

UCHWAŁA NR 47/2004
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 21 czerwca 2004 r.

w sprawie rozparzenia zastrzeżeń Burmistrza Karpacza z dnia 26 maja 2004 r.
do wniosków pokontrolnych nr nr 3, 4 i 32 zawartych w wystąpieniu
Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 5 maja 2004 r. (znak:
WK.660/111/K-73/03)

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r.o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1.

Oddalić zgłoszone przez Burmistrza Miasta Karpacz zastrzeżenia w całości.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 5 maja 2004 r. (znak: WK.660/111/K-73/03), skierowanym do Burmistrza Karpacza, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), wskazała na nieprawidłowości i uchybienia szczegółowo opisane w protokole kontroli w oparciu o wyniki kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Miasta Karpacz, przeprowadzonej w okresie od dnia 8 grudnia 2003 r. do dnia 29 marca 2004 roku.

Burmistrz Karpacza pismem z dnia 26 maja 2004 r. znak R 00178 (wpływ do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 27 maja 2004 r.), wniósł do wystąpienia pokontrolnego zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych o numerach 3, 4 i 32. Przedmiotowymi wnioskami, do których wniesiono zastrzeżenia, zalecono:

- wniosek nr 3 „Podjęcie czynności mających na celu dokonanie zwrotu do budżetu gminy środków pieniężnych wydatkowanych na sfinansowanie polis ubezpieczeniowych dla pracowników Urzędu Miejskiego”,
- wniosek nr 4 „Podjęcie działań mających na celu dokonanie zwrotu przez byłą Burmistrz Miasta Elżbietę Sadlak środków pieniężnych z tytułu nienależnie pobranej w 2002 r. nagrody w kwocie 4.400 zł, tj. wbrew przepisom art. 20 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych”,
- wniosek nr 32 „Rozliczenie kosztów podróży służbowych według zasad określonych w przepisach § 9 ust. 4 i § 10 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości i warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz.U. Nr 236, poz. 1991). Dokonanie zwrotu do budżetu kwoty 936,86 zł z tytułu nienależnie wypłaconego ryczałtu za nocleg i zwrotu kosztów za nocleg w wysokości stwierdzonej rachunkiem oraz kwoty 390,26 zł z tytułu wypłaconych ryczałtów na pokrycie kosztów dojazdów środkami komunikacji miejscowej”.

Odnośnie zarzutu do wniosku nr 3, Burmistrz Karpacza zarzucił Izbie naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych poprzez niewłaściwe zastosowanie tego przepisu i niepodanie w wystąpieniu pokontrolnym źródła i przyczyny nieprawidłowości tzn. nierozważenie, czy w ogóle jest to nieprawidłowość (czy faktycznie i prawnie polisy pracowników były finansowane z budżetu). W szczególności Burmistrz podnosi, iż w wystąpieniu nie wyjaśniono, dlaczego odrzucono wyjaśnienie finansowania polis, sam fakt technicznego wypłacenia ze środków budżetu określonych jako wynagrodzenie pracownicze nie przesądza jeszcze automatycznie, że mamy do czynienia z finansowaniem

z budżetu. Środki budżetowe określone jako wynagrodzenie pracownicze mogą być od strony technicznej operacji obrotu tymi środkami – albo wypłacone dla pracownika, albo przekazywane na określony przez pracownika cel, przy czym pracownik sam decyduje, czy zakład pracy dokonuje potrącenia z wynagrodzenia czy tylko przeksięgowania, która to czynność nie podlega trybowi z art. 91 Kodeksu pracy. Ponadto Burmistrz zarzucił naruszenie art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 60, poz. 623 ze zm.) poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, ponieważ w ocenie Burmistrza przepis ten stanowi ogólną ustawową podstawę prawną wypłacenia przez zakład pracy składki bezpośrednio na rachunek pracownika prowadzony przez podmiot zarządzający tymi środkami. W ocenie Burmistrza, naruszono także postanowienia umów, w których jest wyraźnie uregulowane, że pracodawca wyręcza pracownika w zapłacie składek należnych za polisę. Niezależnie od powyższych zarzutów Burmistrz podniósł, iż naruszono art. 409 Kodeksu cywilnego oraz art. 291 § 2 Kodeksu pracy.

Z przedstawioną argumentacją uzasadnienia strony wnoszącej zastrzeżenia nie można się zgodzić w świetle dokonanych czynności kontrolnych oraz sporządzonego w związku z nimi wystąpienia pokontrolnego. Kwestionowany wniosek został sformułowany na podstawie ustaleń zawartych w protokole kontroli, s. 7, które nie były kwestionowane w trakcie kontroli przez kierownika kontrolowanej jednostki. Ustalenia powyższe zostały poparte wyjaśnieniami Burmistrza i Skarbnika kontrolowanej jednostki, złożonymi w dniu 2 marca 2004 r. – załącznik nr 64 do protokołu. W przedmiotowym wyjaśnieniu osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową jednostki stwierdziły: „Polisy ubezpieczeniowe dla pracowników Urzędu Miasta w Karpaczu były finansowane ze środków budżetowych przeznaczonych na wynagrodzenia i ujmowane w sumie wynagrodzenia brutto. Jednakże kwota wynagrodzenia wynikająca z umowy o pracę nie została formalnie podwyższona o wypłaconą składkę. Tak więc zarzut ten jest chybiony. Nie można również, w ocenie Kolegium, zgodzić się z zarzutem, iż w wystąpieniu nie podano źródła i przyczyny opisanej nieprawidłowości, tzn. nie rozważono, czy w ogóle jest to nieprawidłowość. Bezsprzecznie w jednostce doszło do bezpodstawnego poniesienia wydatków – zapis na s. 3 wystąpienia. Zgodnie z art. 111 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w ustawach, w szczególności na:

- 1) zadania własne jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego ustawami;
- 3) zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia;
- 4) zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego;
- 5) pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Finansowanie polis pracowników nie mieści się w powyższym katalogu, a co za tym idzie dokonane zostało bez żadnej podstawy prawnej. Do wystąpienia stwierdzonej nieprawidłowości przyczyniła się niewystarczająca dbałość o przestrzeganie przepisów prawa, co zostało wykazane na stronie pierwszej wystąpienia pokontrolnego. Nie można się również zgodzić z zarzutem naruszenia postanowień umów. Fakt sfinansowania polis ubezpieczeniowych ze środków budżetu gminy zawiązano do technicznego wypłacania składek, nie biorąc pod uwagę drugiego elementu tej operacji gospodarczej, tj. naliczenia składki w koszty funkcjonowania Urzędu, na co jednoznacznie wskazuje § 4 umowy, który stanowi, iż: „ubezpieczenie pracownika jest kosztem pracodawcy”. Zgodnie z treścią art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, na podstawie wyników kontroli Izba kieruje do kontrolowanej jednostki wnioski zmierzające do usunięcia nieprawidłowości. Taki charakter, w ocenie Kolegium, posiada sformułowany wniosek oraz poprzedzający go opis ustalonych nieprawidłowości i naruszeń prawa.

Chybione są również zarzuty dotyczące naruszenia art. 409 Kodeksu cywilnego i art. 291 § 2 Kodeksu pracy. W szczególności należy stwierdzić, iż zgodnie z art. 409 Kodeksu cywilnego, obowiązek wydania korzyści lub zwrotu jej

wartości wygasa, jeżeli ten, kto korzyść uzyskał, zużył ją lub utracił w taki sposób, że nie jest już wzbogacony, chyba że wyzbywając się korzyści lub zużywając ją powinien był liczyć się z obowiązkiem zwrotu. Gmina dokonując opłacania polis ubezpieczeniowych z własnego budżetu, a nie potrącając ich z wynagrodzenia pracowników nie może się powoływać na naruszenie powyższego przepisu, ponieważ jak najbardziej w tym konkretnym przypadku może on znaleźć zastosowanie, przy dochodzeniu uzyskanych bez podstawy prawnej korzyści materialnych przez pracowników Urzędu Miasta.

Również chybiony jest argument dotyczący naruszenia art. 291 § 2 Kodeksu pracy, ponieważ roszczenia pracodawcy o naprawienie szkody, wyrządzonej przez pracownika wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych, ulegają przedawnieniu z upływem 1 roku od dnia, w którym pracodawca powziął wiadomość o wyrządzeniu przez pracownika szkody (ustalenia dokonane w trakcie kontroli RIO), nie później jednak niż z upływem 3 lat od jej wyrządzenia (umowy były zawierane w latach 2000–2003). Przedawnieniu uległy roszczenia dotyczące zapłaty polis ubezpieczeniowych z roku 2000. W związku z powyższym zarzuty są niezasadne, a zalecenie pokontrolne wbrew twierdzeniom jest wykonalne.

Oдноśnie zarzutu do wniosku nr 4 wystąpienia pokontrolnego, Burmistrz zarzucił, iż w treści tego wniosku nie wzięto pod uwagę, że skoro nagroda została wypłacona byłej Burmistrz w październiku 2002 r., to od tego czasu roszczenie zwrotu uległo przedawnieniu, ponadto nastąpiło zużycie (wydanie) nagrody, tak że nie ma już wzbogacenia.

Z tym zarzutem również nie można się zgodzić. Bezspornym pozostaje fakt, że Pani Burmistrz otrzymała kwestionowane środki pieniężne, niezgodnie z przepisami prawa art. 20 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych. W świetle powyższego przepisu członkom władz wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego nie przysługuje nagroda. Roszczenie ze stosunku pracowniczego, zgodnie z art. 291 § 1 Kodeksu pracy, podlega przedawnieniu w terminie 3 lat od dnia, kiedy stało się wymagalne. W związku z powyższym roszczenie to nie uległo przedawnieniu. Ponadto należy stwierdzić, iż na dzień dzisiejszy nie wiadomo, czy nastąpiło zużycie (wydanie) nagrody, tak że nie ma już wzbogacenia, czy też nastąpił wzrost majątku Pani byłej Burmistrz. Należy stwierdzić, iż ze strony gminy nie zostały podjęte żadne działania zmierzające do próby windykacji nienależnie wypłaconej nagrody.

Oдноśnie zarzutu do wniosku nr 32 wystąpienia pokontrolnego, Burmistrz zarzucił wystąpieniu pokontrolnemu w tym zakresie niemożliwość wykonania powyższego wniosku. W uzasadnieniu podniósł, iż odpowiednie korekty tych kosztów mogły być dokonane tylko bezpośrednio po przedłożeniu rachunków w 2002 r. i 2003 r. Ponadto podniósł, iż we wniosku zawarte jest polecenie rozliczenia kosztów tych podróży według przepisów cyt. rozporządzenia z 19 grudnia 2002 r., podczas gdy z opisu na s. 13 wystąpienia wynika, że chodzi o podróże mające miejsce w 2002 r., a więc przed wydaniem tego aktu prawnego. Wniosek ponadto pomija i nie podaje, czy obecnie jest możliwe prawnie i na jakiej podstawie dokonanie zwrotu kosztów podróży służbowych oraz od kogo. Ponadto Burmistrz stwierdza, iż doszło do przedawnienia możliwości dochodzenia roszczeń od pracownika. W reasumpcji Burmistrz podnosi, iż obecnie żadna osoba, jeśli zostałaby obciążona którąkolwiek z wyżej wymienionych kwot, nie dokona zapłaty dobrowolnie. Spowoduje to konieczność wystąpienia do sądu, a wówczas trzeba mieć wyraźną podstawę prawną do dochodzenia danego roszczenia.

W ocenie Kolegium nie znaleziono naruszenia prawa przy formułowaniu wniosku nr 32 wystąpienia pokontrolnego. Mając na uwadze normę prawną art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w opisowej części wystąpienia pokontrolnego przy opisanej nieprawidłowości przywołano przepis obowiązujący w okresie, w którym wystąpiła wskazana nieprawidłowość. Natomiast celem zapobieżenia powstania nieprawidłowości w przyszłości, w zaleceniu przytoczono podstawę prawną aktualnie obowiązującą. Przyjęcie zastosowania zasady jest pod względem prawnym prawidłowe. Sformułowany wniosek dotyczy zwrotu do budżetu gminy odpowiednio kwot: 936,86 zł i 390,26 zł. Rachunki kosztów podróży do wypłaty zostały zatwierdzone przez Burmistrza Bogdana Malinowskiego (polecenie wyjazdu służbowego nr 166 i 220 – zapis s. 81 protokołu i załącznik nr 69 do protokołu). Zgodnie z art. 300 Kodeksu pracy, w sprawach nie

unormowanych przepisami prawa pracy do stosunku pracy stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli nie są one sprzeczne z zasadami prawa pracy. W związku z powyższym roszczenie dotyczące zwrotu nienależnie pobranych kwot związanych z podróżą służbową opierać można na art. 405 Kodeksu cywilnego. Podkreślić należy również, iż nie można wykluczyć dobrowolnego dokonania zwrotu nienależnie pobranych kwot. W związku z powyższym wniosek jest zasadny i nie można twierdzić, iż jest on niewykonalny.

Reasumując powyżej przedstawione wywody należy się również odnieść do stwierdzeń, że we wnioskach brak jest wskazania przepisów, na jakich należy oprzeć żądania dokonania zwrotu nienależnie pobranych kwot do budżetu gminy. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, na podstawie wyników kontroli izba kieruje do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne, wskazując źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. Jak wynika z powyższego przepisu w jego gramatycznej wykładni brak jest desygnatu normatywnego nakazującego wskazywanie przepisów, na jakich jednostka kontrolowana ma opierać żądania zwrotu nienależnie pobranych kwot. Należy stwierdzić, iż gmina, jako jednostka organizacyjna powołana do stosowania prawa powszechnie obowiązującego, jest objęta domniemaniem powszechnej znajomości prawa, a co za tym idzie Regionalna Izba Obrachunkowa w wystąpieniu pokontrolnym nie może wyręczać jednostki kontrolowanej w zakresie wskazywania wszystkich działań, które powinna ona podejmować celem wykonania wniosków pokontrolnych. Jak już wspomniano powyżej wystąpienie pokontrolne takiego charakteru z woli ustawodawcy nie nosi.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski