

UCHWAŁA Nr 1245/18
z dnia 6 marca 2018 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
w składzie:

Przewodniczący: Stanisław Srocki
Członkowie: Dariusz Renczyński
Paweł Gałko
Katarzyna Gawrońska
Agnieszka Gerasimiuk
Małgorzata Rutkowska
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 na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przez Marszałka Województwa Podlaskiego „do wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 26 stycznia 2018 r. (RIO.I.6001-11/17) w zakresie stwierdzenia zawyżenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2016 r. z powodu wliczenia do podstawy naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego kwoty dodatkowej premii regulaminowej wypłacanej powyżej 20%”

postanawia

- uwzględnić zastrzeżenia

UZASADNIENIE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku w okresie od 5 lipca 2017 r. do 26 października 2017 r. przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego kompleksową kontrolę gospodarki finansowej województwa podlaskiego za 2016 rok i inne wybrane okresy. Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli podpisanym w dniu 11 grudnia 2017 r. Na podstawie wyników kontroli Izba skierowała do Marszałka Województwa Podlaskiego wystąpienie pokontrolne z dnia 26 stycznia 2018 r. (RIO.I.6001-11/17), zawierające m.in. opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności.

Pismem z dnia 13 lutego 2018 r. Marszałek Województwa Podlaskiego skierował do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku zastrzeżenia *do wystąpienia pokontrolnego (...) w zakresie stwierdzenia zawyżenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2016 r. z powodu wliczenia do podstawy naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego kwoty dodatkowej premii regulaminowej wypłacanej powyżej 20%.*

Składający zastrzeżenia wskazał, że wysokość i podstawę ustalenia wynagrodzenia rocznego określa art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, który odwołuje się rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop, w tym § 6 wyszczególniającego składniki wynagrodzenia podlegającego wyłączeniu z podstawy naliczenia „13”. RIO kwestionuje uwzględnienie dodatkowej premii regulaminowej w wysokości powyżej 20% w podstawie

dotatkowego wynagrodzenia rocznego w związku z uznaniem tych premii jako premii uznaniowych, czyli składnika wypłacanego nieperiodycznie w zależności od uznania pracodawcy. W polemice z tą tezą Marszałek Województwa podniósł w szczególności, że:

- zgodnie z Regulaminem wynagradzania premie regulaminowe wypłacane są pracownikom za dokładne i sumienne wykonywanie obowiązków służbowych wynikających z ich zakresów czynności w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego w okresach miesięcznych; wysokość premii regulaminowe może być zwiększona do 60% wynagrodzenia zasadniczego z tytułu powierzenia pracownikowi dodatkowych zadań. Ta dodatkowa premia wypłacana jest periodycznie, np. co miesiąc, co 2-3 miesiące i związana jest z wykonywaniem dodatkowych zadań w konkretnym miesięcznym okresie, za czas faktycznie przepracowany. W ocenie składającego zastrzeżenia premia ta nie ma charakteru nieperiodycznej wypłaty tzn. premii uznaniowej bądź nagrody, jako świadczeń pieniężnych całkowicie uzależnionych od swobodnego uznania pracodawcy, w tym co do wysokości oraz częstotliwości wypłaty. Uzależnienie przyznawania premii od spełnienia przez pracownika konkretnych zadań (jako przesłanek przyznania premii) powoduje, że nabierze ona charakteru roszczeniowego, nawet jeśli formalnie premia jest nazywana premią uznaniową. W związku z tym premia regulaminowa określona w przedziale powyżej 20%, a mniej niż 60% jest zaliczana w UMWP do składników zmiennych miesięcznych i przyjmowana m.in. do ustalania dodatkowego wynagrodzenia rocznego;

- charakter omawianej premii jest zbliżony do dodatku specjalnego, o którym mowa w art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, przyznawanego pracownikowi z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań;

- Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 września 2000 r. (I PKN 33/00) uznał, że premia wypłacana co pewien czas za okresy zróżnicowane co do ich długości, jest świadczeniem periodycznym, do którego nie ma zastosowania wyłączenie przewidziane w § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop.

Rozpatrując powyższe zastrzeżenia na posiedzeniu w dniu 6 marca 2018 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 9 ust. 3 zdanie 2 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych prawo zgłoszenia zastrzeżenia do kolegium izby przysługuje w odniesieniu do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, zaś podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. W piśmie Marszałka Województwa zawarto zastrzeżenia do *wystąpienia pokontrolnego* bez przywołania konkretnego kwestionowanego wniosku pokontrolnego, w odniesieniu do którego zaistniała podstawa zgłoszenia zastrzeżenia. Jednakże Kolegium Izby, mając na uwadze zakres zastrzeżeń wynikający z tego pisma, stwierdza, że przedmiotem zastrzeżeń jest wniosek nr 21 wystąpienia pokontrolnego o treści: *Zaniechanie uwzględniania w podstawie obliczania dodatkowego wynagrodzenia rocznego przyznanych pracownikom premii o charakterze uznaniowym, mając na uwadze argumentację zawartą w części opisowej wystąpienia*, wydany w związku z ustaleniami kontroli opisanymi na s. 23-24 wystąpienia pokontrolnego, któremu zarzucono błędną wykładnię art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej w zw. z § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop. Z przywołanych przepisów prawnych wynika, że z podstawy ustalenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego wyłącza się jednorazowe lub nieperiodyczne wypłaty za spełnienie określonego zadania bądź za określone osiągnięcie.

W ocenie Kolegium Izby wniesione zastrzeżenia zasługują na uwzględnienie, ponieważ Urząd Marszałkowski prawidłowo ustalił wysokość dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników, których wynagrodzenia poddano badaniom kontrolnym i które stanowiły kanwę wniosku pokontrolnego nr 21.

Jak wynika z wystąpienia pokontrolnego wniosek nr 21 został sformułowany z uwagi iż, w przypadku dwóch pracowników do obliczenia tzw. „trzynastki” ujęto kwoty premii wypłacanych w niektórych miesiącach 2016 roku powyżej wartości 20% wynagrodzenia zasadniczego, podczas gdy zgodnie z regulaminem wynagradzania wyższe kwoty premii przyznawane są wyłącznie na umotywowany wniosek przełożonego pracownika. W wystąpieniu pokontrolnym zawarto, że *Za premię regulaminową należy uznać takie świadczenie na rzecz pracownika, które jako stały element wynagrodzenia jest wypłacane co miesiąc (nie jednorazowo) w stałej wysokości. Przy czym decydujące znaczenie dla zakwalifikowania tego składnika wynagrodzenia powinna mieć nie jego nazwa przyjęta w regulaminie wynagradzania, lecz faktyczny charakter prawny wynikający z treści regulacji placowych obowiązujących u pracodawcy. Uznaniowy charakter dodatkowej kwoty premii wyraża się w tym, że pracodawca ma całkowitą swobodę w jej przyznaniu lub odmowie przyznania pracownikowi. Zgodnie z § 8 ust. 3 regulaminu wynagradzania Urzędu Marszałkowskiego „Wysokość premii może być zwiększona do 60% wynagrodzenia zasadniczego z tytułu powierzenia pracownikowi dodatkowych zadań”. Sformułowanie takie nie rodzi po stronie pracownika roszczeń o przyznanie premii w zwiększonej wysokości, inaczej niż w przypadku premii w wysokości 20%, w stosunku do której zapisano wprost, iż niezgłoszenie przez przełożonego wniosku o obniżenie lub pozbawienie premii powoduje powstanie po stronie pracownika prawa do premii w wysokości 20%. Tym samym należy przyjąć, że każda kwota wypłacona powyżej poziomu 20% zasadniczego wynagrodzenia danego pracownika jest premią o charakterze uznaniowym, tj. świadczeniem nieobowiązkowym, nieperiodycznym ze swej istoty, którego przyznanie i wysokość zależy wyłącznie od woli pracodawcy (w granicach określonych regulaminem). Zdaniem Kolegium Izby przywołaną treść § 8 ust. 3 regulaminu wynagradzania należy dekodować w świetle jednej z podstawowych norm ustalania wynagrodzenia pracowników, wyrażonej w art. 78 § 1 kodeksu pracy, według której wynagrodzenie za pracę powinno być tak ustalone, aby odpowiadało w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganym przy jej wykonywaniu, a także uwzględniało ilość i jakość świadczonej pracy. Innymi słowy, z przywołanej normy prawnej wynika, że za wykonaną pracę pracownikowi należy się wynagrodzenie, nie zaś świadczenie pieniężne uzależnione od swobodnego uznania pracodawcy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2016 r., III PK 30/16). O uznaniowości premii wypłacanej w kontrolowanej jednostce w przedziale od 20% do 60% wynagrodzenia zasadniczego nie może przesądzać konstatacja, że dla jej uruchomienia wymagany jest odrębny wniosek przełożonego. Istotny jest bowiem całokształt okoliczności towarzyszących wypłatom takich premii. W tym kontekście wskazania wymaga, że wypłata podwyższonej premii została powiązana w § 8 ust. 3 regulaminu wynagradzania z wykonywaniem przez pracownika w danym miesiącu dodatkowych zadań – a więc z określoną przez pracodawcę przesłanką, której spełnienie winno być potwierdzone w stosownym wniosku przełożonego pracownika. Tak rozumiane naliczanie kwoty premii nie jest zatem uzależnione od swobodnego uznania pracodawcy, lecz od ilości pracy (zadań) wykonanych przez pracownika w określonym przedziale czasowym. Podkreślał to w swoich wywodach Marszałek Województwa stwierdzając, iż uzależnienie przyznawania premii od spełnienia przez pracownika określonych zadań powoduje, że premia ta nabiera charakteru roszczeniowego. Takie też rozumienie przez pracodawcę postanowień w kwestii premii regulaminowych potwierdzają ustalenia kontroli zawarte na s. 146-147 protokołu kontroli z dnia 11 grudnia 2017 r. Wynika z nich, że pracownica zatrudniona na stanowisku sprzątaczkii otrzymywała premie regulaminowe we wszystkich miesiącach 2016 roku, przy czym w lutym, czerwcu, lipcu, sierpniu, wrześniu i grudniu wypłacono premie w zwiększonej wysokości, ponadto wniosek o wypłatę takiej premii złożono też w listopadzie (z uwagi na termin złożenia tego wniosku został on uwzględniony przy wypłacie wynagrodzenia*

w grudniu). Pracownica zatrudniona do dnia 30 czerwca 2016 r. na stanowisku sekretarki otrzymała zwiększoną kwotę premii w lutym, marcu i maju, przy czym wnioski w tym względzie dotyczyły również stycznia i kwietnia tego roku (wyплаты z tych wniosków nastąpiły odpowiednio w lutym i maju). Na tle przedstawionego stanu faktycznego Kolegium Izby uznaje za właściwe odwołanie się do tez orzecznictwa Sądu Najwyższego. W przywołanym wyroku z dnia 5 grudnia 2016 r. Sąd ten stwierdził m.in., że *W orzecznictwie wyrażany jest pogląd, że świadczenie określane mianem "premiu uznaniowej", które nie ma charakteru roszczeniowego, nie stanowi składnika wynagrodzenia za pracę i wobec tego nie mieści się w pojęciu wynagrodzenia urlopowego (wynagrodzenia służącego do ustalenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop) (...). Pogląd ten oparty jest w znacznym zakresie na utożsamieniu "premiu uznaniowej" z nagrodą pieniężną, o której stanowi art. 105 k.p.* W konkluzji swoich wywodów SN przyjął, iż *świadczenie pieniężne nazwane w zakładowych przepisach placowych (albo w umowie o pracę) "premią uznaniową", wypłacane pracownikowi systematycznie, w regularnych odstępach czasu, za zwyczajne wykonywanie obowiązków służbowych, a więc w szczególności za sumienne i staranne wykonywanie pracy (art. 100 § 1 k.p.), w oderwaniu od przesłanek nagrody określonych w art. 105 k.p., jest składnikiem wynagrodzenia za pracę (w szczególności wynagrodzenia urlopowego), co oznacza, że pracownikowi przysługuje roszczenie o jego wypłatę.* Z kolei w wyroku z dnia 11 grudnia 2007 r. (I PK 157/07) Sąd Najwyższy podniósł, że *Przepisy prawa pracy nie zawierają legalnej definicji wynagrodzenia za pracę. W istocie termin ten jest nazwą zbiorczą na określenie świadczeń i należności ze stosunku pracy o swoistych cechach pojęciowych, które odnoszone są w procesie kwalifikacji poszczególnych składników placowych do każdego z nich z osobna. Powszechny i jedynie konieczny składnik wynagrodzenia stanowi wynagrodzenie zasadnicze. (...) Jako cechy pojęciowe wynagrodzenia za pracę zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie wskazuje się jego wzajemność względem pracy (co znaczy, że wynagrodzeniem są tylko należności pochodzące ze stosunku pracy, świadczone przez pracodawcę na rzecz pracownika), periodiczność, majątkowo-przysparzający charakter, roszczeniowość. Obowiązujące u pracodawcy przepisy placowe (np. regulamin wynagradzania) oprócz wynagrodzenia za pracę mogą normować także inne świadczenia związane z pracą (art. 77² § 1 i § 2 k.p.). Charakter prawny należności przysługujących pracownikom w myśl tych przepisów może być różnorodny. Mogą stanowić one składnik wynagrodzenia za pracę, jeżeli odpowiadają cechom pojęciowym premii, a więc poddają się kontroli co do przesłanek przyznawania i ustalenia ich wysokości. Mogą być jednak także świadczeniami pozbawionymi cech wynagrodzenia, w sytuacji gdy prawo do nich zależy nie od spełnienia obiektywnie określonych przepisami placowymi warunków, lecz od ich przyznania; w takim razie są nagrodą.*

Mając na uwadze powyższe okoliczności Kolegium Izby uznaje, że przyznane pracownikom Urzędu Marszałkowskiego premie regulaminowe, stanowiące kanwę kwestionowanego wniosku pokontrolnego, nie miały charakteru uznaniowego, były składnikami wynagrodzeń wypłacanymi periodicznie, które nie podlegały wyłączeniu z podstawy ustalania dodatkowego wynagrodzenia rocznego na podstawie § 6 pkt 1 rozporządzenia MPiPS z dnia 8 stycznia 1997 r. Z tego względu Kolegium Izby postanowiło jak na wstępie.



Przewodniczący Kolegium

Stanisław Srocki

Otrzymuje:

Marszałek Województwa Podlaskiego