



Uchwała Nr 154/VIII/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 16 marca 2023 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Zarządu Powiatu w Lublińcu do wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 20 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 25b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) - **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1

Oddala się zastrzeżenia wniesione przez Zarząd Powiatu w Lublińcu pismem Nr WF.1710.I.2022 z dnia 3 marca 2023 r. do wniosku Nr 11 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach znak: WK-610/41/4/22/23 z dnia 20 lutego 2023 r.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na posiedzeniu w dniu 16 marca 2023 r. dokonało rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Zarząd Powiatu w Lublińcu - pismem Nr WF.1710.I.2022 z dnia 3 marca 2023 do wniosku Nr 11 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach znak: WK-610/41/4/22/23 z dnia 20 lutego 2023 r. Zastrzeżenia wpłynęły do Izby w dniu 3 marca 2023 r.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), skierował w dniu 20 lutego 2022 r. do Starosty Lublinieckiego wystąpienie pokontrolne

(znak: WK-610/41/4/22/23), sporządzone na podstawie przeprowadzonej w dniach od 3 listopada 2022 r. do 15 grudnia 2022 r. - przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach - kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Powiatu lublinieckiego za okres od 1 stycznia 2018 r. do 15 grudnia 2022 r. W przesłanym wystąpieniu wskazane zostały źródła i przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności kontrolowanej jednostki.

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 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. Zastrzeżenia rozpatruje kolegium izby, na podstawie regulacji zawartej w art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, na posiedzeniu niejawnym, w terminie 30 dni od ich zgłoszenia.

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, 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/. Z treści przytoczonych przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wynika jednoznacznie, że stan faktyczny będący podstawą sformułowania wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym jest traktowany przez ustawodawcę jako uzgodniony ostatecznie i bezsporny. Rolą kolegiów regionalnych izb obrachunkowych nie jest dokonywanie ponownej weryfikacji i oceny ustaleń dokonanych w toku przeprowadzonej kontroli lecz wyłącznie rozpoznanie wyraźnie sformułowanych i wyartykułowanych zarzutów w zakresie błędnej wykładni prawa lub jego niewłaściwego zastosowania. Podkreślić należy, że zgodnie z poglądami prezentowanymi w literaturze z zakresu wykładni prawa, 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 /vide np.: L. Morawski „Zasady wykładni prawa” Toruń 2006, M. Zieliński „Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki” Warszawa 2012”/. Przypadek błędnej wykładni prawa polega na mylnym rozumieniu treści lub znaczenia przepisu prawnego, zaś niewłaściwe zastosowanie normy prawnej polegać może na wadliwym wyborze normy prawnej lub błędnym identyfikowaniem ustalonego stanu faktycznego z określonym przepisem prawnym i tym samym nieadekwatnym określeniem skutków prawnych wynikających z tego przepisu.

Zarząd Powiatu w Lublińcu wniósł zastrzeżenia do **wniosku nr 11** wystąpienia pokontrolnego w brzmieniu:

„Podjąć działania celem dobrowolnego zwrotu do budżetu powiatu lublinieckiego kwoty zawyżonych wydatków z tytułu wynagrodzenia Wicestarosty Lublinieckiego, mając na uwadze art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.), a w przypadku braku dobrowolnego zwrotu -wyegzekwować zwrot od osób odpowiedzialnych za przyznanie i wypłacenie wynagrodzenia, mając na uwadze zasady określone w przepisach działu piątego ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r., poz. 1510 z późn. zm.).”

Z treści wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach znak: WK-610/41/4/22/23 wynika, iż ww. wniosek Nr 11 został przez kontrolujących sformułowany na podstawie następujących ustaleń:

W okresie od czerwca 2018 r. do sierpnia 2021 r. przyznano wynagrodzenie miesięczne (wraz z dodatkiem specjalnym) dla Wicestarosty Lublinieckiego w wysokości przekraczającej maksymalną wysokość wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru tj. w wysokości przekraczającej w okresie miesiąca siedmiokrotność kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 373 z późn. zm.). Naruszono tym art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.) w związku z obowiązującym w ww. okresie art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1260 z późn. zm.)

W latach 2018 - 2021 maksymalne wynagrodzenie miesięczne pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru wynosiło 12.525,94 zł (kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wynosiła w ww. okresie 1.789,42 zł miesięcznie). We wskazanym okresie Wicestarosćie Lublinieckiemu wypłacono: w miesiącu czerwcu 2018 r. łączne wynagrodzenie w wys. 14.360,00 zł brutto, w tym: wynagrodzenie zasadnicze w wys. 5.200,00 zł, dodatek za wieloletnią pracę w wys. 1.040,00 zł, dodatek funkcyjny w wys. 2.200,00 zł, dodatek specjalny w wys. 5.920,00 zł, co skutkowało przekroczeniem kwoty maksymalnego wynagrodzenia miesięcznego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru o 1.834,06 zł, w okresie od lipca 2018 do kwietnia 2019 r. po 13.000,00 zł miesięcznie brutto, w tym: wynagrodzenie zasadnicze w wys. 4.200,00 zł, dodatek za wieloletnią pracę w wys. 840,00 zł, dodatek funkcyjny w wys. 2.200,00 zł, dodatek specjalny w wys. po 5.760,00 zł (wynagrodzenie za kwiecień 2019 r. skorygowano o zasiłek chorobowy i wynagrodzenie za czas choroby), co skutkowało przekroczeniem kwoty maksymalnego wynagrodzenia miesięcznego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru o kwotę 474,06 zł miesięcznie, w okresie od maja 2019 r. do sierpnia 2021 r. po 14.500,00 zł brutto miesięcznie, w tym: wynagrodzenie zasadnicze w wys. 4.200,00 zł, dodatek za wieloletnią pracę w wys. 840,00 zł dodatek funkcyjny w wys. 2.200,00 zł, dodatek specjalny po 7.260,00 zł, co skutkowało przekroczeniem kwoty maksymalnego wynagrodzenia miesięcznego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru o kwotę 1.974,06 zł za każdy miesiąc.

W złożonych pisemnie zastrzeżeniach Zarząd Powiatu w Lublińcu zarzucił przy sformułowaniu wniosku pokontrolnego nr 11 nieprawidłową wykładnię art. 37 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych. W zastrzeżeniach Zarząd stwierdził, że ustalenia kontrolujących zawarte zarówno w protokole kontroli, jak i wystąpieniu pokontrolnym, nie wskazują i nie przywołują żadnej normy prawnej, przepisu prawa, który definiowałaby (w stanie prawnym do sierpnia 2021r.) pojęcie: „maksymalnego wynagrodzenia” osób, o których mowa w art.4 ust.1 pkt.1 ustawy o pracownikach samorządowych, przyjmując w wyniku wykładni art. 37 ust.3 ustawy, iż pod pojęciem tym należy rozumieć oprócz wynagrodzenia zasadniczego, dodatku za wieloletnia pracę oraz dodatku funkcyjnego, również sumę przyznanego dodatku specjalnego. Składający zastrzeżenia wskazuje, iż nie sposób się zgodzić z przyjętą przez kontrolujących wykładnią pojęcia: „maksymalne wynagrodzenie”. Dokonując wykładni pojęcia wynagrodzenie maksymalne - niezdefiniowanego przez przepis prawa (do sierpnia 2021r.) kontrolujący nie wzięli pod uwagę, zarówno wykładni celowościowej jak i językowej, koniecznej do uwzględnienia w oparciu o brzmienie przepisu art. 37 ust. 4 ustawy nadane przez ustawodawcę od sierpnia 2021 r.

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.

Zgodnie z art. 37 ust. 3 (w brzmieniu do sierpnia 2021 r.) maksymalne wynagrodzenie osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Zatem, maksymalne wynagrodzenie osób zatrudnionych na podstawie wyboru nie mogło przekroczyć kwoty 12.525,94 zł brutto (kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wynosiła 1.789,42 zł). Do dnia nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych (tj. do dnia 1 listopada 2021 r., która miała zastosowanie od dnia 1 sierpnia 2021 r.) ustawa ta nie precyzowała, co należy rozumieć pod pojęciem maksymalnego wynagrodzenia miesięcznego. Zdaniem Kolegium przez wynagrodzenie miesięczne należało rozumieć sumę wszystkich przyznanych na dany miesiąc składników wynagrodzenia zarówno obligatoryjnych jak i fakultatywnych.

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

Biorąc pod uwagę powyższe uzasadnienie, Kolegium nie podzieliło argumentacji podniesionej w zastrzeżeniach wniesionych przez Zarząd Powiatu w Lublińcu w odniesieniu do wniosku nr 11, uznając, że nie zasługują one na uwzględnienie i postanowiło zastrzeżenia dotyczące tego wniosku oddalić.

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.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej