



## **Uchwała Nr 382/XXIV/2020**

### **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach**

**z dnia 20 października 2020 r.**

**w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Wójta Gminy Marklowice do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 14 września 2020 roku**

Na podstawie art. 25b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

#### **§ 1**

Oddala się zastrzeżenia wniesione przez Wójta Gminy Marklowice pismem z dnia 25 września 2020 r. do wniosków nr 11, 12 i 13 zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach Znak: WK-610/21/4/20 z dnia 14 września 2020 r.

#### **§ 2**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### **Uzasadnienie**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach rozpatrując zastrzeżenia, wniesione przez Wójta Gminy Marklowice do wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, znak: WK-610/21/4//20 z dnia 14 września 2020 r. ustaliło co następuje:

Wystąpienie pokontrolne skierowane do Wójta Gminy Marklowice było następstwem kontroli kompleksowej przeprowadzonej w Gminie Marklowice od dnia 4 maja do 30 czerwca 2020 r.

i zawierało ustalenia w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności.

Zastrzeżenia zostały złożone pismem z dnia 25 września 2020 roku które wpłynęło do Izby w dniu 25 września 2020 roku, z zachowaniem 14-dniowego terminu, określonego w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 roku poz. 2137).

Stosownie do regulacji zawartej w art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do kolegium izby. Zgodnie z art. 9 ust. 4 tej ustawy zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem prezesa izby, a podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Wnoszone zastrzeżenia rozpatrują kolegia regionalnych izb obrachunkowych, stosownie do art. 25b ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Z tak skonstruowanego brzmienia przepisów wynika jednoznacznie, że przesłanką wniesienia zastrzeżeń przez kontrolowaną jednostkę może być wyłącznie zarzut błędnej wykładni prawa lub jego niewłaściwe zastosowanie. Wynika z tego jednoznacznie, że w zgłoszonych zastrzeżeniach nie mogą być podnoszone innego rodzaju przesłanki, jak chociażby polemika z dokonanymi ustaleniami w toku kontroli w zakresie stanu faktycznego, które zostały odzwierciedlone w treści protokołu z kontroli. Jeżeli występują różnice dotyczące ustaleń dokonanych w trakcie kontroli to mogą być one sygnalizowane na etapie weryfikacji treści sporządzonego protokołu przed jego podpisaniem, zarówno przez kierownika jednostki jak i skarbnika /głównego księgowego/.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zważyło, co następuje:

Zastrzeżenia dotyczyły **wniosku nr 11** wystąpienia pokontrolnego w brzmieniu:

*„Sporządzić korekty sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez Gminę Marklowice za lata 2017-2019 z uwzględnieniem nieobecności nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w okresie od poprzedniej daty przeprowadzenia analizy struktury zatrudnienia do końca każdego roku kalendarzowego, stosownie do § 3 ust. 7 rozporządzenia z dnia 13 stycznia 2010 r. Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 6, poz. 35 z późn. zm.)”;*

**wniosku nr 12** w brzmieniu:

*„Ponownie wyliczyć wysokość jednorazowych dodatków uzupełniających za lata 2017-2019 dla nauczycieli mianowanych zatrudnionych w tym okresie w szkołach prowadzonych przez Gminę Marklowice, w sposób przewidziany art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r., poz. 2215), mając na uwadze art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) oraz zobowiązać dyrektorów tych szkół do podjęcia działań w celu dobrowolnego zwrotu przez nauczycieli mianowanych do budżetu Gminy Marklowice nienależnie im wypłaconej części jednorazowych dodatków uzupełniających za lata 2017-2019, a w przypadku braku dobrowolnego zwrotu – do wyegzekwowania zwrotu od osób odpowiedzialnych za ich ustalenie, mając na uwadze zasady określone w przepisach działu piątego ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 z późn. zm.)”:*

a także **wniosku nr 13** o treści:

*„Rozważyć wprowadzenie procedury kontroli zapewniającej terminową analizę obowiązku wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających za dany rok podlegający analizie oraz wypłacanie tych dodatków w terminie do dnia 31 stycznia roku kalendarzowego następującego po roku, dla którego wyliczono kwotę różnicy, z uwzględnieniem wymogów art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r., poz. 2215), mając na uwadze art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.)”.*

Wnioski te sformułowane zostały w odniesieniu do stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczących dodatków uzupełniających dla nauczycieli na podstawie art. 30a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela polegających na tym, że w „latach 2017-2019 nieprawidłowo przeprowadzono analizę średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w „szkołach” prowadzonych przez Gminę Marklowice. Powyższe polegało na przeprowadzeniu analizy struktury zatrudnienia przed końcem kalendarzowym każdego z lat 2017-2019 (odpowiednio – jak wyjaśniono – w dniach 22 grudnia 2017 r. – za 2017 r., 26 grudnia 2018 r. – za 2018 r., 20 grudnia 2019 r. – za 2019 r., pomimo że w myśl art. 30a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 z późn. zm.) w terminie do 20 stycznia każdego roku organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego przeprowadza analizę poniesionych w poprzednim roku kalendarzowym wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wysokości średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 3 oraz średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego.

*Przeprowadzając analizę struktury zatrudnienia przed końcem danego roku kalendarzowego nie uwzględniono § 3 ust. 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 6, poz. 35 z późn. zm.).*

*Struktura zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego za dany rok kalendarzowy ustalona jeszcze przed końcem tego roku mogła być (była) obarczona błędem wynikającym ewentualnej nieobecności nauczycieli (w okresie od dnia ustalenia struktury zatrudnienia do końca roku kalendarzowego) z powodu przebywania np. na zasilku opiekuńczym, świadczeniu rehabilitacyjnym.*

*Przedwczesne przeprowadzenie analizy struktury zatrudnienia nauczycieli za trwający jeszcze rok kalendarzowy spowodowało ustalenie w nieprawidłowej wysokości kwoty różnicy (między wydatkami poniesionymi na wynagrodzenia nauczycieli w danym roku a iloczynem średniorocznej liczby etatów nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego oraz średnich wynagrodzeń nauczycieli, ustalonych w danym roku), powodującej konieczność wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego dla nauczycieli mianowanych w każdym z lat 2017-2019.*

*Wypłacając nauczycielom jednorazowe dodatki uzupełniające przed końcem roku podlegającemu analizie uchybiono postanowieniom art. 30a ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym kwota różnicy jest dzielona między nauczycieli zatrudnionych i pobierających wynagrodzenie w roku, dla którego ustalono kwotę różnicy (między wydatkami poniesionymi na wynagrodzenia nauczycieli w danym roku a iloczynem średniorocznej liczby etatów nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego oraz średnich wynagrodzeń nauczycieli, ustalonych w danym roku), w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego i wypłacana w terminie do dnia 31 stycznia roku kalendarzowego następującego po roku, dla którego wyliczono kwotę różnicy, w formie jednorazowego dodatku uzupełniającego ustalanego proporcjonalnie do okresu zatrudnienia oraz osobistej stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, zapewniając osiągnięcie średnich wynagrodzeń na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, o których mowa w art. 30 ust. 3, w danej jednostce samorządu terytorialnego w roku, dla którego wyliczono kwotę różnicy".*

W zgłoszonych zastrzeżeniach Wójt Gminy Marklowice zarzucił błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisów:

- art. 30a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela w punkcie opisującym nieprawidłowości „W zakresie dodatków uzupełniających dla nauczycieli ...” Zdaniem Wójta Gminy w w.w. przepisach nie została wskazana data początkowa przeprowadzenia analizy. Odwołujący

wskazał, że nie przeprowadzono analizy później, więc zgodnie z w/w przepisem. Nadto Wójt podkreślił, że nie można więc zgodzić się ze stwierdzeniem, że nieprawidłowo przeprowadzono analizę średniorocznej struktury zatrudnienia i nieprawidłowość polegała na przeprowadzeniu analizy przed końcem kalendarzowym każdego z lat 2017 – 2019.

- § 3 ust. 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 6, poz. 35 z późn. zm.).

- art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela

Zdaniem składającego zastrzeżenia plan finansowy szkoły na każdy rok został ustalony z uwzględnieniem art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela, tzn. w sposób pozwalający na pokrycie średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego.

Ponadto zdaniem Wójta Gminy nie uchybiono postanowieniom art. 30a ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela. Jak wynika z ww. przepisu art. 30a ust. 3 Karty Nauczyciela kwota różnicy jest wypłacana do dnia 31 stycznia roku kalendarzowego następującego po roku, dla którego wyliczono kwotę różnicy.

Kolegium Izby nie podzieliło argumentów zawartych w zgłoszonych zastrzeżeniach do **wniosku pokontrolnego nr 11** i uznało, że nie zasługują one na uwzględnienie. Kolegium uznało za słuszne stanowisko kontrolujących w zakresie odnoszącym się do stwierdzonej nieprawidłowości, przy sporządzeniu sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez Gminę Marklowice za lata 2017-2019 z uwzględnieniem nieobecności nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w okresie od poprzedniej daty przeprowadzenia analizy struktury zatrudnienia do końca każdego roku kalendarzowego. Zgodnie z § 3 ust. 7 rozporządzenia z dnia 13 stycznia 2010 r. Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 6, poz. 35 z późn. zm.), przy ustalaniu średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli nie uwzględnia się liczby etatów nauczycieli, proporcjonalnie do okresów, w których pobierali zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne lub zasiłek opiekuńczy.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Kolegium, wniosek pokontrolny nr 11 został sformułowany prawidłowo.

Odnosnie **wniosku nr 12** Kolegium Izby nie podzieliło argumentów zawartych w zgłoszonych zastrzeżeniach i uznało, że nie zasługują one na uwzględnienie. Kolegium uznało za słuszne stanowisko kontrolujących w zakresie konieczności ponownego wyliczenia wysokości jednorazowych dodatków uzupełniających za lata 2017-2019 dla nauczycieli mianowanych zatrudnionych w tym okresie w szkołach prowadzonych przez Gminę Marklowice, w sposób przewidziany art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U.z 2019 r., poz. 2215), mając na uwadze art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 30a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 z późn. zm.) w terminie do dnia 20 stycznia każdego roku organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego przeprowadza analizę poniesionych w poprzednim roku kalendarzowym wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wysokości średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 3, oraz średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego.

Kolegium Izby podkreśla, że ustawodawca w przedmiotowym przepisie mówi jednoznacznie o analizie poniesionych **w poprzednim roku kalendarzowym** wydatków na wynagrodzenia nauczycieli oraz **średniorocznej strukturze** zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego. Wyżej wymieniony przepis mówi o całym roku kalendarzowym nie o części roku lub niepełnym roku kalendarzowym. Zatem niemożliwe było prawidłowe przeprowadzenie analizy średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli w danym roku kalendarzowym przed jego zakończeniem. Analizę przeprowadzono przed końcem kalendarzowym każdego z lat 2017-2019, przy założeniu, że w okresie od dnia ustalenia struktury zatrudnienia do końca roku kalendarzowego nikt z nauczycieli nie będzie przebywał np. na zasiłku opiekuńczym, świadczeniu rehabilitacyjnym, itp.

W myśl art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, kwota różnicy, o której mowa w ust. 2, jest dzielona między nauczycieli zatrudnionych i pobierających wynagrodzenie w roku, dla którego ustalono kwotę różnicy, w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego i wypłacana w terminie do dnia 31 stycznia roku kalendarzowego następującego po roku, dla którego wyliczono kwotę różnicy, w formie jednorazowego dodatku uzupełniającego ustalane proporcjonalnie do okresu zatrudnienia oraz osobistej stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, zapewniając osiągnięcie średnich wynagrodzeń na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, o których mowa w art. 30 ust. 3, w danej jednostce samorządu terytorialnego w roku, dla którego wyliczono kwotę różnicy. Kolegium zauważa, że przepis mówi, iż wypłaty należy dokonać **do dnia 31 stycznia** roku kalendarzowego następującego

**po roku, dla którego wyliczono różnicę.** Potwierdzeniem powyższego stanowiska jest pismo Ministra Edukacji Narodowej DWST-WPZN.054.12.2015.AR z dnia 2 kwietnia 2015 r. na interpelację poselską (nr K7INT31975).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Kolegium, wniosek pokontrolny nr 12 został sformułowany prawidłowo.

Biorąc pod uwagę powyższe uzasadnienie, Kolegium nie podzieliło argumentacji podniesionej w zastrzeżeniach wniesionych przez Wójta Gminy w odniesieniu do wniosku nr 12, uznając, że nie zasługują one na uwzględnienie i postanowiło zastrzeżenia dotyczące tego wniosku z przyczyn opisanych powyżej oddalić.

Wniesione przez Wójta Gminy zastrzeżenia dotyczyły także zawartego w wystąpieniu pokontrolnym **wniosku nr 13**. Wniosek ten dotyczył rozważenia wprowadzenia procedury kontroli zapewniającej terminową analizę obowiązku wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających za dany rok podlegający analizie. Wnoszący zastrzeżenia nie odniósł się do powyższego wniosku.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że stosownie do regulacji zawartej w art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do kolegium izby, a podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Z tak skonstruowanego brzmienia tego przepisu wynika jednoznacznie, że konieczną przesłanką skutecznego wniesienia zastrzeżeń przez kontrolowaną jednostkę może być wyłącznie zarzut błędnej wykładni prawa lub jego niewłaściwe zastosowanie. Taki też zakres rozpatrywania wnoszonych zastrzeżeń określił ustawodawca dla kolegiów regionalnych izb obrachunkowych, jako organów właściwych do rozstrzygnięcia w tym przedmiocie, stosownie do art. 25b ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Podstawami podnoszonego zarzutu w zakresie błędnej wykładni prawa lub jego niewłaściwego zastosowania winny być takie elementy, jak: wyraźne wskazanie na czym polega zastosowana błędna wykładnia, jakie dyrektywy wykładni ona narusza oraz jaka jest prawidłowa wykładnia i w oparciu o jakie dyrektywy i argumenty podnoszący ten zarzut ją ustalił. W zgłoszonych zastrzeżeniach nie mogą być natomiast podnoszone innego rodzaju okoliczności, jak polemika z ustaleniami dokonanymi w toku kontroli.

W związku z powyższym, w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wniesione zastrzeżenia w zakresie wniosku pokontrolnego nr 13 nie spełniają wymogów wynikających z art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Mając na uwadze dokonane ustalenia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, stosownie do art. 25b ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, uchwaliło jak w § 1 uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Uwzględniając całość powyższego uzasadnienia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach postanowiło jak w § 1 niniejszej uchwały.

**Przewodniczący Kolegium**

Daniel Kołodziej