



Uchwała Nr 251/XXI/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 31 sierpnia 2021 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Wójta Gminy Gierałtowiec z dnia 3 sierpnia 2021 roku do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 20 lipca 2021 r.

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 Gierałtowiec pismem nr AW.1710.1.2021 z dnia 3 sierpnia 2021 roku do wniosków pokontrolnych **nr 1, 9, 11, 12, 14 i 15** zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 20 lipca 2021 roku, znak: WK-61610/3/4/21.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na posiedzeniu w dniu 31 sierpnia 2021 r. dokonało rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Wójta Gminy Gierałtowiec pismem nr AW.1710.1.2021 z dnia 3 sierpnia 2021 r. do wniosków pokontrolnych nr 1, 9, 11, 12, 14 i 15 zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach znak: WK-610/3/4/21 z dnia 20 lipca 2021 r.

Zastrzeżenia wpłynęły do Izby w dniu 3 sierpnia 2021 r., z zachowaniem terminu określonego w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137).

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Stosownie do regulacji zawartej w art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, **do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym** przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do kolegium izby. Zgodnie z art. 9 ust. 4 tej ustawy zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem prezesa izby, a podstawą zgłoszenia zastrzeżeń mogą być jedynie zarzuty naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Zastrzeżenia rozpatruje kolegium izby, stosownie do regulacji zawartej w art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a termin do ich rozpatrzenia wynosi 30 dni.

Wójt Gminy Gierałtowice pismem z dnia 3 sierpnia 2021 r. zgłosił zastrzeżenia do części wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach znak: WK-610/3/4/21 z dnia 20 lipca 2021 r. W treści złożonego pisma wskazano wnioski Nr 1, 9, 11, 12, 14 i 15 jako te wnioski, do których są formułowane zastrzeżenia.

Po dokonaniu analizy treści zastrzeżeń zgłoszonych do poszczególnych wniosków pokontrolnych Kolegium Izby stwierdziło, co następuje:

Wniosek nr 1 dotyczył zamówień publicznych i posiadał następujące brzmienie:

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Gierałtowice w zakresie prawidłowego sporządzania dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne, w szczególności wskazywania w dokumentach zamówienia powodów niedokonania podziału zamówienia na części stosownie do art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2019 z późn. zm.) oraz sporządzania protokołu postępowania w trybie podstawowym zgodnie ze wzorem tego protokołu stanowiącym załącznik nr 8 do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołu postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. z 2020 r. poz. 2434), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).

W zastrzeżeniach do ww. wniosku Wójt Gminy stwierdza „Kontrolowana kwestionuje zarzuconą nieprawidłowość w zakresie zamówień publicznych dot. zadania „Rozbudowa ul. Stachury

w Gierałtowicach (DG nr 621227 S) wraz z budową kanalizacji deszczowej, chodnika oraz ścieżki rowerowej i remont odcinka ul. Południowej w Przyszowicach”. Następnie wskazuje, że instytucja odrzucenia oferty z powodu zastosowania w niej rażąco niskiej ceny (art. 90 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych z 2004 r.) została wprowadzona do systemu zamówień publicznych 28 lipca 2016 r., co nie oznacza, że takie pojęcie nie występowało w obrocie prawnym także wcześniej. Zauważa, iż zastosowanie nierynkowej ceny ofertowej (obecnie rażąco zaniżonej) było traktowane jako czyn nieuczciwej konkurencji i mieściło się w zakresie regulacji art. 89 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych z 2004 r. Z kolei zaniechanie złożenia wyjaśnień mieściło się w zakresie regulacji art. 90 ust. 3 tej ustawy. Z tych powodów zamawiający zastosował oba te przepisy, żadnego z nich nie naruszając.

W zakresie stwierdzeń składającego zastrzeżenia zawartych w punkcie nr 1 dotyczących wniosku nr 1 odnoszących się do „(...) art. 96 ust. 1 pkt 11 ustawy Pzp w protokole postępowania o udzielenie zamówienia wyjaśnia się powody niedokonania podziału zamówienia na części.(...)” Kolegium Izby zauważa, że brak zamieszczenia uzasadnienia podziału zamówienia na części nie był kwestionowany w postępowaniu pn.: „Rozbudowa ul. Stachury w Gierałtowicach wraz z budową kanalizacji deszczowej, chodnika oraz ścieżki rowerowej i remont odcinka ul. Południowej w Przyszowicach”. Z tego względu niezrozumiałe jest odnoszenie tych kwestii do tego zamówienia. Z pisma Wójta Gminy Gierałtowice nr AW 1710.1.2021 z dnia 3 sierpnia 2021 r. jasno wynika, że zastrzeżenia dotyczą wyłącznie ww. postępowania. Wynika to wprost z pierwszych czterech wersów zastrzeżeń dotyczących wniosku nr 1.

Oceniając wniesione zastrzeżenia do wniosku nr 1 Kolegium Izby stwierdza, że nie zasługują one na uwzględnienie. Przedmiotem zastrzeżeń, jakie może wnieść jednostka kontrolowana na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych może być wyłącznie treść wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa RIO. Ustawa nie daje podstaw prawnych do wnoszenia zastrzeżeń do treści nieprawidłowości ujętej w wystąpieniu pokontrolnym, tymczasem w ocenie Kolegium Izby zastrzeżenia do wniosku nr 1 stanowią de facto właśnie polemikę z ustaleniami kontrolujących w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości i skupiają się na dodatkowych wyjaśnieniach powodów odrzucenia oferty w przedmiotowym postępowaniu, natomiast wniosek dotyczy prawidłowego sporządzania dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne, nie ingeruje natomiast w merytoryczną ocenę odrzucenia oferty z powodu zastosowania w niej rażąco niskiej ceny. Kolegium Izby stwierdza, że ustalenia poczynione przez inspektorów kontroli, zawarte zostały w protokole kontroli z dnia 21 maja 2021 r. podpisanym przez wnoszącego zastrzeżenia Wójta Gminy Gierałtowice. Podpisując protokół kontroli Wójt Gminy Gierałtowice

zgodził się z ustaleniami tam opisanymi. Na etapie składania zastrzeżeń nie jest możliwe udzielanie dodatkowych wyjaśnień.

We wniosku pokontrolnym wskazane zostało, aby wzmocnić nadzór nad pracownikami w zakresie prawidłowego prowadzenia dokumentacji określonej przepisami Prawa zamówień publicznych. Z tego względu złożone zastrzeżenia do wniosku nr 1 z powodów formalnych Kolegium Izby postanowiło oddalić.

Wniosek nr 9 dotyczył księgowości oraz sprawozdawczości i brzmiał następująco:

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Planowania i Finansów w zakresie sporządzania sprawozdań Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do § 3 ust. 4 pkt 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1564 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).

Składający zastrzeżenia Wójt Gminy Gierałtowiec podniósł, iż „w części dotyczącej księgowości i sprawozdawczości (str. 11) kontrolujący zastosowali błędną wykładnię przepisów prawa w odniesieniu do § 6 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 109 z późn. zm.)”.

Wnoszący zastrzeżenia uzasadniając swoje stanowisko stwierdził, iż sprawozdanie Rb-27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2018 r. w dziale 756, rozdziale 75621, §0010 sporządzone zostało na podstawie i zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej jednostki w następujący sposób: dochody wykonane z ewidencji księgowej – konto 901, natomiast dochody otrzymane z ewidencji księgowej – konto pozabilansowe 901-Rb27-01, które służy do ewidencji dochodów otrzymanych z tytułu subwencji oświatowej i udziałów. W ocenie składającego zastrzeżenia konto 133 jest kontem niespecyfikowanym, tj. ewidencja dochodów na tym koncie odbywa się bez podziału na klasyfikację budżetową i nie jest wykorzystywana w jednostce dla potrzeb sporządzania sprawozdań Rb-27S.

