



Kielce, dnia 19 kwietnia 2024 r.

WK.60.40.2023

Pan Stanisław Porada

Burmistrz Miasta i Gminy Działoszyce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹, w związku z § 4 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2014 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania² przeprowadziła w Urzędzie Miasta i Gminy Działoszyce w dniach 16, 20, 22, 27, 28.11; 1, 5-8.12.2023 r. kontrolę doraźną w zakresie wybranych zagadnień gospodarki finansowej Gminy Działoszyce za 2022 r. i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 22.02.2024 r.

W okresie od 02.11.2022 r. do 13.01.2023 r. stanowisko Dyrektora Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Jednostek w Działoszytach (dalej ZEAJ) pełnił p. Adam Głogowski na podstawie obowiązującej od 02.11.2022 r. do 31.12.2022 r. umowy zlecenie z dnia 31.10.2022 r. oraz obowiązującej od 01.01.2023 r. do 13.01.2023 r. kolejnej umowy zlecenie z dnia 30.12.2022 r., co narusza art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³, zgodnie z którym pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie umowy o pracę oraz narusza § 7 Statutu ZEAJ stanowiącego załącznik do uchwały Nr XV/77/2015 Rady Miejskiej w Działoszytach z dnia 30 grudnia 2015 r., zgodnie z którym Dyrektor Zespołu jest zatrudniany i zwalniany przez Burmistrza. Uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do dyrektora wykonuje Burmistrz.

W powyższych umowach zlecenia ujęto zakres prac do wykonania dotyczący m.in. dysponowania przyznanymi w budżecie gminy środkami finansowymi oraz wykonywania innych uprawnień przewidzianych dla kierownika jednostki, co narusza w szczególności art. 44, art. 46, art. 53 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ oraz art. 47 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵. Nadto narusza § 6 i § 8 Statutu ZEAJ.

W umowach zlecenia nie zawarto przy tym żadnych obowiązków dotyczących pracowników samorządowych, nie nałożono na stronę umowy żadnej odpowiedzialności związanej z wykonywaniem zadań na stanowisku, nie zawarto zapisów dotyczących tajemnicy zawodowej i in.

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1325, dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

² Dz. U. Nr 167, poz. 1747

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 530, dalej ustawa o pracownikach samorządowych

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm., dalej ustawa o finansach publicznych

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., dalej ustawa o samorządzie gminnym

Takie zatrudnienie stanowi obejście przepisów dotyczących obowiązków pracowników samorządowych.

Zawarcie umowy zlecenie zamiast umowy o pracę umożliwia zatrudnienie osoby:

- niespełniającej warunków określonych w art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, w tym w zakresie posiadania kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania pracy na określonym stanowisku, posiadania co najmniej średniego wykształcenia, braku skazania prawomocnym wyrokiem czy cieszenia się nieposzlakowaną opinią;
- niepodlegającej podstawowym obowiązkom pracownika samorządowego, wymienionym w art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych, w tym dbałości o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne z uwzględnieniem interesu publicznego czy dochowania tajemnicy ustawowo chronionej;
- wykonującej zajęcia, które pozostają w sprzeczności z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność, co zgodnie z art. 30 ww. ustawy, w przypadku pracowników samorządowych jest zabronione.

Pomimo iż powyższy stan utrzymywał się ponad 2 miesiące Burmistrz zaniechał przeprowadzania naboru kandydatów na to stanowisko. Obowiązek zatrudniania pracowników samorządowych w drodze naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska oraz zasady ich przeprowadzania określają przepisy art. 11-15 ustawy o pracownikach samorządowych.

Kontrola zawartych z p. Adamem Głogowskim umów zlecenia z dnia 31.10.2022 r. oraz z dnia 30.12.2022 r. wykazała, że określono w nich m.in.: zobowiązanie pracownika do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę oraz zobowiązanie pracodawcy do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem, tj. jest elementy charakteryzujące nawiązanie stosunku pracy. Nieprawidłowość narusza art. 22 § 1² ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁶.

Przyjęta w umowach zlecenia wysokość wynagrodzenia ustalana była w sposób uniemożliwiający sprawdzenie, czy wysokość wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia nie była niższa niż wysokość minimalnej stawki godzinowej. W umowach nie określono także sposobu potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia, a od przyjmującego zlecenie nie egzekwowano w formie pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej informacji o liczbie godzin wykonania zlecenia, co uniemożliwia ustalenie liczby godzin wykonania zlecenia. Nieprawidłowość narusza art. 8a ust. 1 oraz 8b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁷.

Burmistrz wykonujący uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do Dyrektora ZEAJ oraz wykonujący uprawnienia kontrolne w stosunku do podległej Gminie jednostki ZEAJ w okresie od 10.10.2022 roku do lipca 2023 roku nie podjął skutecznych i adekwatnych działań dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, szczególności w zakresie zatrudnienia kadry pracowniczej, stosownie do art. 68 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w tym nie skorzystał z możliwości przewidzianej w art. 22 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, tj. nie dokonał przeniesienia do tej jednostki pracownika samorządowego zatrudnionego w Urzędzie Miasta i Gminy. Zapewnienie: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania; ochrony zasobów; efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem to zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, dalej ustawa Kodeks pracy

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 ze zm., dalej ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę

główne cele kontroli zarządczej. Zachowanie formy pisemnej potwierdzającej podjęcie czynności w zakresie realizacji gospodarki finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych wynika z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁸.

Burmistrz, korzystając z uprawnienia określonego w art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zlecił przeprowadzenie audytu wewnętrznego w ZEAJ nt. „Ocena funkcjonowania pod względem finansowym, prawnym i organizacyjnym ZEAJ”. Audyt wykonano w dniach 23 stycznia-03 lipca 2023 r. Audytem objęto okres rozrachunkowy 2022 r. Czynności kontrolne dotyczyły 7 obszarów tematycznych, tj.: organizacji i zarządzania; gospodarki pieniężnej, rozrachunków; gospodarki mieniem; dochodów i przychodów; wydatków i kosztów oraz stanu księgowości. Audyt wewnętrzny nie wykazał oczywistych nieprawidłowości, w tym w zakresie nierzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych, braku ich zamknięcia za wszystkie miesiące 2022 roku oraz na dzień kończący rok obrotowy 2022, nieprzestrzegania ogólnych wymogów prowadzenia ksiąg rachunkowych, ujmowania zapisów księgowych nieodzwierciedlających stanu rzeczywistego, ewidencjonowania dowodów księgowych niespełniających wymogów formalnych. W ocenie Burmistrza wyrażonej na piśmie „audyt odniósł zamierzone cele”. Przeprowadzony audyt wewnętrzny nie dał wiedzy Burmistrzowi o nierzetelności ksiąg rachunkowych ZEAJ za 2022 r. Wiedzy tej nie posiadała także obecna Dyrektorka ZEAJ, która w złożonym wyjaśnieniu wskazała, że „wiedzę na ten temat uzyskałam od Inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej przeprowadzających kontrolę problemową.” Powyższe narusza art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Kontrola wykazała ponadto, że:

- nie przekazano podległym jednostkom informacji niezbędnych do opracowania projektów ich planów finansowych oraz informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu na 2023 r., co narusza art. 248 ust. 1 oraz art. 249 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych;
- Burmistrz przyjął bez zastrzeżeń sprawozdania budżetowe Rb-27S i Rb-28S ZEAJ i Szkoły Podstawowej w Działoszycach pomimo, iż:
 - sprawozdania z okres od początku roku do dnia 30 kwietnia 2022 r. oraz do dnia 31 maja 2022 r. zostały podpisane odpowiednio w dniu 10.05, 10.06.2022 r. podpisem elektronicznym przez ówczesnych Dyrektora ZEAJ i Główną Księgową. Na wydrukach sprawozdań zamiast sumy kontrolnej widnieją napis „wersja robocza”.
 - sprawozdania za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2022 r. zostały podpisane w dniu 11.07.2022 r. podpisem elektronicznym przez ówczesnego Dyrektora ZEAJ i ówczesną Główną Księgową. Na wydrukach sprawozdań Rb-27S zamiast sumy kontrolnej widnieją napis „wersja robocza”,
 - sprawozdania za okres od początku roku do dnia 30 listopada 2022 r. nie zostały podpisane ani podpisem elektronicznym, ani nie zawierają podpisu odręcznego na wydruku. Wydruki zawierają sumy kontrolne,
 - na sprawozdaniach nie widnieje adnotacja z podpisem o dokonaniu ich sprawdzenia formalno-rachunkowego.

Nadto nie wyegzekwowano złożenia przez ww. jednostki sprawozdań Rb-27S i Rb-28S za okres od początku roku do dnia 31 października 2022 r. oraz terminowego złożenia sprawozdań Rb-28S obu jednostek za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2022 r., które przekazane zostały do Burmistrza w dniu 07.02.2023 r., zamiast do dnia 01.02.2023 r.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 164 ze zm., dalej ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach

Nieprawidłowość narusza § 4 ust. 1 i § 6 ust. 1, § 9 ust. 1, § 10 i § 12 ust. 4 oraz § 14 ust. 1 i 3 rozporządzenia z dnia 11 stycznia 2022 r. Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁹, w związku § 9 ust. 4 ww. rozporządzenia oraz postanowienia zawarte w załączniku nr 41 „Terminy przekazywania sprawozdań oraz odbiorcy sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do ww. rozporządzenia.

Odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości ponosi Burmistrz Miasta i Gminy Działoszyce.

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. Sprawować nadzór nad podległymi jednostkami mając na uwadze art. 247 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
2. Dyrektorów jednostek budżetowych zatrudniać na podstawie umowy o pracę, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych.
3. Naboru kandydatów na wolne kierownicze stanowiska urzędnicze dokonywać stosownie do art. 11-15 ustawy o pracownikach samorządowych.
4. Dokumentować w formie pisemnej podjęte czynności w zakresie realizacji gospodarki finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych, stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
5. Przekazywać podległym jednostkom informacje niezbędne do opracowania projektów ich planów finansowych oraz informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu w terminie odpowiednio: 7 dni od dnia przekazania Radzie Miejskiej projektu uchwały budżetowej oraz 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej, stosownie do art. 248 ust. 1 oraz art. 249 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.
6. Egzekwować od Dyrektora ZEAJ składanie sprawozdań budżetowych jednostki obsługującej ZEAJ i jednostek obsługiwanych za wszystkie okresy sprawozdawcze z zachowaniem terminów określonych w załączniku nr 41 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, mając również na uwadze formalną poprawność składanych sprawozdań oraz dokonywanie adnotacji z podpisem na okoliczność dokonania ich sprawdzenia formalno-rachunkowego, stosownie do § 4 ust. 1 i § 6 ust. 1, § 9 ust. 1, § 10 i § 12 ust. 4 oraz § 14 ust. 1 i 3, w związku § 9 ust. 4 ww. rozporządzenia.

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 144 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje od Pana Burmistrza 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.

Damian Grzelka¹⁰

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Do wiadomości:

Rada Miasta i Gminy Działoszyce

¹⁰ podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym