

Łódź, dnia 12 października 2021 roku

Pani
Renata Kaczmarkiewicz
Wójt Gminy Kluki

WK – 602/48/2021

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2137), informuję Panią Wójt, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej w Gminie Kluki, w zakresie wydatków na wynagrodzenia¹. Kontrolą objęto obowiązujące w jednostce uregulowania wewnętrzne określające zasady ustalania, naliczania i wypłaty wynagrodzeń, dokumenty źródłowe dotyczące ustalania, naliczania i wypłaty wynagrodzenia oraz listy płac i karty wynagrodzeń potwierdzające wykonanie ww. czynności. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa i dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie ustaleń ogólnych i obowiązujących regulacji wewnętrznych

1. Przyjęte w jednostce rozwiązania systemowe w zakresie publikowania dokumentów (uchwał) w postaci dokumentu elektronicznego na stronie podmiotowej Gminy Kluki uniemożliwiły ustalenie faktycznej (realnej) daty ich udostępnienia. Zamieszczony pod adresem <http://kluki.biuletyn.net/?bip=2&cid=1244&id=521> dokument (uchwała nr 150/XXIX/2020 Rady Gminy Kluki z dnia 29 grudnia 2020 roku w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Kluki) posiadał metrykę określającą m.in. datę wytworzenia i udostępnienia, jednak pola danych określające te wartości nie były nadawane systemowo. Dowodzą tego stwierdzone podczas

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 12 -17 lipca 2021 roku. Protokół został podpisany przez inspektora RIO w Łodzi w dniu 16 sierpnia 2021 roku.

² Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 2176), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

kontroli zmiany w zakresie daty udostępniania dokumentu - mimo braku zmian w obrębie jego treści. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez służby informatyczne, wskazane wyżej pola mogły być dowolnie modyfikowane, a jedyną wartością utrwalającą rzeczywisty przebieg realizowanych czynności było pole „Data wykonania”. Podczas kontroli stwierdzono jednak, że wartość ta ujawniana jest tylko w rejestrze zmian i nie występuje w metryce opisującej zamieszczany dokument. W związku z powyższym, ustalenie daty faktycznej publikacji odnosiło się wyłącznie do daty modyfikacji dokumentu i nie mogło mieć zastosowania wobec dokumentu opublikowanego w jego pierwotnym brzmieniu. Gmina Kluki nie dysponowała zatem dostatecznymi rozwiązaniami systemowymi, gwarantującymi nieodwracalne utrwalenie informacji wymaganych w art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak również nie wypełniła obowiązku wynikającego z art. 8 ust. 6 pkt 5 ww. ustawy, co najmniej w zakresie w jakim zobowiązana była do ujawnienia danych umożliwiających identyfikację czasu rzeczywistego udostępnienia informacji.

2. Obowiązuje w jednostce zarządzenie nr O/0151/24/08 Wójta Gminy Kluki z dnia 2 czerwca 2008 roku w sprawie instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy w Klukach, nie było modyfikowane, mimo licznych zmian w obowiązujących przepisach, w szczególności w zakresie przepisów dotyczących szczególnych zasad rachunkowości. Zarządzenie zostało wydane m.in. na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. z 2008 r., Nr 72, poz. 42), które utraciło moc obowiązującą z dniem 30 lipca 2010 roku. Nie uwzględniono również zmian w przepisach ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.).

W zakresie ustalenia, naliczenia i wypłaty wynagrodzeń

Dokonano wypłaty wynagrodzenia na rzecz Wójta Gminy Kluki w kwocie wyższej niż wynikała z przyjętej przez Radę Gminy Kluki uchwały nr 150/XXIX/2020 z dnia 29 grudnia 2020 roku w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Kluki, w związku z zaniechaniem przez Wójta Gminy wykonania ww. uchwały w terminie od daty jej uchwalenia do dnia 30 maja 2021 roku.