Kolegium przeanalizowało wskazane przez Wójta zapisy na str. 11 wystąpienia pokontrolnego i stwierdziło, że podniesione w zastrzeżeniach błędne zastosowanie wykładni przepisów prawa dotyczy ustaleń kontroli a nie treści wniosku. W treści protokołu kontroli opisano ustalenia, z których wynika fakt wykazania kwoty 15.263.359,00 zł w kolumnie Nr 8 – „dochody otrzymane” rocznego sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu

terytorialnego za okres od początku roku do 31 grudnia 2018 r., w dziale 756 – Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem, rozdziale 75621 – Udziały gmin w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, § 0010 – Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych. Kontrolujący ustalili, iż w okresie od stycznia do grudnia 2018 r. na konto Urzędu Gminy Gierałtowice wpłynęły dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych na łączną kwotę 14.883.294,00 zł, co wynikało z zestawienia sald i obrotów do konta 133 „Rachunek budżetu” oraz 224 „Rozrachunki budżetu” za rok 2018. Różnica pomiędzy kwotą dochodów faktycznie otrzymanych z tego tytułu, a kwotą dochodów wynikającą z wyżej wskazanych ewidencji wynosiła 380.065,00 zł (15.263.359,00 zł - 14.883.294,00 zł) i dotyczy wypływu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych za grudzień 2018 r. ale w dniu 9 stycznia 2019 r. Z wyjaśnień złożonych przez Inspektora Referatu Planowania i Finansów wynika, iż: *„W sprawozdaniu Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych, sporządzonym za rok 2018, w dziale 756, rozdziale 75621, paragrafie 0010, w kolumnie dochody otrzymane została wykazana kwota 15.263.359,00 zł. Ewidencja na koncie 133 i 224 jest ewidencją poprawną. Różnica wynika z pomyłkowego zaksięgowania ostatecznych udziałów za 2018 rok, które wpłynęły 09.01.2019 roku, a dotyczyły grudnia 2018 roku w kwocie 380.065,00 zł na koncie pozabilansowym 901-Rb27-01. W/w konto zostało ustawione do sprawozdania Rb27S w celu pokazania w sprawozdaniu dochodów otrzymanych w dziale 756, rozdziale 75621, paragrafie 0010.”*

Jak zatem wynika z powyższych ustaleń wysokość udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w pozycji „dochody otrzymane” w sprawozdaniu Rb-27S sporządzonym za 2018 r. była niezgodna ze stanem faktycznym. Prawidłową kwotę dochodów otrzymanych można było ustalić na podstawie analizy wpływów ww. środków ewidencjonowanych na koncie 133 „Rachunek budżetu”, na którym ewidencja była prowadzona w sposób prawidłowy.

Zgodnie z przepisami § 6 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych, kierowników jednostek obsługujących i naczelników urzędów skarbowych na podstawie ewidencji księgowej. Kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Tak więc powołanie się na ww. przepisy było zasadne. Nie sposób zgodzić się z poglądem prezentowanym przez składającego zastrzeżenie, że przepisy (w tym Instrukcja sporządzania sprawozdań), nie określa, iż kwoty otrzymane wynikać mają z ewidencji księgowej prowadzonej na koncie 133. W ocenie Kolegium konto 133 – „Rachunek budżetu” jest właśnie tym, na którym

ewidencjonowane są wszystkie wpływy na rachunek budżetu i to właśnie to konto jest podstawą do ustalenia wpływów z rozpatrywanych dochodów. Zgodnie z przytoczonymi przepisami, stanowiącymi podstawę wniosku pokontrolnego nr 9, tj. § 3 ust. 4 pkt 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 109 z późn. zm.), w kolumnie „Dochody otrzymane” ujmuje się kwoty udziałów, które wpłynęły na rachunki bankowe jednostek samorządu terytorialnego w okresie sprawozdawczym. Przytoczony przepis jednoznacznie wskazuje zatem na to, iż kwota wykazanych dochodów otrzymanych powinna być zgodna z kontem 133 „Rachunek budżetu”, który odzwierciedla kwoty udziałów, które wpłynęły na rachunki bankowe jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium rozpatrzyło zarzut dotyczący błędnej wykładni ww. przepisów mimo, że nie wszystkie są przywołane w samym wniosku, ale jednak wpływają na potrzebę jego sformułowania i postanowiło oddalić zgłoszone zastrzeżenia nie dopatrując się zarzucanej błędnej wykładni przepisów prawa przywołanych we wniosku.

Kolegium nadmienienia również, że rozpatrzyło powyższe zastrzeżenie mimo powołania się przez składającego zastrzeżenia Wójta Gminy Gierałtowiec na treść rozporządzenia Ministra Finansów, pomimo iż faktycznie jest to rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów, traktując to jako skrót myślowy.

Kolegium zwraca jednak uwagę aby w przyszłości, w działalności Urzędu Gminy Gierałtowiec posługiwać się właściwymi i pełnymi określeniami aktów prawnych.

Wnioski nr 11 i 12 wystąpienia pokontrolnego sformułowane zostały po ustaleniach poczynionych w zakresie wynagrodzeń, i tak:

Wniosek nr 11 nakazywał *„Ponownie obliczyć dodatkowe wynagrodzenie roczne dla pracowników Urzędu Gminy Gierałtowiec za lata 2017 - 2020 bez uwzględnienia jednorazowych lub nieperiodycznych wypłat za spełnienie określonego zadania bądź za określone osiągnięcie, mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1872) w związku z § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. 1997 r. Nr 2, poz. 14 z późn. zm.), a następnie podjąć działania w celu dobrowolnego zwrotu do budżetu Gminy kwot wypłaconego zawyżonego dodatkowego wynagrodzenia rocznego za powyżej wskazane lata, a w przypadku braku*

dobrowolnego zwrotu - od osób odpowiedzialnych za nieprawidłowe naliczenie ww. wypłat, mając na uwadze zasady określone w przepisach działu piątego ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 z późn. zm.).”

Natomiast wniosek nr 12 brzmiał następująco: *„Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Gierałtowiec w zakresie naliczania i wypłacania pracownikom dodatkowego wynagrodzenia rocznego zgodnie z wymogami art. 4 ust 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1872) w związku z § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. 1997 r. Nr 2, poz. 14 z późn. zm.) mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).*

Powyższe wnioski zostały sformułowane w związku z ustaleniami kontroli dotyczącymi nieprawidłowo naliczonego dodatkowego wynagrodzenia rocznego przysługującego za lata 2017-2020 dla pracowników Gminy Urzędu Gierałtowiec, poprzez wliczanie do podstawy tego wynagrodzenia, poza stałymi składnikami wynagrodzenia, również nieperiodycznych wypłat za spełnienie określonego zadania. tj. jedno lub dwumiesięcznych dodatków specjalnych. Skutkiem tego było naliczenie i wypłacenie dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla 17 pracowników Urzędu Gminy Gierałtowiec za lata 2017 - 2020 w wysokości wyższej od należnej o łączną kwotę 2.378,06 zł brutto. W ocenie kontrolujących było to niezgodne z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1872), w związku z § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. 1997 r. Nr 2, poz. 14 z późn. zm.). W szczególności w myśl § 6 ww. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego ustala się z uwzględnieniem wynagrodzenia i innych świadczeń ze stosunku pracy, z wyłączeniem m.in.: jednorazowych lub nieperiodycznych wypłat za spełnienie określonego zadania bądź za określone osiągnięcie.

Wnoszący zastrzeżenia Wójt Gminy Gierałtowiec stwierdził co następuje: *„Po przeanalizowaniu wniosku w zakresie ponownego obliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników Urzędu Gminy bez uwzględnienia jednorazowych lub nieperiodycznych wypłat za spełnienie określonego zadania bądź za określone osiągnięcie, kwestionuję zasadność realizacji wniosku w zakresie obowiązku ponownego przeliczenia dodatkowego wynagrodzenia dla*

pracowników, którym wypłacono dodatek specjalny prze 2 miesiące.” Dalej powołując się na art. 4 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym podnosi, że na podstawie „trzynastki” składają się wynagrodzenia i inne świadczenia ze stosunku pracy, z których ustala się ekwiwalent za urlop, poza należnościami znajdującymi się na liście wyłączeń wymienionymi w § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop. Wskazuje także na to, że dodatek specjalny nie powinien być wliczany jeśli ma charakter jednorazowy, czyli na przestrzeni całego roku kalendarzowego został wypłacony tylko raz, w jednym miesiącu. Jeśli natomiast był przyznany kilkakrotnie lub na dłuższy okres np. 2 lub 3 miesiące to już nie można mówić o jednorazowości i składnik ten podlega ujęciu w podstawie dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Z tego względu składający zastrzeżenia Wójt Gminy Gierałtówice podnosi, że wniosek w części dotyczącej ponownego przeliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników, którym dodatek był przyznany kilkakrotnie lub na dłuższy okres pozbawiony jest podstawy prawnej.

Kolegium przeanalizowało dokonane przez inspektorów kontroli ustalenia faktyczne, wskazane we wniosku nr 11 przepisy i argumenty Wójta Gminy Gierałtówice zawarte w zastrzeżeniach i ustaliło, iż w latach 2017–2020 wliczenie dodatku specjalnego przyznanego na maksymalnie 2 miesiące dotyczyło 26 sytuacji (17 pracowników łącznie w kontrolowanym okresie), z tego:

- w 2017 roku było to 6 pracowników, którym przyznano dodatek specjalny na okres 1 miesiąca i 1 pracownik, któremu przyznano dodatek na 2 m-ce,
- w 2018 roku 1 pracownik, któremu przyznano dodatek na okres 1 miesiąca i 2 pracowników, którzy otrzymali dodatek specjalny przez 2 miesiące,
- w 2019 roku 8 pracowników otrzymało dodatek specjalny na okres 1 miesiąca i 1 pracownik na okres 2 miesięcy,
- w 2020 roku 6 pracowników otrzymało dodatek specjalny na okres 1 miesiąca i 1 pracownik na okres 2 miesięcy.

Jak zatem wynika z powyższego w 21 sytuacjach dodatek przyznany został w trakcie roku kalendarzowego na okres 1 miesiąca, a jedynie w 5 sytuacjach na okres 2 miesięcy, zatem trudno zgodzić się ze składającym zastrzeżenia, że zawarta we wniosku konieczność ponownego przeliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego jest niezasadna i pozbawiona podstawy prawnej. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi w trakcie kontroli przez Sekretarz Gminy Gierałtówice, sytuacja zaliczenia tych dodatków do podstawy obliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego

spowodowana była faktem, iż „Przyznane decyzją wójta dodatki specjalne były wprowadzone do systemu informatycznego, w module KADRY jako wybrany z listy kod składnika pt. „dodatek specjalny” lub „dodatek specjalny 2” (dla odróżnienia dwóch różnych dodatków przyznanych w tym samym czasie. Lista płac generowana była natomiast w module PŁACE, w oparciu o dane zapisane w historii zatrudnienia pracownika. Każdy z tych modułów obsługiwany był (jest) przez dwie różne osoby. Kody składników wynagrodzenia są zdefiniowane w module PŁACE, gdzie jak się okazało dodatek specjalny o charakterze jednorazowym został zdefiniowany dopiero pod nazwą – „dodatek specjalny 3”. Pracownik kadr nie miał świadomości, iż wybrany z listy dodatek specjalny, dodatek specjalny 2 lub dodatek specjalny 3 może mieć różne parametry a pracownik odpowiedzialny za sporządzenie listy płac tj. inspektor ds. płac (...) świadomości czy przyznany dodatek miał charakter jednorazowy czy periodyczny. W efekcie tego nieporozumienia dodatki specjalne o charakterze jednorazowym wpisane pod wspólnym kodem składnika, zatwierdzone listą płac z danego miesiąca zostały zakwalifikowane przez program jako dodatki, które wchodzą do podstawy dodatkowego wynagrodzenia rocznego.”

Kolegium wskazuje, że zgodnie z treścią przywoływanego już wcześniej art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej dodatkowe wynagrodzenie roczne ustala się w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy. Natomiast w myśl § 6 ww. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego ustala się z uwzględnieniem wynagrodzenia i innych świadczeń ze stosunku pracy, z wyłączeniem między innymi jednorazowych lub nieperiodycznych wypłat za spełnienie określonego zadania bądź za określone osiągnięcie. Co do faktu jednorazowych wypłat sytuacja jest oczywista (co wskazano powyżej), natomiast przy odniesieniu się do dodatków wypłaconych na okres dwu miesięcy, Kolegium uznało, iż niezbędne jest ustalenie definicji tego pojęcia. Według <https://sjp.pwn.pl/> termin periodyczność oznacza powtarzający się regularnie co pewien czas. Za dodatki periodyczne należy zatem uznać takie, które są wypłacane co pewien czas za wykonywanie pewnego typu zadań, przy czym nie muszą one mieć charakteru regularnego, a okresy, za które się je wypłaca, mogą być zróżnicowane. Z kolei nieperiodyczne składniki wynagrodzenia to występujące w różnych okresach czasu, niepowtarzające się, czyli np. odprawy, nagrody, premie, które nie mają stałego charakteru. Będą nimi także jakies inne jednorazowe lub nieregularnie wypłacane składniki wynagrodzenia wynikające z umowy o pracę lub uregulowań wewnętrznych jednostki.

W analizowanej sytuacji wypłacone dodatki specjalne miały charakter uznaniowy, były przyznane przez pracodawcę na podstawie indywidualnej decyzji raz, także (jak wynika z ustaleń kontroli) od razu na okres dwu miesięcy na podstawie jednego pisma, nie miały zatem charakteru powtarzalnego, który pozwalałby uznać je za periodyczne.

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium Izby orzekło o oddaleniu zastrzeżeń do wniosku nr 11.

W zakresie zawartego w piśmie Wójta Gminy Gieraltowice zapisu w punkcie 3, że zastrzeżenia dotyczą również wniosku nr 12 – Kolegium stwierdza, że w piśmie tym nie sformułowane zostały żadne argumenty, a nawet jakiegokolwiek odniesienia do treści tego wniosku. Z tych względów Kolegium postanowiło o oddaleniu sygnalizowanych przez Wójta Gminy Gieraltowice, ale nie sformułowanych zastrzeżeń ze względów formalnych. Dodatkowo Kolegium Izby wyjaśnia, że treść wniosku nr 12 jest przyszłościowa i ma na celu wyeliminowanie ewentualnych dalszych nieprawidłowości w zakresie naliczania dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników Urzędu Gminy w kolejnych latach.

Wnioski nr 14 i 15 wystąpienia pokontrolnego sformułowane zostały po ustaleniach poczynionych w zakresie wypłaty dodatków uzupełniających dla nauczycieli – art. 30a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Wniosek nr 14 zalecał: *„Sporządzić korekty sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego we wszystkich szkołach prowadzonych przez Gminę Gieraltowice za lata 2017 - 2020, z uwzględnieniem w faktycznie poniesionych wydatkach na wynagrodzenia nauczycieli, dodatkowego wynagrodzenia rocznego naliczonego za rok poprzedni wszystkim nauczycielom zmieniającym w trakcie roku stopień awansu zawodowego, a wypłaconego im w roku podlegającym analizie, mając na uwadze art. 30 ust. 1 pkt 4, art. 30a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 z późn. zm.) oraz § 3 ust. 3 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. z 2020 r. poz. 1303).”*

Natomiast wniosek nr 15 brzmiał następująco: *„Wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Edukacji, którym powierzono dokonywanie analizy poniesionych w poprzednim roku kalendarzowym wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wysokości średnich wynagrodzeń, stosownie do art. 30 ust. 1 pkt 4 i art. 30a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 z późn. zm.) oraz § 3 ust. 3 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. z 2020 r. poz. 1303), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305).”

Powyższe wnioski zostały sformułowane w związku ze stwierdzoną w trakcie kontroli nieprawidłowością dotyczącą tego, że w sprawozdaniach z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w zakresie wydatków poniesionych w latach 2017 – 2020, w kolumnie „dodatkowe wynagrodzenie roczne” – nauczyciel stażysta, nie wskazano kwoty (części lub całości) dodatkowego wynagrodzenia rocznego wypłaconego nauczycielom stażystom, którzy w roku poprzedzającym wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego awansowali na stopień nauczyciela kontraktowego. Nauczycielom awansującym w trakcie roku z nauczyciela stażysty na nauczyciela kontraktowego całość dodatkowego wynagrodzenia rocznego ujmowano w kolumnie „dodatkowe wynagrodzenie roczne” – nauczyciel kontraktowy, pomimo iż część lub całość tego wynagrodzenia została wypracowana przez tych nauczycieli na niższym stopniu awansu zawodowego, tj. jako nauczyciel stażysta. Sytuacja taka miała miejsce w dwóch jednostkach oświatowych gminy objętych kontrolą, w których występowały w trakcie roku przypadki zmiany stopnia awansu zawodowego z nauczycieli stażystów na nauczycieli kontraktowych.

W rezultacie błędnego ujęcia w całości dodatkowego wynagrodzenia rocznego w kolumnie „dodatkowe wynagrodzenie roczne” – nauczyciel kontraktowy, zaniżono kwoty w kolumnie „dodatkowe wynagrodzenie roczne” – nauczyciel stażysta. Zaniżenie wydatków na poszczególnych stopniach awansu nie spowodowało konieczności wypłaty dodatku uzupełniającego. Z wyjaśnień udzielonych w trakcie kontroli przez Kierownika Referatu Edukacji przyczyną nieprawidłowości było ograniczenie programu Vulcan, na podstawie którego dokonywane są obliczenia niezbędne do sporządzenia sprawozdania ze średnich wynagrodzeń nauczycieli. W programie kolumna „dodatkowe wynagrodzenie roczne” nauczyciel stażysta, nie uwzględnia kwoty dodatkowego wynagrodzenia rocznego nauczycieli stażystów, którzy w trakcie roku uzyskali wyższy stopień awansu zawodowego.

W zastrzeżeniach Wójt Gminy Gierałtowice podnosi, że w zakresie treści wystąpienia pokontrolnego w tej części, kontrolujący zastosowali błędną wykładnię przepisów prawa w odniesieniu do art. 30 ust. 1 pkt 4 i art. 30a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz § 3 ust. 3 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.

Wójt podnosi, że dodatkowe wynagrodzenie roczne zostało wypłacone w roku, w którym nauczyciel nie uzyskał kolejnego stopnia awansu zawodowego, ponieważ posiadał już stopień nauczyciela kontraktowego. Z tego względu wynagrodzenie to powinno zostać ujęte w analizie nauczycieli kontraktowych, bowiem w analizie tej należy uwzględnić wynagrodzenie w aktualnym, w dniu wypłaty, stopniu awansu zawodowego. W ocenie Wójta nie ma znaczenia okoliczność, że wysokość tego wynagrodzenia („trzynastki”) została obliczona w wysokości proporcjonalnej do okresów przepracowanych na poszczególnych stopniach awansu, co wiąże się z wysokością wynagrodzenia zasadniczego. Z tych powodów w ocenie Wójta Gminy Gierałtówice stoi na stanowisku poprawności dokonywanych obliczeń oraz sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez gminę Gierałtówice.

Kolegium przeanalizowało dokonane przez inspektorów kontroli ustalenia faktyczne, treść wniosku nr 14, w tym przepisy tam przywołane i argumenty Wójta Gminy Gierałtówice zawarte w zastrzeżeniach i ustaliło co następuje:

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela wynagrodzenie nauczycieli składa się oprócz tych wymienionych literalnie w punktach 1-3 także z innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy. Takim innym świadczeniem jest niewątpliwie dodatkowe wynagrodzenie roczne.

Z kolei konieczność dokonywania analizy wydatków na wynagrodzenia ustawodawca zawarł w art. 30a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, gdzie nałożył obowiązek, aby w terminie do dnia 20 stycznia każdego roku organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego przeprowadził analizę poniesionych w poprzednim roku kalendarzowym wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wysokości średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 3 tej ustawy, oraz średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego.

