

Łódź, dnia 21 grudnia 2017 roku

Pan  
Krzysztof Jan Kaliński  
Burmistrz Miasta Łowicza

WK – 602/80 /2017

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. 5610), informuję Pana Burmistrza, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej w Mieście Łowicz w zakresie wykorzystania dotacji celowych otrzymanych na przeprowadzenie wyborów prezydenckich, referendum ogólnokrajowego oraz wyborów parlamentarnych w 2015 roku<sup>1</sup>. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia – opisane szczegółowo w protokole kontroli - wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. 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. Stwierdzono przypadki zastosowania nieprawidłowej podziałki klasyfikacji budżetowej w odniesieniu do wydatków poniesionych na organizację referendum ogólnokrajowego - w dziale 751 - *Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa* rozdziale 75101 - *Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa* ujęto: fakturę VAT FS55/2015 z 11 sierpnia 2015 roku na kwotę 125,00 zł wystawioną przez JANTER Ada Heichman (pieczętki 5 szt. dla obwodowych

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach od 20 listopada do 13 grudnia 2017 roku. Protokół podpisany został w dniu 15 grudnia 2017 roku.

komisji ds. referendum), fakturę nr 618/G/2015 z 31 lipca 2015 roku na kwotę 188,99 zł, wystawioną przez Sztuka Łowicka Agnieszka Krajewska Zakład Pracy Chronionej (tablice dla obwodowych komisji ds. referendum), fakturę nr F/007643/15 z 1 września 2015 roku na kwotę 817,47 zł wystawioną przez Papirus Art. Piśmienne i Biurowe (artykuły biurowe na potrzeby obwodowych komisji wyborczych ds. referendum). Jak wynika z treści i opisu ww. dowodów księgowych, poniesione na ich podstawie wydatki dotyczyły organizacji referendum ogólnokrajowego i podlegały zaewidencjonowaniu w rozdziale 75110 - *Referenda ogólnokrajowe i konstytucyjne*.

2. Ustalono, że listy wypłat diet należnych za udział:

- a) w pracach obwodowych komisji wyborczych w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - nr 2, nr 3, nr 9, nr 11, nr 12 oraz nr 16 w Łowiczu;
- b) w pracach obwodowych komisji wyborczych ds. referendum - nr 2, nr 4, nr 11, nr 12, nr 13 oraz nr 16 w Łowiczu,
- c) w pracach obwodowych komisji wyborczych w wyborach do Sejmu i Senatu RP - nr 1, nr 2, nr 12, nr 13 i nr 16 w Łowiczu

nie zawierały pisemnego potwierdzenia udziału w czynnościach związanych z przeprowadzeniem głosowania i ustaleniem jego wyników przez przewodniczącego albo, z jego upoważnienia, przez zastępcę przewodniczącego właściwej komisji, niezgodnie z wymogiem wynikającym z § 8 ust. 7 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 marca 2011 roku w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych i osobom powołanym w skład inspekcji w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Parlamentu Europejskiego oraz sposobu dokumentowania dni zwolnienia od pracy (M.P. nr 23, poz. 252). Według powołanego przepisu, podstawą wypłaty i ustalenia wysokości zryczałtowanej diety jest pisemne potwierdzenie udziału w czynnościach, o których mowa w ust. 1, wystawione przez przewodniczącego albo, z jego upoważnienia, przez zastępcę przewodniczącego właściwej komisji.

3) Stwierdzono nieprawidłowości związane z zawieraniem umów cywilnoprawnych - umów zlecenia z pracownikami Urzędu Miejskiego w Łowiczu wykonującymi prace przy obsłudze:

- wyborów prezydenckich (łącznie wydatki z tytułu umów zlecenia wyniosły 39.900 zł),
- referendum ogólnokrajowego (łącznie kwota wydatków poniesionych na podstawie umów zlecenia - 21.240 zł),
- wyborów parlamentarnych (łącznie wydatki z tytułu umów zlecenia wyniosły 26.525,00 zł).

Ustalono, że według obowiązującego w jednostce do dnia 26 listopada 2015 roku Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Łowiczu (wprowadzonego zarządzeniem nr 116/2003 Burmistrza Miasta Łowicza z dnia 6 maja 2003 roku)

do zakresu działania Urzędu należało zapewnienie warunków należytego wykonywania spoczywających na Mieście zadań, w tym zadań zleconych. Realizację zadań związanych z wyborami do Sejmu, Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, samorządu terytorialnego oraz referendum powierzono Wydziałowi Organizacyjnemu (Rozdział VI *Zakresy działania komórek organizacyjnych i stanowisk samodzielnych* - § 15 ust. 1 pkt 1), co znalazło odzwierciedlenie w zakresach czynności pracowników Wydziału oraz w zadaniach powierzonych Sekretarzowi Miasta.

Zgodnie z unormowaniami Regulaminu Organizacyjnego zadania w zakresie prowadzenia i aktualizacji spisu wyborców należały do Wydziału Spraw Obywatelskich (§ 21 ust. 1 pkt 3 Rozdziału VI *Zakresy działania komórek organizacyjnych i stanowisk samodzielnych*), co z kolei przeniesione zostało do zakresów czynności pracowników ww. Wydziału.

Według art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 1875), 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. 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 zadanie 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 wójt, 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 na obszarze gminy zapewnia wójt, jako zadanie zlecone; zasady współdziałania urzędnika wyborczego z Krajowym Biurem Wyborczym określa porozumienie zawarte odpowiednio pomiędzy wójtem 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, w szczególności zadania 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).

Czynności związane z zapewnieniem obsługi administracyjnej, technicznej oraz organizacją i przeprowadzeniem wyborów powinny być realizowane przez pracowników urzędu gminy w ramach obowiązków służbowych. Od czynności tych należy odróżnić np. pełnienie funkcji członka komisji wyborczej. Obowiązki uwzględnione w regulaminie organizacyjnym, które zostały przeniesione do zakresów czynności pracowników, nie mogą być zlecane na podstawie umów o charakterze cywilnoprawnych.

Jednocześnie, zgodnie z art. 22 § 1<sup>2</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 902 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. Należy także zauważyć, że sporządzenia spisu wyborców dokonuje się na podstawie stałego rejestru wyborczego, prowadzonego w oparciu o ewidencję ludności przez upoważnionych pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miejskiego w Łowiczu. Należy uznać wobec tego za nieprawidłowe powierzanie pracownikom samorządowym wykonywania czynności związanych z realizacją przez gminę zadań zleconych na podstawie umów cywilnoprawnych (umów zlecenia), realizowanych w warunkach charakterystycznych dla 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 ze zm.), 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. Ponadto w myśl art. 42 ust. 2 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. Podobne zdanie wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 30 czerwca 2000 roku (II UKN 523/99), który stwierdził cyt. „Zatrudnienie pracowników poza normalnym czasem pracy na podstawie umów cywilnoprawnych przy pracach tego samego rodzaju, co objęte stosunkiem pracy, stanowi obejście przepisów o czasie pracy w godzinach nadliczbowych oraz przepisów dotyczących składek na ubezpieczenie społeczne”.

### **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. Zwrot niewykorzystanej dotacji ewidencjonowano na kontach organu Wn 901 Ma 133 (z równoległym zapisem ujemnym na stronie Wn i Ma konta 901), z pominięciem zapisów na koncie rozrachunkowym, niezgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu 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 901 - dochody budżetu służy do ewidencji dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a na stronie Wn przedmiotowego konta ujmuje się przeniesienie, w końcu roku, sumy dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego na konto 961. Operacje

w zakresie rozrachunków z innymi budżetami (w analizowanym przypadku z budżetem państwa) powinny być ewidencjonowane w korespondencji z kontem 224 - rozrachunki budżetu.

*Odpowiedzialność za powyższe uchybienia i nieprawidłowości ponoszą Burmistrz Miasta, Skarbnik Miasta oraz pracownicy rzeczowo właściwi w zakresie szczegółowo wskazanym w protokole kontroli.*

## **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. Zapewnić przestrzeganie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w szczególności poprzez właściwą klasyfikację wydatków na referendum ogólnokrajowe.
2. Zapewnić przestrzeganie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 marca 2011 roku w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych i osobom powołanym w skład inspekcji w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Parlamentu Europejskiego oraz sposobu dokumentowania dni zwolnienia od pracy w zakresie potwierdzania udziału w czynnościach związanych z przeprowadzeniem głosowania oraz ustaleniem wyników głosowania.
3. Zaniechać zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami Urzędu Miejskiego w Łowiczu 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 i referendum.
4. 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 ewidencji zdarzeń na koncie 901 oraz 224<sup>2</sup>.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku 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 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.

PREZES  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi  
dr Ryszard Paweł Krawczyk

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Miejskiej w Łowiczu

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Łowiczu

aa.

---

<sup>2</sup> 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.