

Łódź, dnia 21 grudnia 2017 roku

Pan
MARIAN HOLAK
Wójt Gminy Budziszewice

WK – 602/81/2017

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. 561), informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Budziszewice¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2016 – 2017 (I połowa) dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; zadłużenia; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; wydatków na realizację zadań zleconych na podstawie umowy z jednostkami spoza sektora finansów publicznych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji; ewidencji i inwentaryzacji majątku; zadań realizowanych na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego oraz wydatków na wynagrodzenia nauczycieli z tytułu wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego. W przypadku niektórych zagadnień, czynności kontrolne obejmowały lata wcześniejsze niż wyżej wskazane. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, niedostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa jednostki oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 5 lipca – 29 sierpnia 2017 roku. Protokół kontroli podpisany został w dniu 3 listopada 2017 roku.

I.

W zakresie spraw organizacyjnych

1. Stwierdzono naruszenie dyspozycji zawartej w art. 26a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) poprzez zaniechanie powołania Zastępcy Wójta Gminy Budziszewice.

Zgodnie z art. 26a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – do wyłącznej kompetencji wójta należy powołanie i odwołanie swojego zastępcy. Formę prawną dokonania powyższej czynności stanowi zarządzenie. Celowość stworzenia nowego stanowiska kierowniczego ustawodawca wyjaśnia w art. 28g w zw. z art. 28h – precyzując enumeratywnie przesłanki, zaistnienie których nakłada obowiązek przejścia zadań i kompetencji wójta przez powołanego zastępcę/pierwszego zastępcę. Wyjątek od ww. reguły przewidziano w ust. 2 przytoczonego artykułu stanowiącego normę szczególną względem ust. 1 ustawy: *„Jeżeli nie powołano zastępcy albo pierwszego zastępcy w trybie określonym w art. 26a, to w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowanej przez jedną z okoliczności, o których mowa w ust. 1, zadania i kompetencje wójta przejmuje osoba, o której mowa w art. 28h.”*

Sumując literalne brzmienie art. 26a ust. 1 wskazuje, iż powołanie zastępcy wójta jest obligatoryjne i zarówno organ wykonawczy, jak i organ stanowiący, nie mogą w drodze regulacji statutowych ze stanowiska zastępcy wójta zrezygnować (*patrz Czesław Martysz, Komentarz do art. 26a ustawy o samorządzie gminnym, Lex 2016*).

Zaprezentowane stanowisko potwierdził także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 listopada 2014 roku, sygn. II PK 24/14, w którym czytamy m.in.: *„(...) Zgodnie z art. 26a ust. 1 u.s.g. dodanym przez art. 43 pkt 16 ustawy z 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, wójt (odpowiednio burmistrz i prezydent miasta – art. 11a ust. 3 ustawy), w drodze zarządzania powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę. Z brzmienia powołanego przepisu wynika, że utworzenie stanowiska zastępcy prezydenta miasta jest obligatoryjne. Prezydent miasta jest zobowiązany powołać przynajmniej jednego swojego zastępcę. Ich maksymalna liczba zależy od wielkości miasta, lecz powołanie kolejnych zastępców jest fakultatywne i pozostawione uznaniu organu wykonawczego miasta. Z chwilą powołania, oprócz stosunku pracy, z mocy prawa powstaje jednocześnie stosunek prawno – organizacyjny (prawno - ustrojowy) między pracownikiem a organem administracji publicznej jako dysponentem przysługujących mu kompetencji, z którego to stosunku*

wynikają obowiązki prawno – organizacyjne (prawno - ustrojowe) związane z realizacją tych kompetencji. (...)².

2. Wójt Gminy prowadził rejestr instytucji kultury, jednak nie figurowała w nim Gminna Biblioteka Publiczna w Budziszewicach. Stosownie do obowiązujących przepisów prawa, jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do organizowania działalności kulturalnej poprzez tworzenie samorządowych instytucji kultury, w tym bibliotek, zgodnie z art. 9 ust. 1-3 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 862). Ustawodawca w kolejnych przepisach Rozdziału 2 ww. ustawy określił sposób tworzenia i funkcjonowania instytucji kultury, m.in. w art. 14 ust. 1 wskazał, że instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora. Dokonanie wpisu ma charakter konstytutywny, tj. warunkuje możliwość uzyskania przez instytucję osobowości prawnej i rozpoczęcia działalności. Przedstawiony stan faktyczny stanowił również przedmiot wystąpienia pokontrolnego przekazanego Wójtowi Gminy po zakończeniu poprzedniej kompleksowej kontroli gospodarki finansowej. Prezes RIO w Łodzi pismem z dnia 1 sierpnia 2013 roku, oznaczonym sygnaturą WK-602/44/2013, skierował do Wójta Gminy Budziszewice wystąpienie pokontrolne, w którym w II części w punkcie 1 sformułował następujący wniosek: *„Zapewnić prowadzenie Gminnej Biblioteki Publicznej w organizacyjno-prawnej formie instytucji kultury, po dokonaniu wpisu do rejestru instytucji kultury, zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku o bibliotekach w zw. z art. 14 ust.1 i 3 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.”*

W zakresie zadłużenia, ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. W dniu 28 czerwca 2016 roku Rada Gminy w Budziszewicach uchwałą nr XIV/85/2016 określiła maksymalną wysokość poręczeń udzielanych przez Wójta Gminy Budziszewice w roku budżetowym 2016 w kwocie 389.557,00 zł. Tego samego dnia uchwałą nr XIV/81/2016 w sprawie zmiany budżetu na 2016 rok, w §11 uchwały budżetowej ustalono łączną kwotę poręczeń na rok 2016 w kwocie 389.557,00 zł. W dniu 30 września 2016 roku Wójt Gminy Budziszewice wydał zarządzenie nr 42/2016 w sprawie udzielenia poręczenia spłaty pożyczki wraz z należnymi odsetkami udzielonej Związkowi Międzygminnemu „Bzura” przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi. Treść §1 przedmiotowego zarządzenia przedstawiała się następująco *W imieniu Gminy Budziszewice udzielam poręczenia do wysokości 389.557,00 zł tytułem zabezpieczenia spłaty pożyczki wraz z należnymi odsetkami udzielonej Związkowi Międzygminnemu „BZURA” w Łowiczu przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na dofinansowanie realizacji zadania „Budowa Regionalnego Zakładu Zagospodarowania Odpadów*

² LEX nr 1621336, M.P.Pr. 2015/4/201-205.

Komunalnych w Piaskach Bankowych. Poręczenie zostaje udzielone na okres od 1 stycznia 2017 roku do 31 sierpnia 2032 roku. Umowa poręczenia między Gminą Budziszewice, reprezentowaną przez Wójta Gminy Mariana Holaka, przy kontrasygnacie Skarbnik Gminy Elżbiety Andryszczak, zawarta została w dniu 30 stycznia 2017 roku. Zatem czynność prawna polegająca na udzieleniu poręczenia miała miejsce w 2017 roku, natomiast Rada Gminy w Budziszewicach, uchwałą nr XIV/85/2016, określiła maksymalną wysokość poręczeń udzielanych przez Wójta Gminy Budziszewice w 2016 roku. Powyższe oznacza, że umowę poręczenia zawarto z przekroczeniem maksymalnej kwoty poręczeń i gwarancji określonej w uchwale budżetowej, tj. z naruszeniem art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077), bowiem w dniu 30 stycznia 2017 roku brak było w uchwale budżetowej wskazanego limitu. Wskazana umowa poręczenia została rozwiązana w dniu 29 czerwca 2017 roku.

2. W sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP, w zakresie danych dotyczących skutków finansowych, w kolumnie skutki finansowe umorzenia zaległości podatkowych, uwzględniono decyzję nr PGr.3111-2.5.2016 z dnia 30 grudnia 2016 roku a doręczoną w dniu 9 stycznia 2017 roku. Zgodnie z art. 212 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.) – organ podatkowy, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia. Zatem umorzenie zaległości podatkowej wynikające z wydanej decyzji powinno zostać uwzględnione w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP w roku 2017. Powyższe spowodowało zawyżenie wykazanych w sprawozdaniach Rb-PDP i Rb-27S za rok 2016 skutków finansowych wynikających z decyzji organu podatkowego w sprawie umorzenia zaległości podatkowych w podatku rolnym o kwotę 41,00 zł i w podatku od nieruchomości o kwotę 5,00 zł.

W zakresie dochodów z podatków i opłat lokalnych

1. Kontrola prawidłowości realizacji dochodów z tytułu podatku od nieruchomości wykazała następujące nieprawidłowości:
 - a) przypisu należności podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości w księgowości podatkowej dokonywano nie przestrzegając unormowań zawartych w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planu kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 208, poz. 71), zgodnie z którym – do udokumentowania przypisów lub odpisów w ewidencji podatkowej służy m.in. deklaracja w rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.);
 - b) w odniesieniu do jednego z podatników podatku od nieruchomości stwierdzono zastosowanie nieprawidłowej stawki dla gruntów przeznaczonych pod działalność gospodarczą. Podatnik w dniu 20 lutego

2017 roku złożył deklarację na podatek od nieruchomości na 2017 rok, deklarując następujące przedmioty opodatkowania:

- 37 m² powierzchni gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - według stawki 0,60 zł,
- 37 m² powierzchni budynków związanych z udzieleniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń - według stawki 4,15 zł.

Łącznie należność z tytułu podatku od nieruchomości za 2017 rok wyniosła 176,00 zł.

Zgodnie z treścią uchwały nr XVII/98/2016 Rady Gminy Budziszewice z dnia 29 listopada 2016 roku w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości oraz zwolnień - stawka dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej na 2017 rok wynosiła 0,65 zł za 1 m². W związku z powyższym kwota podatku od nieruchomości za 2017 rok została zaniżona o 2,00 zł. Zaznaczyć wypada, iż przytaczana deklaracja podatkowa, posiadała adnotację inspektora ds. podatków i gospodarki gruntami świadczącą o przeprowadzeniu przez organ podatkowy czynności sprawdzających;

- c) odnotowano błędy rachunkowe w zakresie podatku zadeklarowanego przez podatnika (...)³;
- d) odnotowano przypadki naruszenia przez podatników - osoby prawne obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1785 ze zm.), wskutek nieterminowego składania deklaracji podatkowych, które powinny być złożone do dnia 31 stycznia danego roku podatkowego.

W zakresie dochodów z majątku

1. Analiza procedury sprzedaży w trybie przetargu ustnego nieograniczonego nieruchomości gruntowej położonej w obrębie Budziszewice, Gmina Budziszewice, oznaczonej jako działki: nr 550/19, nr 550/20, nr 550/21, nr 550/22, nr 550/23, wykazała naruszenie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.) oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1490), w szczególności:
 - organizator przetargu naruszył art. 156 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskutek braku aktualizacji operatu szacunkowego

³ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

określającego wartość nieruchomości. Stosownie do powołanego przepisu, operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154;

- nie dokonywano przeliczenia ceny wywoławczej na równowartość euro stosownie do § 6 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości. Zgodnie z powołanym przepisem, przeliczenia ceny wywoławczej na równowartość euro dokonuje się nie wcześniej niż 7 dni przed terminem pierwszego ogłoszenia o przetargu, według średniego kursu ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski obowiązującego w tym dniu;
- w przypadku przetargu na sprzedaż nieruchomości przeprowadzonego w: 2015 roku, 2017 roku oraz w 2016 roku (dotyczy II przetargu) stwierdzono brak podania do publicznej wiadomości informacji o wynikach przetargu, stosownie do wymogu określonego w § 12 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości;
- we wszystkich miejscach, w których Gmina podawała informację o cenie nieruchomości oraz o cenie wywoławczej nieruchomości wskazywała cenę nieruchomości netto oraz cenę wywoławczą nieruchomości netto, co było niezgodne z definicją ceny wyrażoną w ustawie z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2014 r., poz. 915 ze zm.) Zgodnie z art. 3 ust. 2 ww. ustawy, w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym. Przez cenę rozumie się również stawkę taryfową.

W zakresie wydatków osobowych

1. W przypadku dodatku za wieloletnią pracę wypłaconego pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku księgowej stwierdzono zaniżenie wysokości tego dodatku w miesiącach; luty i marzec 2016 roku. We wskazanych miesiącach pracownikowi naliczono dodatek za wieloletnią pracę w wysokości 137,04 zł – 8% wynagrodzenia zasadniczego, zamiast w wysokości 154,17 zł – 9% wynagrodzenia zasadniczego. Ustalenia stażu pracy kontrolujący dokonali na podstawie dokumentacji znajdującej się w aktach osobowych pracownika, według której zmiana z 8% na 9% wynagrodzenia winna nastąpić w lutym 2016 roku.
2. Z pracownikiem Urzędu Gminy w Budziszewicach zawarto umowę zlecenia na aktualizację rejestru wyborców. Przedmiotowa umowa nie posiadała kontrasygnaty Skarbnika Gminy Budziszewice. Ponadto, należy wskazać, że zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań

i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Zadaniem takim 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 zleczone), art. 26 § 10 (spis wyborców jest sporządzany i aktualizowany przez gminę, jako zadanie zleczone, 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 zleczone; 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, który swoje zadania wykonuje przy pomocy urzędu gminy (art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), a organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia (art. 33 ust. 2 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. Obowiązki uwzględnione w regulaminie organizacyjnym, które powinny zostać przeniesione do zakresów czynności pracowników, nie mogą być zlecane na podstawie umów o charakterze cywilnoprawnym. Wypłata zwiększonego wynagrodzenia dla pracownika może być natomiast związana np. z koniecznością zapłaty za pracę w godzinach nadliczbowych. Jednocześnie, zgodnie z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 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. Zgodnie natomiast z ustalonym stanem faktycznym w umowach zlecenia powierzono pracownikowi samorządowemu wykonywanie pracy określonego rodzaju (sporządzenie spisu wyborców) pod kierownictwem przełożonego (Wójta, jako osoby odpowiedzialnej za prawidłową realizację tych działań) oraz w miejscu (w Urzędzie Gminy) i czasie (poza godzinami pracy)

wyznaczonymi przez pracodawcę, w sytuacji gdy wyżej wymienione zadania były wskazane w zakresie czynności pracownika Urzędu Gminy w Budziszewicach. Należy tutaj także zauważyć, że sporządzenie spisu wyborców dokonuje się na podstawie stałego rejestru wyborczego, prowadzonego w oparciu o ewidencję ludności i powinno zostać dokonane przez pracowników Urzędu Gminy w Budziszewicach, którym powierzono sprawy w zakresie ewidencji ludności, gdyż tylko te osoby posiadają upoważnienia do wglądu w rejestry zawierające dane osobowe mieszkańców gminy. Tak więc należy uznać za nieprawidłowe powierzanie pracownikowi samorządowemu wykonywanie czynności związanych z realizacją przez gminę zadań zleconych na podstawie umów cywilnoprawnych (umów zlecenia) realizowanych w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy.

Ponadto 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 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. Podobne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 30 czerwca 2000 roku (sygnatura II UKN 523/99), w którym stwierdził: *„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 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.

3. W zakresie wydatków z tytułu zwrotu kosztów za używanie własnych samochodów osobowych do celów służbowych, w formie miesięcznego ryczału z tytułu przyznanych limitów kilometrów na jazdy lokalne samochodem prywatnym dokonywanej w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 roku w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów użytkowania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. z 2002 r., Nr 27, poz. 271 ze zm.), ustalono, że:
 - ryczałt dla Wójta Gminy w latach 2002 – 2017 był wypłacany na podstawie umowy cywilnoprawnej o używanie pojazdu do celów służbowych zawartej w dniu 18 listopada 2002 roku między Przewodniczącym Rady Gminy – Jerzym

Gierachem a Wójtem Gminy – Marianem Holakiem wraz z aneksami: nr 1 z dnia 7 grudnia 2006 roku (zmieniającym treść § 2 i § 3) oraz nr 2 z dnia 1 marca 2010 roku (zmieniającym w treści § 1 markę używanego pojazdu).

W świetle obowiązujących przepisów, sposób zatrudnienia pracowników samorządowych określa art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym - wójt gminy zatrudniony jest na podstawie wyboru. Wraz z wyborem wójta zostaje nawiązany stosunek pracy, który *de facto* jest stosunkiem nawiązanym na czas określony. W związku z powyższym umowa zawarta w dniu 18 listopada 2002 roku z Wójtem Gminy Budziszewice na używanie przez pracownika pojazdu własnego do celów służbowych – na czas trwania stosunku pracy, faktycznie wygasła z mocy prawa wraz wygaśnięciem danej kadencji Wójta i powinna być w sytuacji korzystania przez pracownika z własnego pojazdu zawarta ponownie;

- wypłatę ryczałtów za używanie samochodów prywatnych do celów służbowych ewidencjonowano na kontach: Wn 409-1 Ma 231-1 (rozrachunki z tytułu wynagrodzeń), Wn 231-1 Ma 130 – co było niezgodne z przepisami 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). Poprawna ewidencja winna wyglądać następująco: Wn 409-1, Ma 234 (pozostałe rozrachunki z pracownikami); Wn 234, Ma 130.

W zakresie wydatków na jednorazowy dodatek uzupełniający dla nauczycieli

Stwierdzono nieprawidłowe ustalenie struktury zatrudnienia w przypadku dwóch nauczycieli mianowanych w odniesieniu do marca 2016 roku. W przypadku pierwszego z nauczycieli ustalono wymiar zatrudnienia w wysokości 0,75 etatu, powinno być 0,73 etatu, w przypadku drugiego ustalono wymiar zatrudnienia w wysokości 0,80 etatu, powinno być 0,78 etatu.

Odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości ponoszą Wójt Gminy, Skarbnik Gminy i pracownicy Urzędu Gminy - w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

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. Zapewnić przestrzeganie dyspozycji zawartej w art. 26a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zgodnie z którą – wójt, w drodze zarządzenia, powołuje swojego zastępcę.
2. Zapewnić prowadzenie Gminnej Biblioteki Publicznej w organizacyjno-prawnej formie instytucji kultury, po dokonaniu wpisu do rejestru instytucji kultury, zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku o bibliotekach w zw. z art. 14 ust.1 i 3 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.
3. Udzielając poręczeń i gwarancji przestrzegać art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
4. Zapewnić prawidłowe sporządzanie sprawozdań Rb-27S i Rb-PDP w zakresie danych dotyczących skutków finansowych wynikających z decyzji organu podatkowego w sprawie umorzenia zaległości podatkowych, zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
5. Ewidencję księgową w zakresie podatków lokalnych prowadzić przestrzegając przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności w zakresie podstaw dokonywania przypisów i odpisów na kontach wymiarowych podatników.
6. Podjąć czynności w celu wyjaśnienia prawidłowości opodatkowania podatników wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego, stosując przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
7. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w zakresie składanych przez podatników deklaracji podatkowych, stosując art. 272, art. 274 i art. 274a ustawy Ordynacja podatkowa.
8. W ogłoszeniach o przetargach na sprzedaż nieruchomości, w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, w protokołach rokowań podawać cenę nieruchomości (cenę wywoławczą nieruchomości) zgodnie z definicją ceny wyrażoną w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług.
9. Zapewnić przestrzeganie art. 156 ust.3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, w zakresie wymogu aktualności operatu określającego wartość nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży.

10. W zakresie przeprowadzanych przetargów na zbycie nieruchomości zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.
11. Zapewnić przestrzeganie § 7 ust.1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1786 ze zm.), zgodnie z którym - dodatek za wieloletnią pracę jest wypłacany w terminie wypłaty wynagrodzenia: 1) począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym pracownik nabył prawo do dodatku lub wyższej stawki dodatku, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca; 2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej stawki dodatku nastąpiło pierwszego dnia miesiąca.
12. Zaniechać zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami Urzędu Gminy dotyczących sporządzania i aktualizacji spisu wyborców, czyli spraw objętych zadaniami zleconymi gminie przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy.
13. Zapewnić kontrasygnowanie przez Skarbnika Gminy lub osobę przez niego upoważnioną czynności prawnych mogących spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.
14. Zapewnić wypłatę ryczałtu z tytułu używania własnych samochodów osobowych do celów służbowych zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 roku w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów użytkowania do celów służbowych osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy oraz zgodnie z zawartymi umowami cywilnoprawnymi z pracownikami Urzędu Gminy Budziszewice.
15. Ewidencji poszczególnych operacji gospodarczych dokonywać zgodnie z zasadami określonymi w przepisach 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 Polskiej⁴.
16. Przy ustalaniu struktury zatrudnienia nauczycieli, wyliczaniu osobistej stawki wynagrodzenia zasadniczego oraz jednorazowego dodatku uzupełniającego przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 roku w sprawie sposobu opracowania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach

⁴ Z dniem 1 stycznia 2018 roku wejdzie w życie w powyższym zakresie rozporządzenie 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. z 2017 r., poz. 1911).

awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 6, poz. 35) oraz ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1189 ze zm.).

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:

1. Przewodniczący Rady Gminy Budziszewice,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Budziszewice,
3. aa.