Na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 30a ust. 7 Karty Nauczyciela Minister Edukacji Narodowej wydał w dniu 13 stycznia 2010 roku rozporządzenie w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, gdzie w § 3 ust. 3 określił, że nauczycieli, którzy w danym roku uzyskali kolejny stopień awansu zawodowego, przy ustalaniu średniorocznej struktury zatrudnienia uwzględnia się odpowiednio na stopniach awansu

zawodowego proporcjonalnie do okresu pobierania wynagrodzenia na danym stopniu awansu zawodowego.

W ocenie Kolegium biorąc pod uwagę ww. przepisy dodatkowe wynagrodzenie roczne należy traktować w sprawozdaniu z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli w taki sam sposób jak comiesięczne wynagrodzenie, tj. proporcjonalnie do okresu pobierania wynagrodzenia na danym stopniu awansu zawodowego. Dodatkowe wynagrodzenie roczne jest świadczeniem nierozzerwalnie związanym z pobieranym wynagrodzeniem (jest swego rodzaju pochodną pobranego wynagrodzenia), bowiem zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej dodatkowe wynagrodzenie roczne ustala się w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy. Z tego przepisu wynika zatem jednoznacznie, że w przypadku pobierania przez nauczyciela w trakcie roku wynagrodzenia nauczyciela stażysty i nauczyciela kontraktowego, dodatkowe wynagrodzenie roczne będzie wyliczane z uwzględnieniem pobierania wynagrodzenia na obu stopniach. Nie ma zatem żadnego logicznego uzasadnienia aby dodatkowe wynagrodzenie roczne nie było wykazywane proporcjonalnie do okresu wynagrodzenia pobieranego na odpowiednim stopniu awansu, na podstawie którego jest wyliczane.

Z tego względu dodatkowe wynagrodzenie roczne wypłacone dla nauczyciela za rok poprzedni, w którym awansował na wyższy stopień, pomimo iż wypłacone w roku sporządzania analizy, tj. w roku kiedy był już zatrudniony na wyższym stopniu awansu zawodowego, wynika jednak bezpośrednio także z pobieranego wynagrodzenia jeszcze na niższym stopniu awansu zawodowego. W takiej sytuacji zdaniem Kolegium Izby błędne jest przypisanie całości dodatkowego wynagrodzenia rocznego do nauczyciela na wyższym stopniu awansu zawodowego, skoro jego większa część jest pochodną wynagrodzenia pobieranego na niższym stopniu. Dodatkowo zauważyć także należy, iż dodatkowe wynagrodzenie roczne naliczone na koniec roku którego dotyczy jest zobowiązaniem roku, za który jest należne i wiąże się bezpośrednio z wysokością wynagrodzenia zasadniczego. Z tego też względu nie sposób zgodzić się z argumentacją składającego zastrzeżenia Wójta Gminy Gierałtówice, iż w analizie należy uwzględnić wynagrodzenie jedynie w aktualnym, w dniu wypłaty stopniu awansu zawodowego, a bez znaczenia pozostaje okoliczność obliczenia tego wynagrodzenia w wysokości proporcjonalnej do okresów przepracowania na poszczególnych stopniach awansu.

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium Izby orzekło o oddaleniu zastrzeżeń do wniosku nr 14.

W zakresie stwierdzenia zawartego w piśmie Wójta Gminy Gierałtowiec, że zastrzeżenia dotyczą również wniosku nr 15 – Kolegium Izby ponownie, jak przy wniosku nr 12 stwierdza, że w piśmie składającego zastrzeżenia Wójta Gminy Gierałtowiec (w punkcie 4) nie sformułowane zostały żadne argumenty, a nawet jakiegokolwiek odniesienia do treści tego wniosku. Biorąc przytoczone powyżej argumenty dotyczące wykładni zawartych we wniosku między innymi art. 30 ust. 1 pkt 4, art. 30a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz § 3 ust. 3 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 Kolegium Izby postanowiło o oddaleniu zastrzeżeń także w tej części. Charakter wniosku jest przyszłościowy, mający na celu usprawnienie działalności gminy Gierałtowiec w opisanym tam zakresie i uniknięcie ewentualnych dalszych nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego.

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.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej