

**Uchwała Nr 123/g123/I/24**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku**  
**z dnia 10 października 2024 r.**

Działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

**postanawia:**

**oddalić z przyczyn formalnych zastrzeżenia wniesione przez Zastępcę Burmistrza Miasta Puck do wniosku zawartego w pkt 1 i pkt 6 wystąpienia pokontrolnego nr WK.6130.92.11.4.2024 z dnia 3 września 2024 r. Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.**

**UZASADNIENIE**

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził w okresie od dnia 20 marca 2024 r. do dnia 15 lipca 2024 r. kontrolę kompleksową miasta Puck. Celem kontroli – obejmującej lata: 2020 - 2023 oraz inne okresy w miarę potrzeby – zgodnie z postanowieniami art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych było sprawdzenie prawidłowości realizacji przez organ wykonawczy uchwał Rady Miasta i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych.

Wyniki kontroli ujęto w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 15 lipca 2024 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Burmistrzowi Miasta.

W związku z wynikami przeprowadzonej kontroli kompleksowej sformułowane zostało wystąpienie pokontrolne o numerze WK.6130.92.11.4.2024 z dnia 3 września 2024 r., w którym wskazano nieprawidłowości dostrzeżone podczas kontroli, jak również zawarto wnioski mające na celu usunięcie stwierdzonych uchybień oraz zapobieżenie ich ponownemu wystąpieniu w przyszłości.

W pkt 1 wystąpienia pokontrolnego jako nieprawidłowość wskazano:

*"Prowadzenie w 2023 r. r. audytu wewnętrznego przez usługodawcę niezatrudnionego w jednostce, pomimo że zarówno kwota dochodów i przychodów, jak i kwota wydatków i rozchodów w uchwale budżetowej miasta na 2023 r. przekroczyły 100.000 tys. zł, co naruszyło art. 278 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) – str. 14 protokołu kontroli. Zgodnie z przywołanym przepisem w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków*

*i rozchodów jest niższa niż 100 000 tys. zł. W mieście Pucku w ww. okresie audyt winien być prowadzony przez audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednostce."*

Natomiast w pkt 6 ww. wystąpienia wskazano:

*"Przyznanie i wypłacenie w 2023 r. 2 nagród Zastępcy Burmistrza Miasta Puck w łącznej wysokości 19.700 zł i 2 nagród Skarbnikowi Miasta Puck w łącznej wysokości 19.700 zł, tj. pracownikom zatrudnionym na podstawie powołania, bez określenia, że nagrody przyznano za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej oraz na czym konkretnie te osiągnięcia polegały, czym naruszono art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) – str. 62 protokołu.*

*Zgodnie treścią wskazanego przepisu ww. ustawy przesłankami do nagradzania pracowników zajmujących w urzędach gmin stanowiska na podstawie powołania [tj. skarbnika gminy (powiatu, województwa), zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta,)] mogą być wyłącznie szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.*

*Jedyną podstawą przyznania nagrody nie może być sumienne i staranne wykonywanie obowiązków pracowniczych. Musi występować coś więcej, praca wykraczająca swoją jakością, zaangażowaniem poza standard. (...). Z przepisów wprost nie wynika obowiązek prawny uzasadnienia przyznania nagrody. Pracownik samorządowy może jednakże otrzymać nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Podstawą przyznania tej nagrody nie jest więc zwykle – sumienne i staranne – wykonywanie obowiązków pracowniczych, lecz praca wykraczająca ponad standardowe wykonywanie obowiązków. Przesłanka „szczególnych osiągnięć” będąca podstawą przyznania nagrody sugeruje, że w piśmie w tej sprawie powinno się wskazać chociażby ogólnie konkretne osiągnięcia pracownika leżące u podstaw jej przyznania (M. Rotkiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. Wyd. 3, Warszawa 2021*)."*

W odniesieniu do wyżej stwierdzonych nieprawidłowości w wystąpieniu pokontrolnym Prezes tut. Izby, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zawarła w pkt 1 i pkt 6 wniosek o spowodowanie usunięcia przedstawionych nieprawidłowości poprzez kolejno:

- prowadzenie audytu w przypadku, gdy kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów w uchwale budżetowej miasta na dany rok budżetowy przekroczy 100.000 tys. zł, wyłącznie przez audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednostce,
- przyznawanie nagród pracownikom zatrudnionym na podstawie powołania zgodnie z przepisami ustawy o pracownikach samorządowych.

Ponadto w przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym poinformowano Burmistrza Miasta Puck o przysługującym prawie zgłoszenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu (zgodnie z art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych) w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku za pośrednictwem Prezesa tutejszej Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

W dniu 17 września 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęło pismo Zastępcy Burmistrza Miasta Puck nr RFB.3251.1.9.2024.WJ z dnia 17 września 2024 r., w którym zgłoszono zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego w części objętej jego pkt 1i i pkt 6, wskazując na okoliczności uzasadniające złożenie zastrzeżeń.

W części wniesionych zastrzeżeń do pkt 1 wystąpienia pokontrolnego, dotyczących "stosowania ustawy o finansach publicznych" Zastępca Burmistrza Miasta Puck stwierdził, że: "Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku w toku przeprowadzonej kontroli wskazała nieprawidłowość to jest prowadzenia w 2023 roku audytu przez usługodawcę niezatrudnionego w jednostce, pomimo, że zarówno kwota dochodów i przychodów, jak i kwota wydatków i rozchodów w uchwale budżetowej miasta na 2023r. przekroczyły 100.000,00 zł co naruszyło art. 278 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jst kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100.000,00 zł. W mieście Pucku w ww. okresie audyt winien być prowadzony przez audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednostce."

W dalszej części pisma Zastępca Burmistrza wskazał, że: "Urząd Miasta Puck dokonał wszelkich starań, aby pozyskać i zatrudnić audytora na etat, czego dowodem jest przeprowadzenie w okresie 2022-2024 razem 5 konkursów na audytora do jednostki samorządu terytorialnego. Urząd Miasta Puck ogłaszał na stronie BIP w zakładce rekrutacja pracowników (oraz dodatkowo na tablicy ogłoszeń w budynku Urzędu) nabór na wolne stanowisko urzędnicze na audytora wewnętrznego:

1 konkurs ogłoszono 30.09.2022r., konkurs nie został rozstrzygnięty, ponieważ w wyznaczonym terminie nie wpłynęła żadna oferta.

2 konkurs ogłoszono 15.12.2022r., ten konkurs również nie został rozstrzygnięty, ponieważ w wyznaczonym terminie nie wpłynęła żadna oferta.

3 konkurs ogłoszono 20.12.2023r., ponownie konkurs nie został rozstrzygnięty, ponieważ w wyznaczonym terminie nie wpłynęła żadna oferta.

4 konkurs ogłoszono 20.03.2024r., także ten konkurs nie został rozstrzygnięty, ponieważ w wyznaczonym terminie nie wpłynęła żadna oferta.

5 konkurs ogłoszono 12.09.2024r., składanie ofert w terminie do 25.09.2024r."

Dodatkowo stwierdzono, że: "Zgodnie z art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudniania audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W związku z tym, aby nie doprowadzić do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a stojąc przed problemem braku kandydatów uprawnionych do zatrudnienia na etacie audytora w jst; Gmina nadal zatrudniała usługodawcę niezatrudnionego

w jednostce aby wypełnić obowiązek wynikający z art. 274 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych dotyczących obligatoryjności prowadzenia audytu wewnętrznego."

Natomiast w części wniesionych zastrzeżeń do pkt 6 wystąpienia pokontrolnego, dotyczących "stosowania ustawy o pracownikach samorządowych" Zastępca Burmistrza Miasta Puck podniósł, co następuje:

"Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku w toku przeprowadzonej kontroli wskazała nieprawidłowość, tj. przyznanie i wypłacenie w 2023r. 2 nagród Zastępcy Burmistrza Miasta Puck w łącznej wysokości 19.700,00 zł i 2 nagród Skarbnikowi Miasta Puck w łącznej wysokości 19.700,00 zł, tj. pracownikom zatrudnionym na podstawie powołania, bez określenia, że nagrody przyznano za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej oraz na czym konkretnie te osiągnięcia polegały, czym naruszono art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych."

Ponadto stwierdzono, że: "W opinii tut. organu powołanie się na art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych w całości wyczerpuje obowiązek uzasadnienia nagrody, albowiem z samej treści cyt. artykułu wynika zasadność jej przyznania. Ponadto z przepisów wprost nie wynika obowiązek prawny uzasadnienia przyznania nagrody zatem brak przedmiotowego uzasadnienia nie stanowi naruszenia przepisów w powyższym zakresie."

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium tut. Izby stwierdza, co następuje.

Zgodnie z treścią art. 25b ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych rozpatrują kolegia izb. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko, stosownie do brzmienia art. 9 ust. 4 powołanej wyżej ustawy, zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Burmistrzowi Miasta Puck przysługiwało prawo zgłoszenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby.

Na podstawie urzędowego poświadczenia przedłożenia Kolegium tut. Izby ustaliło, że wystąpienie pokontrolne nr WK.6130.92.11.4.2024 z dnia 3 września 2024 r. zostało doręczone w dniu 3 września 2024 r., zaś pismo Zastępcy Burmistrza z dnia 17 września 2024 r. zostało nadane w dniu 17 września 2024 r., a zatem uznać należy, że zachowany został ustawowy 14 - dniowy termin do wniesienia zastrzeżeń.

Następnie Kolegium tut. Izby dokonało analizy i oceny prawnej pisma przesłanego przez Zastępcę Burmistrza Miasta Puck, zawierającego w jego ocenie - zastrzeżenia do pkt 1 i 6 wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Zdaniem Kolegium tut. Izby sposób sformułowania pisma przesłanego przez Zastępcę Burmistrza Miasta nie spełnia wymogów formalnych określonych w art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Wynika to z faktu, że nie wskazano w tym piśmie, na czym polega zarzut naruszenia prawa przez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Z powyższego pisma nie wynika zatem w żaden sposób, po pierwsze - jaki przepis prawa powszechnie obowiązującego został, w ocenie składającego zastrzeżenia, naruszony, a po drugie – w jaki sposób nastąpiło to naruszenie: czy poprzez błędną wykładnię czy niewłaściwe zastosowanie.

Wskazanie przepisów, które, zdaniem wnoszącego zastrzeżenia, zostały naruszone, w ocenie tut. Kolegium, oznacza konieczność określenia konkretnego przepisu prawa materialnego. Jeśli dany przepis posiada kilka jednostek redakcyjnych, to powinna być wskazana też konkretna jednostka redakcyjna tego przepisu. Kolegium tut. Izby nie jest uprawnione do domyślania się, ani też uzupełniania za skarżącego zarzutów zastrzeżeń. Treść pisma wnoszącego zastrzeżenia sama w sobie musi być wystarczająca do zbadania prawidłowości ustaleń wystąpienia pokontrolnego i jego wniosków. To na skarżącym ciąży obowiązek konkretnego wskazania, które przepisy prawa materialnego zostały naruszone, na czym polegała ich błędna wykładnia i niewłaściwe zastosowanie oraz jaka powinna być wykładnia prawidłowa i właściwe zastosowanie. Podobne stanowisko wyrażone zostało w literaturze przedmiotu [por. Stec Mirosław (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Opublikowano: Oficyna 2010].

Jednocześnie Kolegium tut. Izby wskazuje, że zgodnie z art. 9 ust. 4 zdanie drugie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych podstawą zgłoszenia zastrzeżenia do wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Naruszenie prawa materialnego w postaci jego błędnej wykładni oznacza nieprawidłowe, w odniesieniu do przyjętych reguł wykładni, rozumienie treści obowiązującego przepisu lub zastosowanie przepisu nieobowiązującego. Natomiast naruszenie prawa materialnego w postaci jego niewłaściwego zastosowania oznacza błąd subsumpcji, polegający na wadliwym uznaniu, że ustalony w sprawie konkretny stan faktyczny odpowiada abstrakcyjnemu stanowi faktycznemu określonymu w hipotezie określonej normy prawnej (por. H. Knysiak-Sudyka [w:] *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, wyd. V, Warszawa 2021, art. 174).

Podkreślić należy, że w przypadku, gdy podmiot kontrolowany nie zgadza się z ustaleniami poczynionymi w trakcie czynności kontrolnych, ma możliwość wyjaśnienia zaistniałych wątpliwości już w trakcie trwania czynności kontrolnych dokonywanych przez inspektorów kontroli regionalnej izby obrachunkowej.

Zauważyć również należy, że zgodnie z art. 9 ust. 1a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych kierownikowi jednostki kontrolowanej lub jego zastępcy przysługuje prawo odmowy podpisania protokołu z możliwością złożenia wyjaśnień co do przyczyn tej odmowy w ciągu 3 dni [por. zał. nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747)].

Ze zgromadzonej dokumentacji wynika również, że projekt protokołu kontroli został w dniu 11 lipca 2024 r. przekazany Burmistrzowi Miasta Puck „w celu zapoznania się i wniesienia ewentualnych uwag/wyjaśnień”. Podpisanie zaś końcowego protokołu nastąpiło dopiero w dniu 15 lipca 2024 r. przez Burmistrza i Skarbnika Miasta, bez zastrzeżeń.

W ocenie Kolegium tut. Izby, powyższe okoliczności (w szczególności podpisanie protokołu kontroli) przesądzają o tym, że ocena prawna opisanego przypadku nastąpiła w oparciu o udostępniony w trakcie kontroli materiał dowodowy, w tym przekazane informacje.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że tylko należycie sformułowane i skonkretyzowane zastrzeżenia umożliwiają ich ocenę prawną, z uwzględnieniem stosownych przepisów prawnych. W konsekwencji, braki formalne w tym zakresie przedmiotowym stanowią przesłanki negatywne do merytorycznej analizy danej sprawy przez Kolegium tut. Izby, w trybie przewidzianym w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych dla rozpatrywania zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

Wobec powyższego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uznało, że ww. pismo z dnia 17 września 2024 r. z powodu niezachowania warunków formalnych nie może być przedmiotem merytorycznej analizy przez Kolegium tut. Izby w trybie przewidzianym w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych dla rozpatrywania zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. Skutkowało to koniecznością podjęcia uchwały o oddaleniu z przyczyn formalnych, zastrzeżenia wniesionego przez Zastępcę Burmistrza Miasta Puck do wniosku zawartego w pkt 1 i pkt 6 wystąpienia pokontrolnego nr WK.6130.92.11.4.2024 z dnia 3 września 2024 r. Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Uzupełniając Kolegium tut. Izby wskazuje, że zakres relacji pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym w ramach prowadzonego postępowania przez regionalną izbę obrachunkową oznacza, że nie ma w niej elementu nadzoru, czyli prawnej możliwości bezpośredniego ingerowania w działalność kontrolowanego przez podejmowanie działań o charakterze władczym. Uprawnienie organów kontroli, jakim są regionalne izby obrachunkowe, kończy się na opisanie stwierdzonego stanu faktycznego i przedstawieniu jego oceny, zmierzającej do podjęcia przez kontrolowanego własnych działań o m.in. charakterze organizacyjnym lub kadrowym. Wystąpienie pokontrolne kierowane przez regionalną izbę obrachunkową do kontrolowanej jednostki, jako zawierające jedynie ustalenia dotyczące określonego stanu faktycznego oraz wnioski zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości nie stanowi rozstrzygnięcia nadzorczego, ani też nie jest aktem władczej ingerencji w sferę działalności kontrolowanej jednostki (por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 25 kwietnia 2019 r. I SA/Op 108/19).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią środek odwoławczy.

Przewodnicząca Kolegium

**Luiza Budner - Iwanicka**

Prezes  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Gdańsku