



Uchwała Nr 73/IV/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 10 lutego 2022 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Burmistrza Miasta i Gminy Olsztyn do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 10 stycznia 2022 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 Burmistrza Miasta i Gminy Olsztyn, pismem z dnia 19 stycznia 2022 r. do wniosków pokontrolnych nr 18 i 19, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach Znak: WK-610/23/4/21/22 z dnia 10 stycznia 2022 r.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na posiedzeniu w dniu 10 lutego 2022 r. rozpatrzyło zastrzeżenia zgłoszone przez Burmistrza Miasta i Gminy Olsztyn pismem z dnia 19 stycznia 2022 r. do wniosków pokontrolnych nr 18 i 19 zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach Znak: WK-610/23/4/21/22 z dnia 10 stycznia 2022 r. Zastrzeżenia wpłynęły do Izby w dniu 24 stycznia 2022 r., z zachowaniem terminu

określonego w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zważyło, co następuje:

Stosownie do regulacji zawartej w art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 roku poz. 2137), 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 zarzut 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.

Burmistrz Miasta i Gminy Olsztyn pismem z dnia 19 stycznia 2022 r. zgłosił zastrzeżenia do części wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach znak: WK-610/23/4/21/22 z dnia 10 stycznia 2022 r. W treści złożonego pisma wskazano wnioski Nr 18 i 19, jako te wnioski, do których są formułowane zastrzeżenia. Pismo wpłynęło do tut. Izby w dniu 24 stycznia 2022 r. tj. z zachowaniem 14 - dniowego terminu dla wniesienia zastrzeżeń, określonego w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

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

Wnioski nr 18 i 19 wystąpienia pokontrolnego sformułowane zostały po ustaleniach poczynionych w zakresie wynagrodzeń:

Wniosek nr 18 brzmiał: *""Podjąć działania celem dostosowania wysokości dodatku funkcyjnego ustalonego dla p. Małgorzaty Haładyj – Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Olsztyn do obowiązujących przepisów załącznika nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1960), art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282 z późn. zm.), art. 292 § 1 i art. 69 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 z późn. zm.) oraz wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Finansowego w zakresie prawidłowego sporządzania projektów angaży dla pracowników*

Urzędu Miasta i Gminy Olsztyn stosownie do ww. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, 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.)."

Natomiast wniosek nr 19 brzmiał następująco: *"Podjąć działania w celu dokonania dobrowolnego zwrotu do budżetu równowartości zawyżonego dodatku funkcyjnego od ww. pracownika Urzędu Miasta i Gminy Olsztyn, a w przypadku braku dobrowolnej wpłaty, rozważyć wyegzekwowanie wpłat od osób odpowiedzialnych za przyznanie i wypłacenie, w oparciu o 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.)."*

Powyższe wnioski zostały sformułowane w związku z wynikami kontroli dotyczącymi: *"nieprawidłowego ustalenia w 2018 r. warunków płacy dla p. Małgorzaty Haładaj – ówczesnego Zastępcy Wójta Gminy Olsztyn poprzez zawyżenie dodatku funkcyjnego, a następnie w okresie od grudnia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli wypłacenie tego dodatku w zawyżonej wysokości. W załączniku nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936) maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego (kwota w złotych) zastępcy wójta w gminie do 15 tys. mieszkańców ustalono w kwocie 4.800,00 zł, a maksymalny poziom dodatku funkcyjnego w kwocie 1.760,00 zł. Na podstawie zarządzenia Nr 143/2018 Wójta Gminy Olsztyn z dnia 19 listopada 2018 r. p. Małgorzata Haładaj została powołana na stanowisko Zastępcy Wójta Gminy Olsztyn w wymiarze ¼ etatu. Z dniem 19 listopada 2018 r. ustalono stawkę dodatku funkcyjnego w kwocie 1.250,00 zł miesięcznie, tj. w wysokości 71% maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego, określonego w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia. Maksymalna stawka dodatku funkcyjnego wyliczona proporcjonalnie do ¼ wymiaru etatu mogła wynieść nie więcej niż 440,00 zł. W myśl art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 z późn. zm.) w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 292 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917 z późn. zm.), zawarcie z pracownikiem umowy o pracę przewidującej zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy nie może powodować ustalenia jego warunków pracy i płacy w sposób mniej korzystny w stosunku do pracowników wykonujących taką samą lub podobną pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, z uwzględnieniem jednak proporcjonalności wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń związanych z pracą, do wymiaru czasu pracy pracownika. W myśl art. 69 ww. ustawy – Kodeks pracy, jeżeli przepisy niniejszego rozdziału nie stanowią inaczej, do stosunku pracy*

na podstawie powołania stosuje się przepisy dotyczące umowy o pracę na czas nieokreślony, z wyłączeniem przepisów regulujących: tryb postępowania przy rozwiązywaniu umów o pracę; rozpatrywanie sporów ze stosunku pracy w części dotyczącej orzekania: o bezskuteczności wypowiedzeń i o przywracaniu do pracy."

Burmistrz Miasta i Gminy Olsztyn zgłosił następujące zastrzeżenia "do wniosków 18 i 19 zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 10 stycznia 2022 r. - naruszenie art. 29² § 1 i art. 69 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917 ze zm.) w zw. z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.) w zw. z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936) poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że w świetle obowiązujących przepisów, niemożliwe jest wypłacenie dodatku funkcyjnego na stanowisku zastępcy wójta w wysokości wyższej niż kwota wynikająca z obliczenia dodatku proporcjonalnie w stosunku do wymiaru zatrudnienia, co skutkowało ustaleniem przez Regionalną Izbę Obrachunkową, że w 2018 r. nieprawidłowo ustalono warunki płacy dla ówczesnego Zastępcy Wójta Gminy Olsztyn poprzez zawyżenie dodatku funkcyjnego, a następnie w okresie od grudnia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli wypłacano ten dodatek w zawyżonej wysokości, podczas gdy w ocenie kontrolowanej jednostki, w stanie faktycznym sprawy, w świetle obowiązujących przepisów, wypłata dodatku funkcyjnego w kwocie wyższej niż wynikająca z obliczenia dodatku proporcjonalnie w stosunku do wymiaru zatrudnienia jest dopuszczalna i nie powinna budzić wątpliwości."

W uzasadnieniu zastrzeżeń wskazano ponadto, że zdaniem Burmistrza Miasta i Gminy Olsztyn ani ustawa o pracownikach samorządowych, ani rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych nie zawierają dyrektyw co do sposobu ustalania dodatku funkcyjnego, Rozporządzenie określa wyłącznie stawkę maksymalną, co oznacza, że określenie jego konkretnej wysokości (nieprzekraczającej maksymalnej wysokości) należy do swobodnej decyzji wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Ponadto stwierdzono, że: "Powyższe potwierdza wykładania historyczna. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1786), które obowiązywało przed uchwaleniem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, wysokość wynagrodzenia w przypadku zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy regulowana była w § 11, zgodnie z którym: Pracownikom samorządowym zatrudnionym w niepełnym wymiarze czasu pracy wynagrodzenie zasadnicze i inne składniki wynagrodzenia przysługują w wysokości proporcjonalnej do wymiaru czasu pracy określonego w umowie o pracę. W rozporządzeniu z 2018 r. brak analogicznego przepisu. Analogicznego przepisu brak również w w ustawie o pracownikach samorządowych. Stąd wnioskować należy, że ustawodawca świadomie zrezygnował z obowiązku obliczania dotaku

funkcyjnego proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy". W dalszej części uzasadnienia stwierdzono, że: "Przepisy nie nakazują zmniejszać wysokości dodatku funkcyjnego proporcjonalnie do wielkości etatu. Nie nakazują również stosowania reguły pro rata temporis w sytuacji, w której brak jest ryzyka dyskryminacji pracowników pełnoetatowych wykonujących taką samą lub podobną pracę. Ponownie wymaga podkreślenia, że reguła wynikająca z art.29² § 1 k. p., stosowanego do pracowników samorządowych na podstawie art. 43 ust. 1 u.p.s., ma chronić pracowników niepełnoetatowych przed odstępowaniem od reguły proporcjonalności świadczeń, ale na niekorzyść tych pracowników. Brak jest natomiast przesłanek do stosowania ww. przepisu w sytuacji, w której odstępstwo następuje na korzyść pracowników pełnoetatowych wykonujących taką samą lub podobną pracę".

Odnosząc się do zarzutów podniesionych we wniesionych zastrzeżeniach, dotyczących błędnej wykładni wskazanych w nich przepisów prawa, Kolegium Izby zważyło, co następuje: Bezspornym jest fakt, że z dniem 19 listopada 2018 r. ustalono stawkę dodatku funkcyjnego dla Zastępcy Wójta Gminy Olsztyn, zatrudnionego w wymiarze 1/4 etatu, w wysokości 71% maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936). W załączniku nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936) maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego zastępcy wójta w gminie do 15 tys. mieszkańców ustalono w kwocie 4.800,00 zł, a maksymalny poziom dodatku funkcyjnego w kwocie 1.760,00 zł.

W myśl art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282 z późn. zm.) w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy. Zgodnie natomiast z art. 29² § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 z późn. zm.), zawarcie z pracownikiem umowy o pracę przewidującej zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy nie może powodować ustalenia jego warunków pracy i płacy w sposób mniej korzystny w stosunku do pracowników wykonujących taką samą lub podobną pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, z uwzględnieniem jednak proporcjonalności wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń związanych z pracą, do wymiaru czasu pracy pracownika. Zdaniem Kolegium zasada proporcjonalność wynikająca z przytoczonego wyżej przepisu Kodeksu pracy dotyczy wszystkich składników wynagrodzenia, z uwzględnieniem również maksymalnych limitów poszczególnych składników wynagrodzeń, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Dodatkowo Kolegium Izby wyjaśnia, że treść wniosku nr 18 jest przyszłościowa i ma na celu wyeliminowanie ewentualnych dalszych nieprawidłowości w zakresie naliczania dodatku funkcyjnego dla Zastępcy Burmistrza. We wniosku nr 19 natomiast znalazł się zapis, że w przypadku

braku dobrowolnego zwrotu do budżetu równowartości zawyżonego dodatku funkcyjnego należy rozważyć wyegzekwowanie wpłat od osób odpowiedzialnych.

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, uchwało jak w § 1 uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej