



Kielce, dnia 20 listopada 2020 r.

WK.60.20.2020

**Pan Tomasz Lato**  
Wójt Gminy Masłów

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>1</sup>, przeprowadziła w Urzędzie Gminy Masłów w okresie od 22 czerwca do 4 września 2020 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Masłów za 2019 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 29 września 2020 roku.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, które powstały na skutek nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa przez osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową gminy Masłów. Wykazane nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły, w szczególności:

**I. W zakresie ustaleń ogólnoorganizacyjnych:**

1. Nie dokonano aktualizacji Statutu Gminy w zakresie:
  - a) dostosowania zapisów załącznika nr 3, stanowiącego wykaz jednostek organizacyjnych Gminy do stanu faktycznego usankcjonowanego uchwałami Rady Gminy w związku z likwidacją Samorządowego Zespołu Obsługi Oświaty w Masławie (uchwała nr XXIV/221/2016 Rady Gminy z dnia 28.07.2016 r.), przekształceniem dotychczasowego Zespołu Szkół w Masławie w ośmioletnią Szkołę Podstawową (uchwała nr XLIII/405/2017 Rady Gminy z dnia 30.11.2017 r.), przekształceniem dotychczasowego Zespołu Szkół w Mąchocicach Kapitulnych w ośmioletnią Szkołę Podstawową (uchwała nr XLIII/404/2017 Rady Gminy z dnia 30.11.2017 r.), przekształceniem dotychczasowego Zespołu Szkół w Mąchocicach Scholasterii w ośmioletnią Szkołę Podstawową (uchwała nr XLIII/403/2017 Rady Gminy z dnia 30.11.2017 r.) oraz połączenia Placówki Wsparcia Dziennego – Promycek z Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Masławie (uchwała nr V/73/2019 Rady Gminy z dnia 28.02.2019 r.).
  - b) określenia w nim zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji, co narusza art. 18b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>2</sup>.
2. Na stronie BIP Urzędu nie udostępniono informacji publicznych dotyczących wyników przeprowadzanych w jednostce kontroli, co narusza art. 6 ust. 1 pkt 4a w związku z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2137, dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

<sup>2</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 713, dalej ustawa o samorządzie gminnym

<sup>3</sup> Dz.U. 2019 r. poz. 1429 ze zm., dalej ustawa o dostępie do informacji publicznej

2020.11.20

## II. W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

1. Na koncie 101 „Kasa” zamiast 141 **141 „Środki pieniężne w drodze”** ujmowano operacje bezgotówkowe dotyczące wpłat podatków i opłat lokalnych dokonywanych przy pomocy terminala płatniczego w kasie Urzędu. Nieprawidłowość narusza zasady funkcjonowania konta 101 „Kasa” określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. 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<sup>4</sup> oraz zasady funkcjonowania tego konta ustalone w załączniku nr 4 „Wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej dla Urzędu Gminy Masłów” do zarządzenia Nr 17/2018 Wójta z dnia 31.01.2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości.
2. Nie dokonano zmniejszenia o wysokość należnego podatku VAT w kwocie 3.086,60 zł dochodów jednostki z tytułu dotacji otrzymanej z WFOŚiGW w Kielcach w dniu 12.11.2019 r. w wysokości 41.669,17 zł (brutto) dotyczącej realizacji zadania polegającego na usuwaniu odpadów zawierających azbest z posesji mieszkańców gminy. Wpływ środków dotacji w kwocie brutto 41.669,17 zł ujęto w księgach rachunkowych budżetu zapisem Wn 133 „Rachunek budżetu” i Ma 901 „Dochody budżetu” oraz powtórzonym zapisem w księgach rachunkowych Urzędu zapisem 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych”, Ma 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” w podziałkach klasyfikacji budżetowej 900/90026/2440 (kwota 20.834,58 zł) oraz 900/90026/2460 (kwota 20.834,59 zł). Na podstawie faktury VAT nr 14/11/GM/2019 z dnia 12.11.2019 r. dokonano naliczenia podatku VAT od ww. dotacji w kwocie 3.086,60 zł. Podatek VAT od dotacji ujęto w jako wydatek Urzędu na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki – wydatki Urzędu”, w podziale klasyfikacji budżetowej 900/90026/4530 oraz wykazano w deklaracji VAT - 7 Urzędu Gminy za listopad 2019 r. Nieprawidłowość narusza art. 111 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup> w związku z art. 3 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>6</sup> oraz postanowienia załącznika nr 6 „Zakres prowadzenia ksiąg rachunkowych i zasady ewidencji oraz rozliczeń podatku od towarów i usług VAT w Urzędzie Gminy Masłów i na poziomie rozliczeń Gminy w związku z centralizacją rozliczeń” do zarządzenia nr 17/2018 Wójta z dnia 31.01.2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, w którym wskazano, iż ewidencja dochodów w Urzędzie Gminy w zakresie operacji gospodarczych podlegających rozliczeniom z tytułu podatku od towarów i usług (VAT) prowadzona jest w kwotach netto. W konsekwencji powyższego w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Urzędu za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31.12.2019 r. w podziałkach klasyfikacji budżetowej 900/90026/2440 oraz 900/90026/2460 dochody wykonane wykazano w kwocie brutto wraz z podatkiem od towarów i usług, zamiast w kwocie netto. Podatek VAT od ww. dotacji w łącznej kwocie 3.086,60 zł ujęto jako wydatek Urzędu i wykazano w jednostkowym sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych Urzędu za okres

<sup>4</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 342, dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2019 r. poz.869 ze zm., dalej ustawa o finansach publicznych

<sup>6</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 23 ze zm., dalej ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

sprawozdawczy od początku roku do dnia 31.12.2019 r. w podziałce klasyfikacji budżetowej 900/90026/4530. Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>7</sup>, z którego wynika, że kierownicy jednostek, kierownicy jednostek obsługujących i naczelnicy urzędów skarbowych są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, mając na uwadze art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>8</sup> z którego wynika, że podatek VAT stanowi dochód budżetu państwa, tym samym nie może stanowić dochodu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

3. Wydatki poniesione na dotacje celowe udzielone na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w łącznej kwocie 200.819,88 zł zaklasyfikowano do § 2820 „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom”, zamiast do § 2360 „Dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone w trybie art. 221 ustawy, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego”. Nieprawidłowość narusza postanowienia załącznika nr 4 „Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków” do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>9</sup>.
4. Przypisu podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego od osób fizycznych dokonywano pod datą wystawienia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego zamiast pod datą jej doręczenia, co narusza § 2 ust. 1 pkt 10 oraz § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego<sup>10</sup>, w związku z art. 21 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>11</sup>.

### III. W zakresie wydatków budżetu:

1. W Regulaminie Wynagradzania Pracowników zatrudnionych w Urzędzie Gminy Mastów ustalonym zarządzeniem Nr 145/2016 Wójta z dnia 05.12.2016 r., ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem Nr 121/2018 Wójta z dnia 07.08.2018 r. zawarto postanowienia niezgodne z przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>12</sup>, a mianowicie:
  - a) W § 9 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 Regulaminu określono, że „dodatek funkcyjny przysługuje pracownikom zatrudnionym na stanowiskach: Wójt Gminy, Zastępca Wójta oraz Skarbnik Gminy, co narusza art. 39 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych, z którego wynika, że regulamin wynagradzania ustalający warunki i sposób przyznawania dodatku funkcyjnego o którym mowa w art. 36 ust. 4 tej ustawy dotyczy pracowników samorządowych o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, tj. zatrudnionych

<sup>7</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1564, dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej

<sup>8</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm., dalej ustawa o podatku od towarów i usług

<sup>9</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych

<sup>10</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 208, poz. 1375, dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego

<sup>11</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm., dalej ustawa Ordynacja podatkowa

<sup>12</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1282, dalej ustawa o pracownikach samorządowych

na podstawie umowy o pracę. Wójt Gminy jest pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru, natomiast Zastępca Wójta oraz Skarbnik Gminy są pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie powołania, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 powołanej wyżej ustawy.

b) W § 11 ust. 4 pkt 1 i 4 Regulaminu określono, że: „nagrody mogą być wypłacane w miarę posiadanych na ten cel środków finansowych, w terminach następujących świąt i okoliczności: Dzień Pracownika Samorządowego (27 maja) oraz na koniec roku kalendarzowego, co narusza art. 36 ust. 6 ww. ustawy.

2. W 2018 r. (do czasu podjęcia przez Radę Gminy uchwały Nr II/23/2018 z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie wynagrodzenia Wójta Gminy Masłów) obowiązywała uchwała Nr II/16/2014 Rady Gminy z dnia 05.12.2014 r. w sprawie ustalenia warunków pracy i płacy Wójta Gminy Masłów ze zmianą wprowadzoną uchwałą Nr XXXI/277/2016 Rady Gminy z dnia 29.12.2016 r. Wynagrodzenie Wójta ustalone w ww. uchwałach kształtowało się następująco:

- wynagrodzenie zasadnicze: 5.800,00 zł,
- dodatek funkcyjny: 1.900,00 zł,
- dodatek specjalny w wysokości 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego: 3.080,00 zł,
- dodatek za wysługę lat w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego: 1.160,00 zł.

Poszczególne składniki wynagrodzenia wynikające z ww. uchwały zostały ustalone zgodnie z przepisami wówczas obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>13</sup> i ustawy o pracownikach samorządowych. Natomiast w zakresie wysokości maksymalnego wynagrodzenia Wójta Gminy od 1 lipca 2018 r. obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>14</sup>. Rozporządzeniem tym wprowadzono nowe, niższe stawki wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku funkcyjnego pracowników samorządowych z podziałem na okresy ich obowiązywania: do dnia 30 czerwca 2018 r. (część A) i od dnia 1 lipca 2018 r., co przedstawiają części B dla każdej z trzech Tabel I, II i III, stanowiących załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia.

Zgodnie z Tabelą nr I, część B w zakresie wynagrodzenia wójta w gminie do 15 tys. mieszkańców (Gmina Masłów na dzień 31.12.2019 r. wg danych GUS liczyła 10.972 mieszkańców), wynagrodzenie zasadnicze winno mieścić się w przedziale od 3.400,00 zł do 4.700,00 zł, zaś maksymalna kwota dodatku funkcyjnego nie może przekraczać kwoty 1.900,00 zł.

Pomimo obowiązywania przepisów ww. rozporządzenia za miesiące: lipiec, sierpień, wrzesień, październik i listopad 2018 r. Wójtowi wypłacano wynagrodzenie w wysokościach ustalonych w uchwale Nr II/16/014 Rady Gminy z dnia 05.12.2014 r., gdyż Rada Gminy nie podjęła uchwały ustalającej nowe wysokości składników wynagrodzenia. W związku z powyższym wypłacone wynagrodzenie Wójta Gminy było wyższe niż określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Przy założeniu maksymalnych stawek dodatku funkcyjnego i specjalnego wynikających

<sup>13</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1786 ze zm.

<sup>14</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 936 ze zm., dalej rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych



z nowego rozporządzenia, ogólna kwota wynagrodzenia pobieranego w okresie lipiec – listopad 2018 r. była zawyżona o 1.760,00 zł miesięcznie.

Mając na uwadze, że w zakresie wysokości wynagrodzenia Wójta Gminy Masłów od dnia 29.11.2018 r. obowiązuje uchwała Nr II/23/2018 Rady Gminy w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Masłów, w niniejszym wystąpieniu nie formułuje się wniosków pokontrolnych.

3. W Urzędzie Gminy zatrudniono na podstawie umowy o pracę w wymiarze ½ etatu pracownika na stanowisku Pełnomocnik ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkomanii, co narusza art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych oraz postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, z których wynika, że w Urzędzie Gminy można zatrudniać pracowników na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych oraz pomocniczych i obsługi określonych w II Tabeli A. „Stanowiska w urzędach gmin...” zawartej w załączniku nr 3 „Kwoty minimalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego ustalonego w kategoriach zaszeregowania i wykaz stanowisk, minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego ustalony w kategoriach zaszeregowania oraz minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę” do tego rozporządzenia. Z art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy z dnia 6 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>15</sup> wynika, że w celu realizacji gminnego programu wójt może powołać pełnomocnika, jednakże stanowisko pełnomocnika nie zostało wyszczególnione w ww. przepisach dotyczących zatrudniania pracowników samorządowych na podstawie umowy o pracę. Wynagrodzenie Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkomanii wypłacano ze środków pochodzących z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, w oparciu o postanowienia uchwały Nr III/25/2018 Rady Gminy z dnia 28.12.2018 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkomanii ze zmianami wprowadzonymi uchwałą Nr V/71/2019 Rady Gminy z dnia 28.02.2019 r.
4. W latach 2018-2020 Wójt przyznał dodatki specjalne dla 3 pracowników Urzędu Gminy bez wskazania w pismach przyznających te dodatki dodatkowych zadań lub zwiększenia zakresu obowiązków służbowych, które to stanowiły podstawę przyznania dodatku specjalnego w ww. okresie, a mianowicie:
  - a) Zastępcy Wójta, w latach 2018 – 2019 Wójt przyznał dodatek specjalny na okres od 01.07.2018 r. do 31.12.2018 r. w kwocie 1.112,00 zł miesięcznie na podstawie angażu z dnia 29.06.2018 r. oraz na okres od 01.01.2019 r. do 31.12.2019 r. w kwocie 1.668,00 zł miesięcznie na podstawie angażu z dnia 08.01.2019 r. W ww. angażach wskazano, iż dodatek specjalny przyznany został z tytułu „zwiększonego zakresu prac”. Oprócz ww. dodatków specjalnych ww. pracownikowi wypłacono w okresie od 01.05.2019 r. do 31.12.2019 r. dodatek specjalny w kwocie 555,94 zł miesięcznie z tytułu pełnienia funkcji kierownika projektu pn. „Rozbudowa sieci ścieżek rowerowych w Gminie Masłów”. W latach 2018-2019 r. ww. pracownikowi wypłacono dodatek specjalny w łącznej kwocie 26.168,72 zł.
  - b) Skarbnikowi w okresie styczeń 2018 r. – lipiec 2020 r. Wójt przyznał dodatek specjalny na okres od 01.01.2018 r. do 31.12.2018 r. w kwocie 1.312,00 zł miesięcznie na podstawie angażu z dnia 19.03.2018 r., na okres od 01.01.2019 r. do 31.12.2019 r. w kwocie 1.968,00 zł

---

<sup>15</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.

miesięcznie na podstawie angażu z dnia 08.01.2019 r. oraz na okres od 01.01.2020 r. do 31.12.2020 r. w kwocie 1.968,00 zł podstawie pisma z dnia 31.12.2019 r. W ww. angażach oraz piśmie z dnia 31.12.2019 r. wskazano, iż dodatek specjalny przyznany został z tytułu „zwiększonego zakresu prac”. W okresie styczeń 2018 r. – lipiec 2020 r. ww. pracownikowi wypłacono dodatek specjalny bez wskazania zakresu zwiększonych prac w łącznej kwocie 53.136,00 zł.

- c) Kierownikowi Urzędu Stanu Cywilnego, Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich, w okresie styczeń 2018 r. – lipiec 2020 r. Wójt przyznał dodatek specjalny na okres od 01.01.2018 r. do 31.12.2018 r. w kwocie 250,00 zł miesięcznie na podstawie angażu z dnia 19.03.2018 r., na okres od 01.01.2019 r. do 31.12.2019 r. w kwocie 262,50 zł miesięcznie na podstawie angażu z dnia 08.01.2019 r. oraz na okres od 01.01.2020 r. do 31.12.2020 r. w kwocie 262,50 zł podstawie pisma z dnia 31.12.2019 r. W piśmie z dnia 31.12.2019 r. w sprawie przyznania dodatku specjalnego na okres od 01.01.2020 r. do 31.12.2020 r. wskazano, iż dodatek specjalny przyznany został z uwagi na dodatkowe zadanie dotyczące koordynacji prac społecznie użytecznych, osób kierowanych przez Zespół Kuratorskiej służby Sądowej Wykonujących Orzeczenia Spraw Karnych. W ww. angażach wskazano, iż dodatek specjalny przyznany został z tytułu „zwiększonego zakresu prac”. Oprócz ww. dodatków specjalnych ww. pracownikowi wypłacono w okresie od 16.04.2019 r. do 15.07.2019 r. dodatek specjalny w kwocie 1.167,36 zł z tytułu pełnienia obowiązków opiekuna stażysty w ramach realizowanego projektu pn. „Szansa na lepsze jutro”. W okresie styczeń 2018 r. – lipiec 2020 r. ww. pracownikowi wypłacono dodatek specjalny bez wskazania zakresu zwiększonych prac w łącznej kwocie 7.317,36 zł.

Z art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. W analizowanych przypadkach dodatek miał ciągły charakter. W odniesieniu do ww. pracowników stosowana była praktyka polegająca na automatycznym przedłużaniu dodatków specjalnych na kolejne następujące po sobie okresy. Przyznawanie dodatku na czas określony nieprzerwanie przez okres od kilkunastu do kilkudziesięciu miesięcy nie miało charakteru tymczasowego. Przyznawanie dodatku w ww. sposób zaprzecza istocie tego dodatku. Dodatek specjalny nie powinien być stałym elementem wynagrodzenia, związanym ze stałym zwiększeniem obowiązków lub zadań pracownika, a powinien pojawiać się wówczas, gdy zwiększenie obowiązków lub powierzenie dodatkowych zadań ma charakter okresowy. Dodatek specjalny to świadczenie, które może być przewidziane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań, poza bieżącymi zadaniami służbowymi, lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Jest to zatem świadczenie o charakterze nieposiadającym cech stałości. Jeżeli pracownik stale wykonuje określone czynności, które równocześnie są czynnościami dodatkowymi i wymagają zwiększonego nakładu pracy, to wynagrodzenie z tego tytułu powinno być uwzględnione w poziomie jego wynagrodzenia zasadniczego (w przypadku osób na stanowiskach kierowniczych – także w formie dodatku funkcyjnego). Dodatek specjalny natomiast powinien mieć charakter fakultatywny, a okoliczności jego przyznania bezwzględnie charakter „okresowości”, co dotyczy zarówno zwiększenia obowiązków służbowych, jak i powierzenia dodatkowych zadań, na co wprost wskazuje ustawodawca.

5. Wypłaty nagród jubileuszowych w latach 2018-2019 dla 10 pracowników Urzędu Gminy dokonano z opóźnieniem wynoszącym od kilku do kilkunastu dni po nabyciu prawa przez pracownika do tej nagrody, co narusza § 8 ust. 1 i ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.
6. Wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla 6 pracowników Urzędu Gminy dokonano nieterminowo, a mianowicie z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 7 dni od dnia rozwiązania umowy o pracę, co narusza art. 171 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>16</sup>.
7. Wypłaty diet dla dwóch Radnych Rady Gminy za miesiąc sierpień 2019 r. dokonano niezgodnie z postanowieniami uchwały Nr XXXI/278/2016 Rady Gminy z dnia 29.12.2016 r. w sprawie zasad na jakich radnym Gminy Masłów przysługują diety ze zmianą wprowadzoną uchwałą Nr XXXIII/308/2017 Rady Gminy z dnia 26.01.2017 r., a mianowicie jednemu z radnych dokonano bezpodstawnego potrącenia diety o kwotę 157,47 zł, pomimo braku przesłanek do jej potrącenia, natomiast drugiemu radnemu nie dokonano potrącenia diety o kwotę 143,15 zł, pomimo nieusprawiedliwionej nieobecności na sesji Rady Gminy w dniu 01.08.2019 r. Nieprawidłowość narusza art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.
8. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia dotyczącej zamówienia pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych na terenie Gminy Masłów” zawarto niespójne zapisy z zapisami załącznika nr 4a „wzór umowy - zadanie 1” w zakresie dotyczącym zabezpieczenia należytego wykonania umowy (w treści SIWZ w pkt 18.1. przyjęto wymóg zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% ceny ofertowej, natomiast w załączniku nr 4a stanowiącym wzór umowy w § 11 ust. 1 ustalono zabezpieczenie wykonania umowy w wysokości 10% kwoty brutto wynagrodzenia ryczałtowego ustalonego zgodnie z ofertą przetargową). Nieprawidłowość narusza art. 36 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>17</sup>.
9. W 2019 r. ze środków pochodzących z dotacji otrzymanych z Krajowego Biura Wyborczego sfinansowano m.in. wydatki na wypłaty diet dla Pracowników Urzędu Gminy wchodzących w skład Zespołów ds. obsługi, organizacji i przeprowadzenia głosowania w obwodach na obszarze Gminy Masłów w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej powołanych przez Wójta w drodze zarządzenia oraz wydatki z tytułu umów zlecenia zawartych z pracownikami Urzędu Gminy na realizację zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów.  
Zarządzeniem Nr 63/2019 z dnia 21.05.2019 r. Wójt powołał Zespół ds. obsługi, organizacji i przeprowadzenia głosowania w obwodach na obszarze Gminy Masłów w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 26.05.2019 r. w siedmioosobowym składzie. Zgodnie z postanowieniami tego zarządzenia zadaniem ww. Zespołu było zapewnienie w Gminie Masłów sprawnego i terminowego przebiegu prac w zakresie przeprowadzenia głosowania w ww. wyborach. W § 4 ww. zarządzenia wskazano, iż „Zespołowi przysługuje dieta zgodnie z wytycznymi Dyrektora Biura Wyborczego w Kielcach”. Członkom zespołu ds. obsługi, organizacji i przeprowadzenia głosowania w obwodach na obszarze gminy Masłów w wyborach do Parlamentu Europejskiego wypłacono diety w łącznej kwocie 5.950,00 zł, diety

<sup>16</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1320, dalej Kodeks pracy

<sup>17</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm., dalej ustawa Prawo zamówień publicznych

dla poszczególnych członków Zespołu wypłacono w wysokości: 350,00 zł, 700,00 zł, 1.100,00 zł oraz 2.000,00 zł w zależności od pełnionej funkcji w Zespole.

Zarządzeniem Nr 124/2019 z dnia 20.09.2019 r. Wójt powołał Zespół ds. obsługi, organizacji i przeprowadzenia głosowania w obwodach na obszarze Gminy Masłów w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13.10.2019 r. w siedmioosobowym składzie. Zgodnie z postanowieniami tego zarządzenia zadaniem ww. Zespołu było zapewnienie w Gminie Masłów sprawnego i terminowego przebiegu prac w zakresie przeprowadzenia głosowania w ww. wyborach. W § 4 ww. zarządzenia wskazano, iż „Zespołowi przysługuje dieta zgodnie z wytycznymi Dyrektora Biura Wyborczego w Kielcach”. Członkom zespołu ds. obsługi, organizacji i przeprowadzenia głosowania w obwodach na obszarze gminy Masłów w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej wypłacono diety w łącznej kwocie 6.350,00 zł, diety dla poszczególnych członków Zespołu wypłacono w wysokości: 350,00 zł, 400,00 zł, 700,00 zł, 1.250,00 zł oraz 2.000,00 zł w zależności od pełnionej funkcji w Zespole.

Z pracownikami Urzędu Gminy zawarto umowy zlecenia na zadania związane z obsługą i przeprowadzeniem ww. wyborów, tj.:

- wykonanie czynności sporządzenia spisów wyborców do przeprowadzenia wyborów,
- wykonanie czynności koordynatora przy obsłudze wyborów,
- wykonanie czynności operatora informatycznej obsługi Obwodowych Komisji Wyborczych,

W każdej z ww. umów zlecenia zawarto zapis o treści: „praca wykonana po godzinach pracy w UG”.

W § 29 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Masłów ustalonego zarządzeniem Nr 122/2018 Wójta z dnia 07.08.2018 r., ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem Nr 142/2018 z dnia 26.09.2018 r., określono, że do zadań sekretarza należy zapewnienie sprawnego funkcjonowania Urzędu, a w szczególności m.in. koordynacja i organizacja prac związanych z przygotowaniem i przeprowadzaniem wyborów, referatów i spisów. Z § 33 ww. Regulaminu wynika, że do zadań Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich należy m.in. prowadzenie stałego rejestru wyborców, sporządzanie spisu wyborców oraz prowadzenie spraw związanych z wyborami i referendum. Do zadań pracownika ds. ewidencji ludności należą sprawy dotyczące w szczególności prowadzenie stałego rejestru wyborców, sporządzanie spisów wyborców i wydawanie zaświadczeń o prawie do głosowania, przyjmowanie obwieszczeń i pism sądowych dotyczących ewidencji ludności i spraw wyborczych. Opisany stan faktyczny wskazuje, że pracownikom wypłacono wynagrodzenie z tytułu diet dla członków ww. Zespołów oraz umów zlecenie poza miesięcznym wynagrodzeniem, wypłacanym zgodnie z umową o pracę. Wójt powierzając pracownikom Urzędu Gminy zadania na podstawie ww. umów zlecenia, wykonywane poza godzinami pracy w miesiącu wykonywania umowy o pracę oraz przedmiocie określonym bieżącym zakresem działania Urzędu, faktycznie zlecił pracę w godzinach nadliczbowych. 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 takimi są zadania wynikające m.in. z przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy<sup>18</sup>,

<sup>18</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1319, dalej kodeks wyborczy



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 wykonywanie zadań związanych z organizacją i przeprowadzenie wyborów zapewnia wójt, a zadania wykonywane w tym zakresie są zadaniami zleconymi jednostek samorządu terytorialnego). Ponadto w § 6 ust. 1 uchwały Nr 40/2019 Państwowej Komisji wyborczej z dnia 8 kwietnia 2019 r. w sprawie warunków oraz sposobu pomocniczego wykorzystania techniki elektronicznej w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r.<sup>19</sup> oraz § 6 ust. 1 uchwały Nr 87/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 sierpnia 2019 r. w sprawie warunków oraz sposobu pomocniczego wykorzystania techniki elektronicznej w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r.<sup>20</sup> obsługę informatyczną obwodowej komisji wyborczej zapewnia wójt w ramach zadań zleconych gminie, powołując w tym celu operatorów informatycznej obsługi obwodowych komisji wyborczych. Z kolei w § 6 ust. 3 ww. uchwał wójt ustanawia koordynatora gminnego ds. informatyki odpowiedzialnego za szkolenie i wsparcie operatorów obsługi informatycznej obwodowych komisji wyborczych oraz realizację zadań na obszarze gminy.

Jednocześnie w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazano, że wójt wykonuje, w szczególności zadania określone przepisami prawa. Tym samym za prawidłową realizację zadań zleconych gminie odpowiedzialność ponosi wójt, który swoje zadania wykonuje przy pomocy urzędu gminy, co wynika z 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 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 powinny zostać przeniesione do zakresów czynności pracowników nie mogą być zlecane na podstawie umów o charakterze cywilnoprawnym. Zgodnie z art. 42 ust. 2 i ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony, na polecenie przełożonego wykonuje on pracę w godzinach nadliczbowych. Pracownikowi za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje, wg jego wyboru, wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze. Zadania będące przedmiotem zawartych umów zlecenia powinny być wykonywane w rzeczywistości w ramach stosunku pracy, o którym mowa w art. 22 § 1-1<sup>1</sup> Kodeksu pracy. Z art. 22 § 1<sup>2</sup> Kodeksu pracy wynika, że niedopuszczalne jest zastąpienie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi przy zachowaniu warunków pracy określonych w art. 22 § 1<sup>1</sup> Kodeksu pracy, a więc wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Należy także

---

<sup>19</sup> M.P. z 2019 r. poz. 393

<sup>20</sup> M.P. z 2019 r. poz. 785

zauważyć, że sporządzenia spisu wyborców dokonuje się na podstawie stałego rejestru wyborczego, prowadzonego w oparciu o ewidencję ludności, co powinno zostać wykonane przez pracowników Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich, gdyż tylko te osoby posiadają upoważnienia do wglądu w rejestry zawierające dane osobowe mieszkańców gminy. Należy uznać, wobec tego za nieprawidłowe powierzenie pracownikom samorządowym wykonywanie czynności związanych z realizacją przez gminę zadań zleconych na podstawie umów cywilnoprawnych (umów zlecenia), realizowanych w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości gminy, a także niewłaściwego funkcjonowania kontroli zarządczej.

Niezależnie od wyszczególnienia indywidualnej odpowiedzialności za powstanie nieprawidłowości w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania Gminy Masłów poprzez wskazanie merytorycznych pracowników w protokole z kontroli, Wójt oraz Skarbnik ponoszą w odpowiednim zakresie, odpowiedzialność z tytułu nadzoru, za opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości.

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz nadzorowania prac z tego zakresu spoczywały na Skarbniku. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

Organem wykonawczym Gminy Masłów jest Wójt, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Gminy, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wójt jako organ wykonawczy gminy, wykonuje zadania przy pomocy Urzędu Gminy, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na Wójcie (kierowniku jednostki) zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

## **WNIOSKI POKONTROLNE**

Przedstawiając powyższe ustalenia kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wnosi o ich wykorzystanie celem usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez realizację niżej przedstawionych wniosków pokontrolnych oraz podjęcie innych niezbędnych działań w celu niedopuszczenia do powstania podobnych nieprawidłowości w dalszej działalności.

1. Przygotować projekt uchwały dotyczącej zmian Statutu Gminy w zakresie dostosowania zapisów załącznika nr 3 Statutu stanowiącego wykaz jednostek organizacyjnych do stanu faktycznego oraz określenia w nim zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji, stosownie do art. 18b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, mając na uwadze art. 30 ust. 2 pkt 1 tej ustawy.

2. Przestrzegać obowiązku udostępniania w BIP Urzędu informacji publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4a ustawy o dostępie do informacji publicznej, stosownie do art. 8 ust. 3 tej ustawy.
3. Przyjęte wpłaty bezgotówkowe przy pomocy terminala płatniczego ujmować na koncie 141 "Środki pieniężne w drodze", stosownie do zasad funkcjonowania tego konta określonych w przyjętych przez jednostkę zasadach (polityce) rachunkowości mając na uwadze zasady funkcjonowania tego konta określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.
4. Do dochodów budżetu Gminy nie zaliczać podatku od towarów i usług (VAT) stanowiącego dochód budżetu państwa, stosownie do art. 111 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 3 i art. 4 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.
5. Prawidłowo stosować klasyfikację paragrafów wydatków określoną w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w szczególności wydatki poniesione na dotacje celowe udzielone na podstawie ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie ujmować w § 2360 „Dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone w trybie art. 221 ustawy, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego”.
6. Przepisów i odpisów podatków dokonywać na szczegółowych kontach podatników pod datą skutecznie doręczonej decyzji wymiarowej stosownie do § 2 ust. 1 pkt 10 oraz § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych, w związku z art. 21 § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa.
7. Dostosować zapisy Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Gminy do zgodności z treścią art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, z którego wynika, że pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie powołania oraz umowy o pracę może zostać przyznana nagroda za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej oraz art. 39 ust. 1 powołanej wyżej ustawy, który stanowi, że regulamin wynagradzania dotyczy jedynie grupy pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, zaś w odniesieniu do wynagrodzenia pozostałych pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania zastosowanie mają uregulowania zawarte w ww. ustawie oraz rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.
8. Pracowników zatrudniać na stanowiskach urzędniczych oraz pomocniczych i obsługi przewidzianych przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, w szczególności w II. Tabeli stanowisk w urzędach gmin (...) zawartej w załączniku nr 3 do tego rozporządzenia oraz Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Gminy.
9. Dodatki specjalne dla pracowników samorządowych przyznawać z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, stosownie do art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, mając na uwadze konieczność wskazania dodatkowych zadań i zwiększonych obowiązków (w stosunku do obowiązujących zakresów czynności) a także wykazanie okresowego charakteru przyznania dodatku.

10. Nagrody jubileuszowe dla pracowników samorządowych przyznawać w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody oraz wypłacać niezwłocznie po nabyciu przez pracownika prawa do tej nagrody, stosownie do § 8 ust. 1 i ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.
11. Wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dokonywać w dniu rozwiązania umowy o pracę, stosownie do art. 171 § 1 Kodeksu pracy.
12. Diety radnym wypłacać na zasadach ustalonych przez Radę Gminy, w związku z przepisami art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.
13. W specyfikacjach istotnych warunków zamówienia zawierać identyczne w treści zapisy z zapisami załączników, dotyczących zabezpieczenia należytego wykonania umowy, stosownie do art. 36 ust. 1 pkt 15 ustawy Prawo zamówień publicznych.
14. Odstąpić od zawierania z pracownikami Urzędu Gminy umów cywilnoprawnych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, mając na uwadze m.in. art. 22 § 1<sup>2</sup> Kodeksu pracy, w związku z art. 22 § 1 oraz § 1<sup>1</sup> tej ustawy, a czynności służbowe realizowane w miejscu wykonywania umowy o pracę, pod nadzorem przełożonego (np. Wójta, Skarbnika), których wykonanie wymaga potrzeby pozostania przez tego pracownika po godzinach pracy zlecać jako pracę w godzinach nadliczbowych, stosownie do art. 42 ust. 2 i ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oczekuje od Pana Wójta zawiadomienia o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków zawartych w wystąpieniu służy prawo złożenia zastrzeżeń na podstawie art. 9 ust. 3 i ust. 4 przedmiotowej ustawy do tutejszego Kolegium, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

**Zbigniew  
Rękas**

Elektronicznie podpisany  
przez Zbigniew Rękas  
Data: 2020.11.20 11:07:03  
+01'00'

Zastępca Prezesa  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach  
**Zbigniew Rękas**

Do wiadomości:

Rada Gminy Mastów