu.

aa.