

UCHWAŁA NR XIV.79.2021
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 23 czerwca 2021 r.

**w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Burmistrza Bobolic do wniosków zawartych
w wystąpieniu pokontrolnym**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- § 1. Uwzględnia się zastrzeżenia do wniosków zawartych w punktach II.3 oraz II.10 wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 19 maja 2021 r.
- § 2. Oddala się zastrzeżenia do wniosków zawartych w punktach: I.1; II.2; II.4; II.5; II.6; II.8; II.9; III.1 oraz III.2 wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 19 maja 2021 r.
- § 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie przeprowadziła w okresie od 11 stycznia do 19 marca 2021 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Bobolice za lata 2017-2020, wybranych zagadnień za okres sprzed 2017 r. oraz występujących w roku 2021.

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie na podstawie art. 9 ust. 2 w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych skierował do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne z dnia 19 maja 2021 r. (znak: WK.0913.1510.5.K.2021), stwierdzając w nim m.in. następujące nieprawidłowości:

- 1) pkt I.1 - z dniem 7 stycznia 2015 r. zatrudniono Sekretarza na podstawie porozumienia o przeniesieniu pracownika z urzędu innej jednostki samorządu terytorialnego, zamiast w drodze procedury naboru na wolne stanowisko kierownicze, przewidzianej art. 11 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1b ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U z 2014 r. po. 1202 z późn. zm);
- 2) pkt II.2 - w kwartalnych sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, według stanu na koniec IV kwartału 2018 r. i 2019 r. oraz III kwartału 2020 r. wartość nominalną niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji (wiersz F1) wykazano w kwotach poręczonych należności głównych, ustalonych niezgodnie z zawartymi umowami, tj.:
 - a) w roku 2018 w kwocie 1 553 154,60 zł, zamiast w kwocie 1 192 926,18 zł (różnica 360 228,42 zł,
 - b) w roku 2019 w kwocie 1 072 426,33 zł, zamiast w kwocie 425 418,95 zł (różnica 647 007,38 zł),
 - c) na dzień 30 września 2020 r. w kwocie 425 418,95 zł, zamiast w kwocie 394 813,25 zł (różnica 30 605,70 zł).

Ponadto w sprawozdaniach nie uwzględniono zobowiązań z tytułu świadczeń ubocznych (odsetek oraz innych opłat), tj.:

- a) w 2018 r. w łącznej kwocie 1 338,00 zł,
 - b) w 2019 r. w łącznej kwocie 163 871,18 zł,
 - c) na dzień 30 września 2020 r. w łącznej kwocie 151 400,81 zł,
- pomimo, że poręczenia złożono na deklaracjach wekslowych zabezpieczających spłatę należności głównych wraz z odsetkami, karami umownymi i innymi kosztami. Powyższe było niezgodne z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773) oraz § 4 ust. 2 pkt 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik Nr 9 do ww. rozporządzenia;
- 3) pkt II.3 - w dniu 3 sierpnia 2018 r. Burmistrz zawarła aneks do umowy organizacji, prowadzenia i obsługi obligacji z dnia 25 listopada 2013 r., w którym Gmina zobowiązała się do przedterminowego wykupu

obligacji serii I 13 w terminie do dnia 28 grudnia 2020 r. i 28 grudnia 2021 r., każdorazowo w kwocie po 400 000,00 zł pomimo, że Rada Miejska uchwałą Nr XXXVII/308/18 z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz zasad ich zbywania i wykupu ustaliła termin wykupu obligacji ww. serii o łącznej wartości 1 340 000,00 zł w roku 2030. Powyższe świadczyło o naruszeniu przez Burmistrza wyłącznej kompetencji Rady do ustalania zasad wykupu obligacji, wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.).

- 4) pkt II.4 - w WPF na lata 2020-2035 nie wykazano zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego (kol. 10.4) w kwocie 6 567,00 zł, przypadających do spłaty w roku 2020. Powyższe było niezgodne z art. 244 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.);
- 5) pkt II.5 - Sekretarz wykonujący obowiązki pracodawcy wobec Burmistrza – przed upływem w 2018 r. kadencji organu wykonawczego Gminy – nie udzielił ww. urlopu wypoczynkowego należnego do wykorzystania za rok 2018 w wymiarze 24 dni, pomimo obowiązku określonego art. 161 w zw. z art. 152 i art. 73 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 z późn. zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 108 z późn. zm.). Nie skorzystał również z prawa, określonego art. 171 § 3 wymienionej ustawy, zawarcia porozumienia o wykorzystaniu wskazanego urlopu w czasie pozostawania ww. w stosunku pracy na podstawie kolejnej umowy o pracę zawartej z tym samym pracodawcą bezpośrednio po rozwiązaniu lub wygaśnięciu poprzedniej umowy o pracę z tym pracodawcą. Wskutek powyższego Burmistrz – pełniący tę samą funkcję w kolejnej kadencji – wypłacono ekwiwalent pieniężny w kwocie 10 091,40 zł (13 881,45 zł brutto);
- 6) pkt II.6 - w badanym okresie wbrew art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (Dz. U z 2014 r. poz. 1202 ze zm., oraz Dz. U. z 2018 r. poz. 1260) przyznano dodatek specjalny:
 - a) Skarbnikowi:
 - w roku 2017 w wysokości 2 100,00 zł miesięcznie bez wskazania zakresu powierzonych dodatkowych zadań,
 - w latach 2019-2020 w wysokości od 2 100,00 zł do 2 300,00 zł miesięcznie z tytułu m.in. nadzoru i realizacji pod względem finansowym projektu Pierwszy Żłobek Miejski w Bobolicach,
 - b) Inspektorowi ds. obsługi organów gminy przyznano dwa dodatki specjalne:
 - w okresie od kwietnia 2018 r. do 19 listopada 2019 r. i w I kwartale 2020 r. – w wysokości od 500,00 zł do 1 435,23 zł miesięcznie z tytułu wykonywania obowiązków inspektora ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych pomimo, że zgodnie z pkt IV.14 zakresu czynności i obowiązków ww. pracownika ustalony przez pracodawcę i podpisany przez pracownika z dniem 1 sierpnia 2008 r. zobowiązano go do pełnienia zastępstwa w pracy pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych,
 - w październiku 2018 r., w marcu i listopadzie 2019 r. oraz w marcu 2020 r. w wysokości od 180,00 zł do 540,00 zł miesięcznie za udział w zebraniach wiejskich pomimo, że zgodnie z pkt II.2 zakresu czynności i obowiązków ww. pracownika powierzono mu pomoc w organizacji i przeprowadzaniu zebrań wiejskich w sprawie wyboru organów jednostek pomocniczych;
- 7) a) pkt II.8 - w roku 2018, w trakcie realizacji zadania inwestycyjnego pn. Żłobek Miejski w Bobolicach zawarto aneks do umowy na roboty budowlane (umowa Nr ZP-106/2018 z dnia 6 września 2018 r.), na mocy którego powierzono wykonawcy dodatkowe roboty za wynagrodzeniem w kwocie 13 000,00 zł, bez uzyskania kontrasygnaty Skarbnika,
 - b) ponadto zapłaty za ww. dodatkowe roboty budowlane dokonano w dniu 18 grudnia 2018 r. pomimo, że protokół odbioru robót został sporządzony z datą 31 grudnia 2018 r., co było sprzeczne z rozdz. V. pkt 22 ust. 3 umowy podstawowej, w której określono, że realizacja faktur nastąpi w ciągu 30 dni od ich doręczenia wraz z wszelkimi innymi dokumentami stwierdzającymi należyte pod względem ilościowym i jakościowym wykonanie robót. Powyższe było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych,

zgodnie z którym wydatki publiczne winny być dokonywane w terminach i kwotach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;

- 8) II.9 – sprawozdanie końcowe z realizacji zadania objętego dotacją pn. Modernizacja drogi gminnej wraz z chodnikiem i skrzyżowaniami w ul. Mieszka I w Bobolicach przekazano Województwu Zachodniopomorskiemu 6 dni po terminie określonym w § 9 ust. 1 umowy dotacji Nr 32/WILD/2018 z dnia 29 listopada 2018 r. Ponadto nie złożono rozliczenia inwestycji wymaganego § 9 ust. 2 ww. umowy;
- 9) pkt II.10 - nabywcy nieruchomości dz. nr 98/2 obręb Górawino, który wpłacił zaoferowaną w przetargu cenę 30 300,00 zł, zwrócono kwotę 300,00 zł wskutek błędnej informacji przekazanej przez Podinspektora ds. nieruchomości na stanowisko księgowości;
- 10) pkt III.1 - z naruszeniem zasady wynikającej, z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351 z późn. zm.), polegającej na wprowadzaniu do ksiąg rachunkowych każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, w ewidencji środków trwałych (konto 011) w 2020 r.:
 - a) nie ujęto operacji sprzedaży nieruchomości o wartości 12 500,00 zł,
 - b) operację sprzedaży nieruchomości o wartości 10 950,00 zł ujęto z opóźnieniem wynoszącym 5 miesięcy;
- 11) pkt III.2 - w roku 2020 wpływy ze sprzedaży składników majątkowych w kwocie 783 550,00 zł ujęto w księgach rachunkowych jednostki na koncie 720 - Przychody z tytułu dochodów budżetowych, zamiast na koncie 760 Pozostałe przychody operacyjne, co było niezgodne z zasadami funkcjonowania ww. kont określonymi w Zakładowym planie kont - załącznik Nr 3 do zarządzenia Nr 4A/2018 Burmistrza z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w jednostce samorządu terytorialnego - Gminie Bobolice i jednostce budżetowej – Urzędzie Miejskim w Bobolicach.

Pismem z dnia 1 czerwca 2021 r. Burmistrz Bobolic zgłosiła następujące zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 19 maja 2021 r.:

W zakresie nieprawidłowości związanych z zatrudnieniem Sekretarza, w ocenie Burmistrz wskazane przepisy art. 11 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1b ustawy o pracownikach samorządowych miałyby odniesienie do sytuacji, w której mielibyśmy do czynienia z wolnym stanowiskiem urzędniczym, co w tym wypadku nie miało miejsca. Przed objęciem przez sekretarza to stanowisko zostało obsadzone. Natomiast art. 5 ust. 1b ww. ustawy wskazuje, że obsadzenie stanowiska sekretarza nie może nastąpić w drodze powierzenia pełnienia obowiązków, co w gminie Bobolice nie znalazło zastosowania. Burmistrz podniosła, iż: „*nie mamy w tym wypadku do czynienia z powierzeniem obowiązków, jak również nie mamy do czynienia z powierzeniem innej pracy. W drodze analogii rozszerzającej nie sposób wyinterpretować jakoby obsadzenie stanowiska sekretarza na podstawie porozumienia określonego w art. 22 było zabronione.*”

W zakresie ujmowania w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań Burmistrz wskazała, że w sprawozdaniach nie uwzględniono zobowiązań z tytułu świadczeń ubocznych (odsetek oraz innych opłat). Powołała się na stanowisko Ministra Finansów o braku podstaw ujmowania dodatkowo świadczeń ubocznych, zwiększających tym samym wartość poręczenia, które nie są kwotowo, nominalnie określone w deklaracjach wekslowych. Poręczenia ich wysokości; zostały ujęte wg kwot określonych limitem w deklaracjach wekslowych poszczególnych zobowiązań. Zostały wg tych danych wprowadzone do sprawozdania Rb-Z, w tych wysokościach, na które składają się, wg umowy: należność główna, odsetki i kary umowne.

Odnosząc się do zawarcia aneksu do umowy organizacji, prowadzenia i obsługi obligacji z dnia 25 listopada 2013 r., w którym zobowiązała się w imieniu Gminy do przedterminowego wykupu obligacji, Burmistrz wskazała, że uprawnienie do jego zawarcia wynikało z uchwały Nr XXXI/284/13 Rady Miejskiej w Bobolicach z dnia 24 września 2013 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz zasad ich zbywania i wykupu, którą to uchwałą Rada Miejska (§ 5 ust. 4 i 5), dopuszczała możliwość nabycia przez Emitenta obligacji dowolnej serii przed terminem wykupu w celu ich umorzenia oraz wskazała, że terminy i tryb umorzenia określi Burmistrz.

Odnosząc się do ujmowania w wieloletniej prognozie finansowej zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego Burmistrz wskazała na brak jednolitego stanowiska ujmowania składek związku, jako zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz małą istotność i znikomy wpływ odnoszący się do setnych po przecinku wskaźnika zadłużenia. Ponadto podkreślono, że od 2021 r. Gmina wykazuje zobowiązania w WPF i wykazywała je też w latach poprzednich tj. w 2019 r., co nie zostało uwzględnione w wystąpieniu pokontrolnym.

W zakresie dotyczącym nieudzielenia Burmistrzowi urlopu wypoczynkowego, czego skutkiem było wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy – Burmistrz wskazała, że z uwagi na fakt, że organ działa na podstawie i w granicach prawa nie ma podstaw do uznania, iż możliwe jest zawarcie porozumienia w przedmiotowej sprawie pomiędzy osobą reprezentującą pracodawcę a Burmistrzem. Ponadto Burmistrz wskazała, że z uwagi na konieczność sprawowania nadzoru nad szczególnie ważnymi inwestycjami w gminie Bobolice, w tym z udziałem środków unijnych, co w jej ocenie – uniemożliwiło wykorzystanie urlopu w naturze. Ponadto wskazano, iż urlop wypoczynkowy jest prawem, a nie obowiązkiem pracownika, a tym samym przyznanie rzeczonego dodatku znajdowało uzasadnienie.

Odnosząc się do zarzutów przyznania dodatków specjalnych Skarbnikowi oraz Inspektorowi ds. obsługi organów gminy z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia im dodatkowych zadań, Burmistrz wskazała, że przepis art. 36 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym nie określa, że organ wykonawczy nie może przyznać więcej niż jednego dodatku pracownikowi z tytułu różnych zadań, w różnym czasie.

W zakresie braku kontrasygnaty na aneksie Nr 1 do umowy nr 106/2018 z dnia 0.12.2018 r., Burmistrz podniosła, że Skarbnik wiedziała o zwiększeniu wydatku na przedmiotową inwestycję – gdyż zgodnie z zakresem czynności skarbnik przygotowała projekt uchwały budżetowej nr XLII/344/18 Rady Miejskiej w Bobolicach z dnia 16.10.2018 r. Brak kontrasygnaty był incydentalny i nie naruszał w żaden sposób procesu inwestycyjnego w tym rozliczeń finansowych – skarbnik zatwierdziła fakturę do wypłaty. Kontrasygnata Skarbnika określa, potwierdza możliwość istnienia zobowiązań. Czynność prawna została dokonana i jej skuteczność po zrealizowaniu i zatwierdzeniu przelewu przez Skarbnika.

Odnosząc się do rozliczenia faktury na kwotę 13 000,00 zł, Burmistrz wskazała, że dokonując wydatku publicznego w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań tj. z umowy ZP-106/2018 z dnia 06.09.2018 r., w związku z czym nie naruszono wskazanego w wystąpieniu pokontrolnym art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Odnosząc się do zarzutu złożenia sprawozdania końcowego z realizacji dotowanego z budżetu państwa zadania pn. Modernizacji drogi gminnej wraz z chodnikiem i skrzyżowaniami w ul. Mieszka I w Bobolicach, jak również braku rozliczenia inwestycji, Burmistrz wskazała, że z uwagi na realizację zadania bez zastrzeżeń i uwag Wojewody Zachodniopomorskiego, a także treść złożonych w trakcie kontroli wyjaśnienia, wnosi o wykreślenie przedmiotowego wniosku z wystąpienia pokontrolnego.

W zakresie zarzutu dotyczącego zwrotu kwoty 300,00 zł wskutek błędnej informacji przekazanej przez Podinspektora ds. nieruchomości na stanowisko księgowości, Burmistrz wskazała na brak sformułowanych wniosków i zaleceń pokontrolnych, w związku z tym wnioskuje o wykreślenie nieprawidłowości z wystąpienia pokontrolnego.

Ustosunkowując się do zarzutu niewprowadzania do ksiąg rachunkowych zdarzeń gospodarczych w okresie sprawozdawczym Burmistrz wskazała, że ewidencja środków trwałych konta 011 przez pracownika ds. księgowości budżetowej odbywa się na podstawie dokumentów przygotowanych, opracowanych przez wydziały merytoryczne ds. nieruchomości, inne jednostki budżetowe Gminy, m.in. LT, OT, itp. zgodnie z przyjętą polityką wewnętrzną w tym zakresie. W ocenie Burmistrz sformułowanie nieprawidłowości i nadzoru zostało błędnie określone, stąd wniosła o zmianę zapisu treści wniosku pokontrolnego na cyt.: „*terminowe wprowadzanie do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego każdego zdarzenia.*” Jednocześnie

organ wykonawczy wskazał, że przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym osoby odpowiedzialne za rzeczoną nieprawidłowość zostały określone w sposób nieprawidłowy.

Ustosunkowując się do zarzutu ujmowania wpływów ze sprzedaży składników majątkowych na niewłaściwym koncie Burmistrz wskazała na brak sformułowanych zaleceń i wniosków z uwagi na skorygowanie nieprawidłowości od stycznia 2021 roku, w związku z tym wnosi o wykreślenie wskazanej nieprawidłowości z wystąpienia pokontrolnego.

Przedmiotowe zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie na posiedzeniu w dniu 23 czerwca 2021 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej zważyło, co następuje.

Zastrzeżenia Burmistrz Bobolic dotyczące wniosków zawartych w punktach: II.3 oraz II.10 wystąpienia pokontrolnego zasługują na uwzględnienie.

W zakresie nieprawidłowości polegającej na zawarciu przez Gminę aneksu do umowy o emisję obligacji, zobowiązując się do wcześniejszego wykupu obligacji (ujętej w punkcie II.3) w ocenie Kolegium Rada Miejska w Bobolicach Uchwałą Nr XXXI/284/13 z dnia 24 września 2013 r. w sprawie: emisji obligacji komunalnych oraz zasad ich zbywania i wykupu w drodze § 5 ust. 4 i ust. 5 dopuściła możliwość nabycia przez Emitenta obligacji dowolnej serii przed terminem wykupu w celu ich umorzenia, oraz wskazała, iż terminy i tryb umorzenia określi Burmistrz. Wobec powyższego Kolegium doszło do przekonania, że zarzut zawarty w wystąpieniu pokontrolnym jest bezzasadny.

Ustosunkowując się do zastrzeżeń pokontrolnych odnoszących się do nieprawidłowości wykazanej w pkt II.10 wystąpienia pokontrolnego, polegającej na zwrocie nabywcy nieruchomości kwoty 300,00 zł wskutek błędnej informacji przekazanej przez Podinspektora ds. nieruchomości na stanowisko księgowości. Kolegium podkreśla, że w wystąpieniu pokontrolnym wykazuje się uchybienia i nieprawidłowości, jakie wystąpiły w działalności Gminy w okresie objętym kontrolą, wskutek nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wobec braku sformułowania w wystąpieniu wniosków i zaleceń pokontrolnych, jak również wskazania naruszonego przepisu prawa Kolegium podzieliło stanowisko Burmistrza we wskazanym zakresie.

Odnosząc się do pozostałych zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych wniesionych przez Burmistrza Gminy Bobolice Kolegium Izby oddala wniesione zastrzeżenia i wyjaśnia co następuje.

W zakresie nieprawidłowości polegającej na zatrudnieniu Sekretarza Gminy bez przeprowadzenia procedury konkursowej (ujętej w punkcie I.1 wystąpienia pokontrolnego) wskazuje się, że zgodnie z art. 5 ust. 1b ustawy o pracownikach samorządowych (obowiązującym od dnia 01.09.2013 r.) - obsadzenie stanowiska Sekretarza nie może zostać zrealizowane w trybie powierzenia obowiązków i nie znajduje do niego zastosowania art. 21 tej ustawy, przewidujący możliwość ich powierzenia na okres do 3 miesięcy. Wobec powyższego jedyną możliwością zatrudnienia na stanowisku Sekretarza stanowi wyłonienie kandydata w otwartym i konkurencyjnym naborze (tym samym zastosowany tryb przeniesienia do pracy w innej jednostce samorządowej jest nieprawidłowy), na co wskazał również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 marca 2019 r. (sygn. akt II PK 248/17): „Stanowisko sekretarza powiatu (gminy, województwa) jest zaliczane do stanowisk umiejscowionych najwyżej w hierarchii stanowisk urzędniczych. Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych w sposób szczegółowy określają zasady naboru na to stanowisko (art. 11-16) i warunki, jakie musi spełniać kandydat (art. 5-6). Zgodnie z tymi zasadami obsadzenie wolnego stanowiska sekretarza nie może odbywać się poza procedurami otwartego i konkurencyjnego naboru.” Powyższe znajduje oparcie również w literaturze wskazującej, iż cytowana ustawa nie daje możliwości zatrudnienia, także czasowego, na stanowisku Sekretarza na jakiegokolwiek innej podstawie, w tym poprzez awans wewnętrzny (art. 20 cyt. ustawy), przeniesienie do pracy w innej jednostce samorządowej (art. 22) czy też przeniesienie w ramach reorganizacji wewnętrznej urzędu (art. 23) – tak m.in.: A. Rycak i in., Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, WK 2016, nt 13. Rygorystyczny charakter przepisu art. 5 ust. 1a cytowanej ustawy co do konieczności przeprowadzenia naboru

w ściśle określonym 3-miesięcznym terminie nie pozostawia wątpliwości co do tego, że sekretarz nie może pochodzić z awansu wewnętrznego. Również w ocenie Sądu Najwyższego zawartej w wyżej przywołanym wyroku z dnia 21 marca 2019 r. z całokształtu unormowań ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że poczynając od 1 września 2013 r. zatrudnienie osoby na stanowisku sekretarza danej jednostki samorządu mogło nastąpić tylko po przeprowadzeniu konkursu, co oznacza, że obsadzenie tego stanowiska bez przeprowadzenia procedury konkursowej stanowi naruszenie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium doszło do przekonania, iż zatrudnienie z dniem 7 stycznia 2015 r. na podstawie porozumienia o przeniesieniu pracownika, stanowiło o naruszeniu wskazanych przepisów ustawy o pracownikach samorządowych.

W zakresie nieprawidłowości dotyczącej nieprawidłowego wykazania zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w sprawozdaniach Rb-Z Kolegium wyjaśnia, że z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz § 4 ust. 2 pkt 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik Nr 9 do ww. rozporządzenia, wynika jednoznacznie, że w przypadku kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych objętych poręczeniami (gwarancjami) uwzględnia się zarówno kwotę świadczenia głównego (wartość nominalną kredytów, pożyczek lub papierów wartościowych), jak i świadczeń ubocznych (odsetek oraz innych opłat), o ile zostały objęte poręczeniem (gwarancją). W przypadku poręczeń udzielonych przez Gminę Bobolice (co do których wniesiono zastrzeżenia), poręczenia obejmowały zarówno należność główną, jak i świadczenia uboczne, co wynikało wprost z przedłożonych deklaracji wekslowych, stanowiących załączniki do zawartych umów przez Podmiot, któremu poręczono zobowiązania. Organ nadzoru podkreśla, iż jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana jest do bezwzględnego przestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, co w niniejszej sprawie oznacza, że w zakresie sporządzania ww. sprawozdań finansowych należało uwzględnić w nich także należności z tytułu wymienionych świadczeń ubocznych objętych poręczeniami.

Powoływane w zastrzeżeniach stanowisko Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2008 r. (znak DG5-4834/212/BKA/2008/ST2-951) nie może mieć wiążącego i przesądzającego znaczenia przy ocenie prawidłowości postępowania przyjętego w Gminie w tym zakresie. Ministerstwo przedstawiło swoje stanowisko wyłącznie na przykładzie udzielonego przez 18 gmin, poręczenia zaciągniętej pożyczki Miejskiemu Zakładowi Oczyszczania Sp. z o.o., które stanowi, że wszyscy (18) poręczyciele winni wykazywać w sporządzanych sprawozdaniach Rb-Z udzielone poręczenia weksłowe (aktualizując ich wysokość w kolejnych sporządzanych sprawozdaniach Rb-Z, w miarę dokonywanych przez MZO Sp. z o.o. spłat), do kwoty poręczenia wekslowego. Ministerstwo nie sprecyzowało w piśmie, co stanowi tę kwotę (czy zawiera ona wyłącznie należność główną czy też należność główną wraz z odsetkami, karami umownymi czy innymi kosztami).

W zakresie nieprawidłowości polegającej na nie wykazaniu zobowiązań związku współtworzonego w wieloletniej prognozie finansowej podlegającej spłacie w roku 2020 ujętej w punkcie II.4 wystąpienia pokontrolnego Kolegium wskazuje, że zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia. Ponadto stosownie do art. 244 ostatnio cyt. ustawy do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów, dodaje się, przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego:

- 1) w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym;
- 2) w pozostałych przypadkach - w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem.

Ujmowanie zobowiązań związku współtworzonego wynika z wzoru-wieloletniej prognozy finansowej nadanego Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 83). Co więcej brak ujmowania kwot

zobowiązań związku współtworzonego zgodnie z przywołanymi przepisami może wskazywać na sporządzenie prognozy bez zachowania cechy realistyczności.

W zakresie zastrzeżenia dotyczącego nieprawidłowości polegającej na nieudzieleniu Burmistrzowi urlopu wypoczynkowego za rok 2018 w wymiarze w wymiarze 24 dni wskazać należy, że argumentacja przedstawiona przez Gminę nie zasługuje na uwzględnienie. W myśl obowiązujących przepisów prawa pracy obowiązkiem pracodawcy jest udzielanie pracownikowi urlopu w tym roku kalendarzowym, w którym uzyskał on do niego prawo. Odstępstwa od tej zasady dopuszczalne są tylko wyjątkowo i są ściśle określone w przepisach. Bez wpływu na powyższą ocenę pozostają podnoszone w zastrzeżeniach okoliczności dotyczące konieczności zwiększonego osobistego zaangażowania Burmistrza w wykonywanie pełnionych obowiązków związanych z koniecznością sprawowania nadzoru nad szczególnie ważnymi inwestycjami w gminie Bobolice, w tym z udziałem środków unijnych, w związku z którymi nierealna stała się możliwość wykorzystania urlopu w naturze. Przesądzającego znaczenia w tym zakresie nie mają także przywoływane argumenty Burmistrza świadczące o tym, iż według posiadanych informacji wiele samorządów boryka się z podobnymi problemami, gdzie wielu wójtów i burmistrzów nie ma możliwości wykorzystania urlopu wypoczynkowego, bez uszczerbku dla Gminy. W zastrzeżeniach podkreślono ponadto, że urlop wypoczynkowy jest prawem pracownika, a nie obowiązkiem, w związku z czym Burmistrz z osobą wykonującą obowiązki pracodawcy wobec Burmistrza uznali obopólnie, że pracownik w tym przypadku otrzyma ekwiwalent. W tym miejscu zaznaczyć należy, że prawo do urlopu wypoczynkowego jest zgodnie z obowiązującymi przepisami uprawnieniem pracowniczym, ale jednocześnie w myśl art. 152 § 2 Kodeksu pracy - pracownik nie może zrzec się tego prawa. W związku z tym, że wraz z upływem kadencji Burmistrza, rozwiązuje się stosunek zatrudnienia, prawo do urlopu przekształca się w prawo do ekwiwalentu. Jednak na podstawie art. 171 § 3 Kodeksu pracy, pracodawca ma możliwość zawarcia porozumienia o wykorzystaniu wskazanego urlopu w czasie pozostawania ww. w stosunku pracy na podstawie kolejnej umowy o pracę zawartej z tym samym pracodawcą bezpośrednio po rozwiązaniu lub wygaśnięciu poprzedniej umowy o pracę z tym pracodawcą. W ocenie Kolegium zasadne było skorzystanie z ww. możliwości określonej przez ustawodawcę. Odmienna – nieprawidłowa - wykładnia tego przepisu, dokonana przez składającego zastrzeżenia, z powoływaniem się na okoliczność niezbędnej obecności Burmistrza w pracy, doprowadziła do wypłaty ekwiwalentu pieniężnego, zamiast wykorzystania przez pracownika urlopu w naturze. Oceny tej nie zmieniają okoliczności i argumenty podniesione przez Burmistrza we wniesionych zastrzeżeniach. Kwestia odpowiedniej organizacji pracy to obowiązek organu wykonawczego gminy jako kierownika jednostki, pozostająca bez wpływu na powinność przestrzegania przepisów ustawowych w zakresie spełniania przesłanek udzielania urlopu wypoczynkowego.

W zakresie zastrzeżenia dotyczącego nieprawidłowości dotyczącej przyznania dodatku specjalnego, określonego w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych w ocenie Kolegium przepis ten stanowi, że upoważnienie do przyznania dodatku specjalnego sprowadza się do sytuacji, w których danemu pracownikowi okresowo zwiększono obowiązki służbowe lub powierzono do wykonania dodatkowe zadania. Dodatek ma charakter fakultatywny, a jego przyznanie uzależnione jest od spełniania ustawowo określonych przesłanek. Wykładnia językowa, systemowa i funkcjonalna wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że użyte przez ustawodawcę określenie tytułu uzasadniającego przyznanie dodatku specjalnego bezwzględnie powiązane jest z okresowością sytuacji wskazanych w wymienionym przepisie – a nie na przyznawaniu tego dodatku w stałym, ciągłym okresie czasowym. Wskazać należy, że w ustalonym okresie przyznawane dodatki specjalne były traktowane jako stałe (jak w przypadku Skarbnika w latach 2017 i 2019-2020) lub regularne (jak w przypadku Inspektora ds. obsługi organów gminy - w latach 2018-2020) składniki wynagrodzenia. Kompetencja pracodawcy w zakresie oceny przesłanek, od których zależy przyznanie pracownikowi dodatku specjalnego musi uwzględniać wymogi wynikające z obowiązujących przepisów prawa, które wskazują na zadaniowy charakter dodatku, ponieważ przyznawany on jest za wykonywanie dodatkowych, powierzonych przez pracodawcę zadań na okres ich wykonania. Ciągły charakter tego świadczenia przesądza o tym, że dodatek specjalny przyznawany był z naruszeniem regulujących jego przyznawanie przepisów ustawowych – jego przyznawanie nie było uwarunkowane okresowością zwiększonych zadań pracownika lub okresowością powierzenia dodatkowych obowiązków (tj. takich, które wykraczały poza zakresy czynności). Praktyka taka

doprowadziła do tego, że przedmiotowe dodatki stały się stałymi elementami comiesięcznych wynagrodzeń w oderwaniu od warunków ich przyznawania wyrażonych w przepisach powszechnie obowiązujących.

W ocenie Kolegium stanowisko Burmistrz potwierdza brak kryterium „okresowości” zwiększenia dodatkowych zadań lub powierzenia nowych obowiązków, wynikającego jednoznacznie z przepisu art. 36 ust. 5 cyt. ustawy o pracownikach samorządowych. Ciągły charakter tego świadczenia, przyznawanego ww. pracownikom na przestrzeni kilku lat, przesądza o tym, że dodatek specjalny przyznawany był z naruszeniem ww. przepisów ustawowych tj. z pominięciem przesłanki okresowości zwiększonych zadań pracownika lub powierzanych dodatkowych obowiązków (wykraczających poza zakres czynności).

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium doszło do przekonania, iż wskazana w pkt II.6 wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowość została ustalona w sposób właściwy, co wyklucza uwzględnienie zastrzeżenia złożonego w tym zakresie.

W zakresie zastrzeżenia dotyczącego nieprawidłowości polegającej na braku kontrasygnaty skarbnika gminy na zleceniu wykonania dokumentacji projektowo – kosztorysowej oraz na zawartym aneksie o umowy na roboty budowlane oraz dokonaniu płatności przed terminem wykonania prac Kolegium wskazuje, że zgodnie z przepisem art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej. Bezsprzeczne w sprawie jest, iż na wskazanym dokumencie Skarbnik nie złożył kontrasygnaty. Podkreślić należy, że złożenie kontrasygnaty jest również dowodem dokonania wstępnej kontroli i wyrazem realizacji przez Skarbnika obowiązku dbałości o prawidłowe gospodarowanie środkami budżetowymi.

W ocenie Kolegium istotność ww. obowiązku przewidzianego przez ustawodawcę wyraża się w tym, że kontrasygnata stanowi potwierdzenie (gwarancję), że gmina dysponuje środkami finansowymi niezbędnymi do wykonania zaciągniętego zobowiązania. Oznacza także akceptację skarbnika (głównego księgowego budżetu) co do legalności dokonywanych czynności. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że kontrasygnata stanowi oświadczenie wiedzy skarbnika co do stanu planu finansowego gminy (budżetu) i jest narzędziem dyscypliny budżetowej (B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2021 r.). Ustawodawca w drodze wskazanego przepisu wymaga więc potwierdzenia przez skarbnika lub upoważnioną przez niego osobę, że wartość zawartego zobowiązania została ujęta w finansowych aktach planistycznych zarówno jednostki organizacyjnej gminy, jak i samej jednostki samorządowej (tak: Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 października 2016 r., sygn. V CSK 716/15).

Odnosząc się do dokonania płatności przed terminem wykonania dodatkowych robót budowlanych Kolegium wskazuje, iż zapłaty za wykonanie dodatkowych robót budowlanych dokonano w dniu 18 grudnia 2018 r. (na podstawie przedłożonej przez Wykonawcę faktury, która wpłynęła do Urzędu Miejskiego w dniu 17 grudnia 2018 r.), pomimo, że protokół odbioru robót stanowiących podstawę zapłaty został sporządzony w dniu 31 grudnia 2018 r. W związku z powyższym zapłaty Wykonawcy dokonano 13 dni przed wykonaniem robót. Strony w zawartej umowie postanowiły (rozdz. V pkt 22 ust. 3), że „Prawidłowo wystawione faktury Wykonawcy będą realizowane przez Zamawiającego w terminie do 30 dni od daty ich doręczenia Zamawiającemu, wraz z wszelkimi innymi dokumentami stwierdzającymi należyte pod względem ilościowym i jakościowym wykonanie robót...”. Tym samym Kolegium nie podziela argumentacji Burmistrz dotyczącej płatności za wykonane roboty budowlane. Nie można uznać, że rozliczenie faktury nastąpiło zgodnie ze stanem faktycznym, gdyż protokół odbioru został sporządzony po zapłacie za wykonane prace, co jest niezgodne z postanowieniami zawartej umowy podstawowej na wykonanie prac budowlanych.

W zakresie zastrzeżenia dotyczącego nieprawidłowości (wskazanej w pkt II.9 wystąpienia pokontrolnego), polegającej na przekazaniu sprawozdania końcowego z realizacji inwestycji 6 dni po terminie wynikającym z umowy, podnieść należy, że w zawartej umowie dotacji Nr 32/WILD/2018 z dnia 29 listopada 2018 r. Burmistrz zobowiązała się do złożenia Wojewodzie Zachodniopomorskiemu: Sprawozdania końcowego z realizacji zadania publicznego nie później niż do 31 stycznia 2019 r. oraz rozliczenia inwestycji zgodnie z § 16 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu

i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa z realizacji zadania publicznego, tj. w terminie do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji, rozliczenie.

Kolegium wskazuje, że z protokołu kontroli oraz zgromadzonych w toku kontroli dokumentów wynika, że ostatniej płatności dokonano w dniu 6 grudnia 2018 r. Sprawozdanie zostało złożone w dniu 6 lutego 2019 r., tj. z 6-dniową zwłoką. Rozliczenie powinno być złożone do 11 lutego 2019 r., zaś nie zostało ono jednak przekazane Wojewodzie we wskazanym terminie. Dopiero po ustaleniu w trakcie kontroli, że nie dopełniono ww. obowiązku, rozliczenie zostało przekazane Dotującemu. Oceny tej nie zmieniają argumenty podniesione przez Burmistrza we wniesionych zastrzeżeniach, że z uwagi na realizację zadania bez zastrzeżeń i uwag, co zostało potwierdzone przez Wojewodę Zachodniopomorskiego. W związku z powyższym Kolegium wskazuje, że zostały naruszone postanowienia umowy dotacji zawartej w dniu 29 stycznia 2018 r.

W zakresie zastrzeżenia dotyczącego nieprawidłowości wskazanej w pkt III.1 wystąpienia pokontrolnego, polegającej na naruszeniu zasad wprowadzania do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego każdego zdarzenia, które wystąpiło w tym okresie sprawozdawczym Kolegium wskazuje, że w wniosek Burmistrza o zmianę treści wniosku na „terminowe wprowadzanie do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego każdego zdarzenia” nie zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Ustawodawca w tym zakresie nie posługuje się zwrotem „terminowe wprowadzanie do ksiąg rachunkowych”. Jednostki w księgach rejestrują zdarzenia gospodarcze danego okresu sprawozdawczego. Rejestracja zdarzeń odbywa się w formie zapisów księgowych dokonanych na zasadach określonych dokumentacją systemu rachunkowości jednostki. Zapisy księgowe danego okresu sprawozdawczego powinny obejmować wszystkie zdarzenia tego okresu. Wobec powyższego zastosowana przez Prezesa Izby terminologia odpowiada treści zapisów ustawowych.

W zakresie przypisania odpowiedzialności za niniejszą nieprawidłowość Kolegium stwierdza, że wynika ona z protokołu kontroli oraz zgromadzonych w toku kontroli dokumentów, tj. § 1 ust. III ww. zarządzenia Burmistrza Bobolic Nr 23/KU/07 z dnia 5 listopada 2007 r. W przypadku zbycia nieruchomości przez Gminę pracownik na stanowisku ds. gospodarki nieruchomościami przekazuje po zarejestrowaniu w rejestrze na stanowisko księgowości budżetowej akt notarialny lub postanowienie sądu wraz z „LT”. Przekazywanie dokumentów przez pracowników Referatu Infrastruktury, Gospodarki Przestrzennej Nieruchomości i Ochrony Środowiska do pracownika Referatu Finansów i Budżetu zgodnie z w/w zarządzeniem odbywać się miało sukcesywnie w ciągu roku, jednak w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia nabycia lub zbycia. W okresie badanym pracownik merytoryczny, tj. Podinspektor ds. nieruchomości przekazywał do działu księgowości informacje o sprzedażach, w których zamieszczał dane dotyczące nieruchomości sprzedanych (obręb, powierzchnię, wartość nabycia koszty związane z zakupem, obciążenia publicznoprawne oraz nr aktu notarialnego). Co więcej Burmistrz w złożonych wyjaśnieniach wskazała osoby odpowiedzialne za prawidłową realizację zadań objętych niniejszą nieprawidłowością. W związku z powyższym Kolegium wskazuje, że w wystąpieniu pokontrolnym zostały prawidłowo wskazane osoby odpowiedzialne.

W zakresie nieprawidłowości wskazanej w pkt III.2 wystąpienia pokontrolnego, polegającej na ujmowaniu w księgach rachunkowych wpływów ze sprzedaży składników majątkowych na niewłaściwym koncie Kolegium Izby wyjaśnia, że plan kont został ustalony w drodze obowiązującego w jednostce kontrolowanej załącznika Nr 3 do zarządzenia Nr 4A/2018 Burmistrza z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w jednostce samorządu terytorialnego - Gminie Bobolice i jednostce budżetowej – Urzędzie Miejskim w Bobolicach. Kontrola kompleksowa gospodarki finansowej Gminy Bobolice obejmowała lata 2017-2020, jak również wybrane zagadnienia za okres sprzed 2017 r. oraz występujące w roku 2021. W związku z tym, że opisana nieprawidłowość wystąpiła w roku 2020, wskazanie jej w wystąpieniu pokontrolnym należy uznać za zasadne. Biorąc jednak pod uwagę, że od roku 2021 przychody księgowane są prawidłowo, bezcelowe było formułowanie wniosku pokontrolnego, co jednak nie zmienia faktu, że w okresie badanym nie przestrzegano obowiązujących w jednostce zasad ich księgowania.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało zastrzeżenia zgłoszone przez Burmistrz Bobolic, w części dotyczącej nieprawidłowości ujętych w punktach: I.1, II.2, II.4, II.5, II.6, II.8, II.9 oraz III.1 i III. 2 wystąpienia pokontrolnego, za bezpodstawne i podlegające oddaleniu.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Niniejsza uchwała jest ostateczna.

*Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Bogusław Staszewski
(podpisano certyfikatem kwalifikowanym)*