

**UCHWAŁA Nr 1818/17**  
**z dnia 11 kwietnia 2017 r.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku**  
**w składzie:**

Przewodniczący:	Stanisław Srocki
Członkowie:	Dariusz Renczyński
	Beata Chmielewska
	Paweł Gałko
	Katarzyna Gawrońska
	Agnieszka Gerasimiuk
	Aleksander Piszczatowski
	Małgorzata Rutkowska
	Joanna Salachna
	Marcin Tyniewicki
	Maria Wasilewska

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a i art. 25b ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 561)

**po rozpatrzeniu zastrzeżeń wniesionych w trybie art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przez Dyrektora Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli w Łomży do wniosków pokontrolnych nr 3a i 3c zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 20 marca 2017 r., wydanych w wyniku problemowej kontroli gospodarki finansowej Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli w Łomży**

**postanawia**

**- oddalić zastrzeżenia**

**UZASADNIENIE**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku przeprowadziła w dniach 17 stycznia – 23 lutego 2017 r. w Ośrodku Doskonalenia Nauczycieli w Łomży problemową kontrolę gospodarki finansowej ODN w Łomży za 2016 rok i inne wybrane okresy. Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli podpisanym w dniu 23 lutego 2017 r. Na podstawie wyników kontroli Izba skierowała do Dyrektora ODN w Łomży wystąpienie pokontrolne z dnia 20 marca 2017 r. (RIO.IV.6002-3/17), zawierające m.in. opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności.

Dyrektor ODN w Łomży, pismem z dnia 29 marca 2017 r. (ODN-1-98/2017), wniósł zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych nr 3a i 3c rekomendujących:

- wniosek 3a: pomijanie przy ustalaniu średniorocznej struktury zatrudnienia liczby etatów nauczycieli ustalonej proporcjonalnie do okresów, w których nie pobierali wynagrodzenia z planu finansowego szkoły,

- wniosek 3c: sporządzenie i przekazanie Zarządowi Województwa Podlaskiego korekty danych dotyczących osiągnięcia średnich wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych i mianowanych w 2016 r., skutkującej zmniejszeniem ujemnej różnicy między wydatkami faktycznie poniesionymi na wynagrodzenia, a iloczynem średniorocznej liczby etatów i średnich wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych o 2.400,17 zł oraz nauczycieli mianowanych o 936,30 zł.

Przy czym w zakresie wniosku nr 3c Dyrektor ODN objął zastrzeżeniem kwestię korekty danych dotyczących nauczycieli dyplomowanych, nie wnosząc uwag do korekty danych w odniesieniu do nauczycieli mianowanych. Zalecona korekta danych dotyczących nauczycieli mianowanych wynikała z innych okoliczności niż w zakresie nauczycieli dyplomowanych. Interpretacji Izby stanowiącej podstawę wydania zalecenia odnoszącego się do nauczycieli mianowanych Dyrektor ODN w Łomży nie kwestionował.

Treść zastrzeżeń wniesionych przez Dyrektora ODN w Łomży dotyczy w istocie wniosku nr 3a. Zastrzeżenie do wniosku nr 3c jest konsekwencją zarzutu błędnej wykładni prawa przez Izbę we wniosku nr 3a, ponieważ we wniosku nr 3c rekomendowano usunięcie skutków finansowych wynikających z wykładni stanowiącej podstawę wydania wniosku nr 3a.

Wnioskowi pokontrolnemu nr 3a Dyrektor ODN zarzuca błędną wykładnię przepisów 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. Nr 6, poz. 35 ze zm.), poprzez zastosowanie przez RIO w Białymstoku postanowień § 3 ust. 7 rozporządzenia, zamiast § 3 ust. 6, do oceny stanu faktycznego polegającego na przebywaniu w grudniu 2016 r. 2 nauczycieli na zwolnieniach lekarskich z prawem do zasiłku chorobowego, w wyniku czego nauczyciele ci otrzymali zasiłek chorobowy w styczniu 2017 r. Wynagrodzenie tych nauczycieli za styczeń zostało pomniejszone, zaś wynagrodzenie za grudzień 2016 r. zostało wypłacone z góry 1 grudnia 2016 r., w pełnej wysokości.

Składający zastrzeżenia cytuje § 3 ust. 6 rozporządzenia, zgodnie z którym „Przy ustalaniu średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli uwzględnia się liczbę etatów nauczycieli w okresach, w których wypłacono im wynagrodzenie ze środków ujętych w planie finansowym szkoły, zgodnie z wymiarem zatrudnienia określonym w umowie o pracę lub w akcie mianowania” oraz przyjęty do oceny stanu faktycznego przez Izbę § 3 ust. 7 rozporządzenia – „Przy ustalaniu średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli nie uwzględnia się liczby etatów nauczycieli, proporcjonalnie do okresów, w których pobierali zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne lub zasiłek opiekuńczy”.

Błędną wykładnią przepisów rozporządzenia polegała zdaniem składającego zastrzeżenia na zastosowaniu przez RIO w Białymstoku przepisu § 3 ust. 7, podczas gdy należało zastosować § 3 ust. 6, jak to uczyniła kontrolowana jednostka. Dyrektor ODN podnosi, że w świetle § 3 ust. 6 rozporządzenia prawidłowo liczbę etatów nauczycieli w tej sytuacji należy pomniejszyć za styczeń 2017 r. (kiedy wypłacono niższe wynagrodzenie), a nie za grudzień 2016 r. (kiedy miał miejsce okres objęty prawem do zasiłku chorobowego). Wskazuje, że *Nauczycielki w miesiącu grudniu 2016r. nie pobierały zasiłku chorobowego, dlatego też nie pomniejszono struktury zatrudnienia.*



Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku zważyło, co następuje:

Przedmiotem zastrzeżeń jest zagadnienie interpretacji przepisów § 3 ust. 6 i 7 rozporządzenia MEN z dnia 13 stycznia 2010 r. określających zasady ustalania średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli na potrzeby analizy osiągnięcia średnich wynagrodzeń nauczycieli. Z wykładni zaprezentowanej przez składającego zastrzeżenia wynika, że w przypadku gdy w grudniu 2016 r. nauczyciel przebywał na zasiłku chorobowym, wymiar jego etatu należy pomniejszyć za styczeń 2017 r., ponieważ w styczniu nastąpiła faktyczna wypłata zasiłku ze środków ZUS, co skutkowało odpowiednim zmniejszeniem wydatków na wynagrodzenia z planu finansowego szkoły. Składający zastrzeżenia opiera swoje stanowisko na cytowanym wyżej brzmieniu § 3 ust. 6 rozporządzenia. Interpretacja przedstawionego stanu faktycznego zaprezentowana w wystąpieniu pokontrolnym RIO w Białymstoku oparta jest na zacytowanym wyżej brzmieniu § 3 ust. 7 rozporządzenia.

W pierwszej kolejności Kolegium wskazuje, że przyjęcie – jak w uzasadnieniu zastrzeżeń – iż liczba etatów ma być obliczana wyłącznie według hipotezy § 3 ust. 6 rozporządzenia powoduje, że zbędne stają się regulacje wynikające z § 3 ust. 7, a także ust. 8 rozporządzenia. Taki efekt wykładni nie może być uznany za prawidłowy. Wynika on z przyjęcia sposobu ustalania liczby etatów nauczycieli za dany okres opartego wyłącznie o moment faktycznego kasowego rozliczenia nieobecności nauczyciela spowodowanego wypłatą świadczenia z ZUS. Właściwe w ocenie Kolegium jest natomiast przyjęcie stanowiska zaprezentowanego w wystąpieniu pokontrolnym, tj. pomniejszenie liczby etatów w miesiącu faktycznej nieobecności finansowanej następnie przez ZUS, niezależnie od okresu, w którym zostały z tego powodu pomniejszone wydatki na wynagrodzenia z planu finansowego szkoły. Taka interpretacja jest wynikiem potraktowania przepisu § 3 ust. 7 jako niosącego rzeczywistą treść normatywną, stanowiącą dookreślenie regulacji z § 3 ust. 6 – stanowiącej swego rodzaju ogólną zasadę, którą należy kierować się przy ustalaniu liczby etatów nauczycieli na potrzeby analizy osiągnięcia poziomu średnich wynagrodzeń, uszczegółowioną jednak dalszymi przepisami.

Według § 3 ust. 7 rozporządzenia „Przy ustalaniu średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli nie uwzględnia się liczby etatów nauczycieli, proporcjonalnie do okresów, w których pobierali zasiłek chorobowy...”. Zgodnie z przepisami art. 8 i 9 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 372, ze zm.) zasiłek chorobowy przysługuje przez okres trwania niezdolności do pracy z powodu choroby (okres zasiłkowy). Spełnienie określonych tą ustawą przesłanek, w związku z niezdolnością pracownika do pracy z powodu choroby, powoduje, że okres niezdolności finansowany jest przez ZUS w formie zasiłku chorobowego. Jest to więc okres, w którym pracownik nie pobierał wynagrodzenia (nie było mu należne), lecz pobierał zasiłek chorobowy. Ustalenie okresu, w którym pobierany był zasiłek, należy odróżnić od momentu jego faktycznej wypłaty pracownikowi, który w przypadku nauczycieli (wynagradzanych „z góry”) zawsze przypada najwcześniej w miesiącu następnym po miesiącu, w którym miał miejsce okres zasiłkowy. Jak stanowi art. 64 ust. 1 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego... płatnicy składek, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy, wypłacają zasiłki w terminach przyjętych dla wypłaty wynagrodzeń lub dochodów, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych bieżąco po stwierdzeniu uprawnień. Zasiłki te wypłaca się nie później jednak niż w ciągu 30 dni od daty złożenia dokumentów niezbędnych do stwierdzenia uprawnień do zasiłków.

Cytowane przepisy ustawy wyraźnie odróżniają okres, za który przysługuje zasiłek (okres zasiłkowy), od sposobu rozliczenia zasiłku z pracownikiem. Należy podkreślić, że § 3 ust. 7 rozporządzenia MEN nie posługuje się pojęciem literalnie tożsamym z ustawą o świadczeniach

pieniężnych z ubezpieczenia społecznego... Z powołanych wyżej względów Kolegium stwierdza jednak, że zwrot nakazujący pomijanie liczby etatów nauczycieli „proporcjonalnie do okresów, w których pobierali zasiłek” należy odnosić do miesięcy, w których miał miejsce okres zasiłkowy, a nie do miesięcy, w których rozliczono z pracownikiem (wypłacono) kwoty wynagrodzenia za ten okres.

Istotny argument za oddaleniem zastrzeżeń daje wykładnia funkcjonalna przepisów § 3 ust. 6 i 7 rozporządzenia w kontekście obowiązku ustalania liczby etatów i średnich wynagrodzeń dla okresów obowiązywania poszczególnych kwot bazowych, wynikającego z pkt 1 i 2 załącznika nr 2 do rozporządzenia MEN. Przyjęcie interpretacji sugerowanej przez składającego zastrzeżenia powodowałoby, że okres zasiłkowy mający miejsce w sierpniu (przy obowiązywaniu innej kwoty bazowej) skutkowałby zmniejszeniem wymiaru etatu we wrześniu, w którym obowiązuje już nowa kwota bazowa. Jednocześnie świadczenie z ZUS zostałoby obliczone i wypłacone we wrześniu przy zastosowaniu podstawy z sierpnia (od niższego wynagrodzenia). Wymiar etatu zostałby zaś pomniejszony w miesiącu obowiązywania wynagrodzenia wyższego (we wrześniu), co powodowałoby nieprawidłowości danych stanowiących podstawę osiągnięcia średnich wynagrodzeń nauczycieli.

Z przedstawionych względów, Kolegium Izby orzekło jak w sentencji.

Przewodniczący

Stanisław Srocki



Otrzymuje:

Dyrektor  
Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli  
w Łomży