Na podstawie udostępnionych przez jednostkę dokumentów źródłowych, tj. uchwał Rady Gminy Kluki ustalających wynagrodzenie Wójta Gminy Kluki w okresie od dnia 29 listopada 2018 roku do dnia 28 grudnia 2020 roku oraz od dnia 29 grudnia 2020 roku, kart wynagrodzeń i list płac za miesiące: grudzień, styczeń, luty, marzec, kwiecień, maj i czerwiec 2021 roku – stwierdzono zaniechanie korekty wynagrodzenia Wójta Gminy Kluki poprzez brak naliczenia elementów składowych kształtujących to wynagrodzenie zgodnie z uchwałą Rady Gminy nr 150/XXIX/2020 z dnia 29 grudnia 2020 roku w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Kluki. Jak wynika ze wskazanych wyżej uchwał Rada Gminy Kluki zmniejszyła wynagrodzenie Wójtowi Gminy Kluki. Kwotę wynagrodzenia zasadniczego zmniejszono o 700,00 zł (z 4.500,00 zł do 3.800,00 zł), dodatek funkcyjny o 1.300,00 zł (z 1.500,00 zł do 200,00 zł), a obliczany procentowo od wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego dodatek specjalny o 10% (z 30% liczonych od

wyższej podstawy do 20% po zmianach). Pomimo jednak ogłoszenia, a później także opublikowania uchwały wprowadzającej nowe kryteria kwotowe kształtujące wynagrodzenie Wójta Gminy Kluki, przy braku uwag ze strony organu sprawującego nadzór (Wojewoda Łódzki) - służby księgowe Urzędu Gminy Kluki, w którym kierownictwo sprawuje Wójt Gminy, zaniechały wykonania postanowień ww. uchwały w okresie od dnia 29 grudnia 2020 roku do dnia 30 maja 2021 roku. Dowodzą tego wskazane wyżej karty wynagrodzeń oraz listy płac, z których tylko karta i lista płac sporządzone za czerwiec 2021 roku przedstawiały wynagrodzenie ustalone w oparciu o składniki obowiązujące na mocy uchwały z dnia 29 grudnia 2020 roku.

Jako powód powyższego zaniechania podano brak doręczenia Wójtowi Gminy uchwały. Stosownie do złożonych do protokołu wyjaśnień Renata Kaczmarkiewicz Wójt Gminy oznajmiła, że skutecznego doręczenia uchwały dokonano po dniu 20 maja 2021 roku, w następstwie ustnego polecenia wydanego przez Przewodniczącego Rady Gminy pracownikowi Referatu Organizacyjno-Administracyjnego o przekazanie przedmiotowej uchwały Wójtowi Gminy.

Z ustaleń dokonanych podczas kontroli wynikało jednak, że pracownicy Urzędu Gminy w Klukach wykonali szereg czynności związanych z rejestracją uchwały, podpisanej przez Przewodniczącego Rady Gminy w Klukach. Dokonali także jej publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej jeszcze w grudniu 2020 roku, a Wójt Gminy skierował tę uchwałę w dniu 2 lutego 2021 roku do Wojewody Łódzkiego, w celu dokonania czynności nadzorczych. Wójt Gminy prowadził także później korespondencję z Łódzkim Urzędem Wojewódzkim w sprawie przedmiotowej uchwały. Wojewoda Łódzki uznał uchwałę Rady Gminy za podjętą zgodnie z prawem. Zatem, w świetle przytoczonych okoliczności twierdzenie, że uchwała została skutecznie doręczona w dniu 21 maja 2021 nie znajduje potwierdzenia w stanie faktycznym.

Uchwałę podjęto na sesji, w której udział wzięła Wójt Gminy, a następnie została ona opublikowana i ujęta w stosownym rejestrze. Wójt Gminy wykonała również w zakresie uchwały obowiązek jej przekazania organowi nadzoru. Dla obowiązywania uchwały ustalającej wynagrodzenie Wójta Gminy nie były wymagane prawem żadne dodatkowe czynności ze strony Przewodniczącego Rady Gminy, czy innego podmiotu. Treść uchwały w sposób zupełny ustalała jeden z elementów stosunku pracy Wójta Gminy (wynagrodzenie), dlatego też oczekiwanie doręczenia odrębnego od uchwały pisma przedstawiającego te warunki było bezprzedmiotowe. Publikacja uchwały i jej rejestracja oznaczała także, że weszła ona do obrotu dokumentów w Urzędzie Gminy, którego kierownikiem była Renata Kaczmarkiewicz Wójt Gminy Kluki. Przekazanie uchwały na konkretne stanowisko pracy było zatem kwestią techniczną i w żaden sposób nie mogło rozstrzygać o momencie obowiązywania, a co za tym idzie stosowania uchwały.

Sumując, zgodnie z obowiązującym modelem ustrojowym rada oraz wójt gminy są organami gminy (art. 11 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym – tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.), z którymi ustawa wiąże określone uprawnienia i obowiązki, w tym przede wszystkim konieczność współpracy w celu realizacji zadań wykonywanych na rzecz danej społeczności lokalnej. Stąd też z istoty rzeczy, wolą ustawodawcy wynikającą z przepisów ustaw ustrojowych jest ograniczenie barier we wzajemnej komunikacji, a ich samoistne tworzenie przez powołane wyżej organy podlega sankcjom prawnym określonym m.in. w art. 96 i 97 ww. ustawy. Jeżeli zatem art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminy *expressis*

verbis nakłada na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek wykonywania uchwał rady gminy i zadań gminy określonych przepisami prawa to nie można mieć wątpliwości, że obowiązek ten powinien być spełniony, jeżeli przepisy prawa powszechnie obowiązującego umożliwiają jego realizację a wykonanie tego obowiązku nie pozostaje z nimi w sprzeczności. W związku z powyższym, w momencie spełnienia wskazanych przesłanek, pozbawiona wad prawnych, wyrażona w formie uchwały wola organu stanowiącego podlega bezwarunkowej realizacji przez organ wykonawczy. Bez jakichkolwiek dodatkowych wymagań lub uwarunkowań, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. W omawianym przypadku, jak zostało to wcześniej opisane, przyjęta przez Radę Gminy Kluki uchwała w sposób zupełny ustalała jeden z elementów stosunku pracy Wójta Gminy i do jej wykonania nie było wymagane odrębne powiadomienie.

Mając na względzie opisaną sytuację, w której Wójt Gminy przy pełnej świadomości podjęcia i wejścia w życie postanowień uchwały Rady Gminy Kluki ustalających wynagrodzenia dla Wójta Gminy Kluki, pobierała wynagrodzenie w kwocie wyższej niż wynikająca z ww. uchwały, RIO w Łodzi skieruje do Prokuratury zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa, w celu ostatecznej oceny badanego stanu faktycznego. Skierowanie ww. zawiadomienia w celu dokonania prawnokarnej oceny sytuacji uzasadnia niekierowanie na tym etapie wniosku pokontrolnego w powyższym zakresie.

Odpowiedzialność za ujawnione naruszenia ponosi Wójt Gminy Kluki oraz Skarbnik Gminy Kluki.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach, proszę Panią Wójt o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące wnioski pokontrolne:

1. Zapewnić przestrzeganie przepisów art.8 ust.6 pkt 5 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej, poprzez wprowadzenie rozwiązań programowych zabezpieczających przed zmianą i zapewniających dostęp do metadanych określających rzeczywistą datę wytworzenia i udostępnienia dokumentu na poziomie interfejsu podmiotu odwiedzającego witrynę internetową Gminy Kluki.
2. Dokonać aktualizacji instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy w Klukach, mając za punkt odniesienia aktualny stan prawny.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Panią Wójt

o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Ryszard Paweł Krawczyk
Prezes RIO w Łodzi
(podpisane cyfrowo)

Do wiadomości:

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