

Uchwała Nr 24/1371/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 14 grudnia 2016 r.

Na podstawie art. 18 ust.1 pkt 5a i art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

postanawia

po rozpoznaniu wniesionych przez Starostę Powiatu Chodzieskiego pismem z dnia 09.11.2016 r. znak sprawy OR.1710.2.2016 skierowanym do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu za pośrednictwem Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu (data wpływu do Izby: 15.11.2016 r.) zastrzeżeń do wniosku pokontrolnego Nr 3 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 27.10.2016 r., znak: WK-0911/22/2015.

oddalić wniesione zastrzeżenia

UZASADNIENIE

Na podstawie wyników kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Powiatu Chodzieskiego pismem z dnia 27 października 2016 r. znak WK-0911/22/2016 Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu skierowała do Starosty Chodzieskiego wystąpienie pokontrolne, w którym przedstawione zostały nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli oraz sformułowanych zostało 6 wniosków pokontrolnych. Ze zwrotnego potwierdzenia odbioru wystąpienia pokontrolnego wynika, że zostało ono doręczone Staroście w dniu 31.10.2016 r. Termin na wniesienie zastrzeżeń, o których mowa w art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych - upływał 14.11.2016 r., a zastrzeżenia zostały wniesione w dniu 11.11.2016 r. (data nadania w placówce pocztowej). Na podstawie powyższego Kolegium Izby stwierdza, że stosowanie do przepisów art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zastrzeżenia zostały wniesione w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone na podstawie wyników kompleksowej kontroli, zakończonej podpisaniem protokołu kontroli w dniu 5 września 2016 r. przez Skarbnika Powiatu. Starosta jako kierownik jednostki kontrolowanej został powiadomiony o przysługującym mu na podstawie art. 9 ust. 1a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych prawie odmowy podpisania protokołu kontroli i złożenia w ciągu 3 dni od daty jego otrzymania pisemnych wyjaśnień, co do przyczyny tej odmowy i nie skorzystał z tego uprawnienia.

Analiza treści zastrzeżeń zawartych w piśmie z dnia 9 listopada 2016 r., wskazuje że zastrzeżenia dotyczą wniosku zawartego w pkt 3 wystąpienia pokontrolnego, który sformułowany został na podstawie nieprawidłowości opisanej w pkt I.4. wystąpienia.

Opis nieprawidłowości zawarty w pkt I.4. wystąpienia pokontrolnego w brzmieniu:

„Kontrola wydatków bieżących w zakresie podróży zagranicznych pracowników Starostwa wykazała, że nie udzielano zaliczek pracownikom delegowanym w podróż zagraniczną poza terytorium kraju, a obowiązek jej wypłaty wynika z przepisów § 20 ust. 1 rozporządzenia

Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 167). Powyższe dotyczyło m.in. polecenia wyjazdu służbowego Nr 3/2015 z dnia 03.09.2015 r. wystawionego dla Wicestarosty Powiatu Chodzieskiego w związku z podróżą do Niemiec w dniach 04-07.09.2015 r.”

Na podstawie nieprawidłowości (ustaleń) zawartych w pkt I.4 wystąpienia pokontrolnego sformułowany został wniosek pokontrolny Nr 3 w brzmieniu:

„Pracownikom delegowanym w podróż służbową poza granice kraju udzielać zaliczek na niezbędne koszty podróży zagranicznej, zgodnie z § 20 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 167)”

Wnosząc zastrzeżenie w piśmie z dnia 09.11.2016 r. do wniosku pokontrolnego Nr 3 Starosta podał, że:

„Zastrzeżenie dotyczy udzielania pracownikom delegowanym w podróż służbową poza granice kraju zaliczek na niezbędne koszty podróży służbowej. W mojej ocenie zapis ten nie nakłada obowiązku pobierania zaliczki przez pracownika bez wniosku, a nawet wbrew jego woli. Ponadto, zapis w § 13 ust. 3.3. pkt 1 ppkt c i pkt 2 Instrukcji kontroli i obiegu dokumentów księgowych w Starostwie Powiatowym w Chodzieży stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 69/2011 Starosty Chodzieskiego z dnia 30 grudnia 2011 r. zmienionego zarządzeniem Nr 31/2012 z dnia 26 lipca 2012 r., zarządzeniem Nr 53/2013 z dnia 20 grudnia 2013 r., zarządzeniem Nr 74/2014 z dnia 6 listopada 2014 r. stanowi, iż zaliczki na pokrycie wydatków związanych z poleceniem wyjazdu służbowego udzielane są na wniosek”

Kolegium Izby rozpatrując wniesione zastrzeżenie ustaliło i zważyło co następuje.

Starosta Chodzieski wniósł zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego Nr 3 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym znak: WK - 0911/22/2015 a odnoszący się do zalecenia o treści : *„Pracownikom delegowanym w podróż służbową poza granice kraju udzielać zaliczek na niezbędne koszty podróży zagranicznej zgodnie z § 20 ust.1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 roku w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży (Dz. U. z 2013 r., poz. 167).* Starosta podnosi, iż według jego oceny postanowienia § 20 ust. 1 ww. rozporządzenia nie nakładają obowiązku pobierania zaliczki przez pracownika bez wniosku, a nawet wbrew jego woli. Starosta wskazuje także na zapisy zarządzenia obowiązującego w jednostce, z którego zapisów wynika, że zaliczki na pokrycie wydatków związanych z poleceniem wyjazdu służbowego udzielane są na wniosek.

Odnosząc się do powyższego zarzutu Kolegium Izby wskazuje, że w przepisach ww. rozporządzenia rozróżniono wyraźnie pojęcie podróży krajowej i zagranicznej. W odniesieniu do podróży krajowych w przepisie § 11 postanowiono, że *„Na wniosek pracownika*

pracodawca przyznaje zaliczkę na niezbędne koszty podróży krajowej w wysokości wynikającej ze wstępnej kalkulacji tych kosztów". Natomiast w rozdziale 3 dotyczącym podróży zagranicznej - przepis § 20 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce budżetowej z tytułu podróży służbowej stanowi, iż pracownik otrzymuje zaliczkę w walucie obcej na niezbędne koszty podróży zagranicznej, w wysokości wynikającej ze wstępnej kalkulacji tych kosztów (§ 20 ust. 1). Za zgodą pracownika zaliczka może być wypłacona w walucie polskiej, w wysokości stanowiącej równowartość przysługującej pracownikowi zaliczki w walucie obcej, według średniego kursu złotego w stosunku do walut obcych określonego przez Narodowy Bank Polski z dnia wypłaty zaliczki (§ 20 ust. 2). Natomiast rozliczenie kosztów podróży zagranicznej jest dokonywane w walucie otrzymanej zaliczki, w walucie wymiennej albo w walucie polskiej, według średniego kursu z dnia jej wypłacenia (§ 20 ust. 3).

Konfrontacja ww. przepisów pozwala na jasne wyartykułowanie istotnej różnicy w zakresie prefinansowania podróży służbowej pracownika odbywanej na polecenie pracodawcy w kraju i zagranicą. Posługując się wykładnią językową (mającą pierwszeństwo przed innymi wykładniami, będącą jednym z podstawowych, a zarazem bardzo istotnym, rodzajem interpretacji tekstu prawnego) – Kolegium Izby stwierdza, iż oczywiste jest udzielanie zaliczki na podróż zagraniczną bez wniosku pracownika. Zastosowanie wykładni funkcjonalnej (jako posiłkowej do wykładni językowej) doprowadzi do takiego samego wniosku. Wykładnia funkcjonalna polega na ustalaniu znaczenia przepisu w oparciu o przesłanki, które decydują o funkcji danego aktu prawnego, a w konsekwencji także zawartych w nim przepisów. W doktrynie przyjmuje się, iż normy prawne wyrażone w trybie oznajmującym czasu terażniejszego nie stwarzają wyboru alternatywnego postępowania bez wyraźnego upoważnienia. A zatem funkcją przedmiotowego przepisu jest nałożenie na pracodawcę obowiązku wypłacenia zaliczki w związku z planowaną podróżą zagraniczną. Kolegium Izby zwraca uwagę, iż koszty takiej podróży są niewspółmiernie wyższe niż podróży krajowej i brak jest podstaw do przerzucania na pracownika obowiązku ich poniesienia przed podróżą służbową.

Zatem według oceny Kolegium Izby przy wyjeździe w zagraniczną podróż służbową pracownik otrzymuje zaliczkę w walucie obcej na niezbędne koszty podróży, w wysokości wynikającej ze wstępnej kalkulacji tych kosztów. Zatem inaczej niż ma to miejsce przy wyjazdach krajowych, gdzie zaliczka jest wypłacana na wniosek pracownika, wypłata

zaliczki na koszty podróży zagranicznej jest dla pracodawcy obowiązkową wypłatą. Wskazuje na to zawarte w przepisach określenie „pracownik otrzymuje zaliczkę”. Pracodawca nie czeka zatem na wniosek pracownika, któremu zlecono wyjazd, ale przyznaje zaliczkę zawsze wtedy, gdy zagraniczny wyjazd służbowy jest zlecany. Zaliczka wypłacana powinna być w walucie docelowego kraju podróży, ale za zgodą pracownika, jej równowartość może być wypłacona również w walucie polskiej. Pracownik musi otrzymać taką zaliczkę, w celu pokrycia niezbędnych kosztów podróży i pobytu poza granicami kraju, jeszcze przed wyjazdem na delegację. Natomiast w sytuacji, gdy wydatki okażą się wyższe niż kwota zaliczki, pracodawca może przesłać pracownikowi kolejną zaliczkę. Jedyne w szczególnych sytuacjach, gdy nie ma możliwości wypłaty zaliczki (nagły wyjazd, późno podjęta decyzja o wyjeździe itp.) pracodawca powinien sporządzić na tę okoliczność notatkę i wskazać w niej przyczyny braku wypłaty. Należy przy tym pamiętać, że zwrot zaliczki przelicza się nie później niż 14 dni od powrotu pracownika, po kursie jaki obowiązywał w dniu jej wydania. Zatem rozliczenie kosztów podróży zagranicznej jest dokonywane w walucie otrzymanej zaliczki, w walucie wymiennej albo w walucie polskiej, według średniego kursu z dnia jej wypłacenia, stosownie do przepisów § 20 ust. 3 rozporządzenia.

Nieotrzymanie przez pracownika [ale także radnego w związku z § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu (Dz. U. Nr 66 poz. 799 z późn. zm.)] zaliczki w walucie obcej lub polskiej na niezbędne koszty podróży zagranicznej, wymaganej przepisami § 20 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej - powoduje brak możliwości ustalenia prawidłowości rozliczenia kosztów podróży zagranicznych zgodnie z § 20 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r.

Zatem według oceny Kolegium Izby zastrzeżenie nie zasługuje na uwzględnienie, a sformułowany na podstawie opisu nieprawidłowości w części I.4. wystąpienia wniosek pokontrolny Nr 3 jest zasadny i podstawa prawna użyta przy jego formułowaniu była prawidłowa.

W związku z powyższym Kolegium Izby zwraca uwagę, że zmiany lub doprecyzowania wymagają także obowiązujące w Starostwie wewnętrzne uregulowania dotyczące wypłaty zaliczek, na które powołuje się Wnoszący zastrzeżenia. Uregulowania te nie mogą być

sprzeczne z obowiązującymi przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 167).

Uwzględniając powyższe postanowiono jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu



Grażyna Wróblewska

