



Regionalna Izba Obrachunkowa  
w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: +48 61 85 95 710; e-mail: [poznan@rio.gov.pl](mailto:poznan@rio.gov.pl)

Poznań, dnia 14 lipca 2025 r.

WK.4026.3.2025

Pani  
Beata Dudzińska  
Prezydent  
Miasta Piły



Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu w załączeniu przekazuje Uchwałę Nr 13.839.2025 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 9 lipca 2025 r. podjętą po rozpatrzeniu zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Nr WK.0911.57.2024 z dnia 23 maja 2025 r., złożonych pismem z dnia 9 czerwca 2025 r. (wpływ do Izby w dniu 16 czerwca 2025 r.).

PREZES IZBY

*Grażyna Wroblewska*  
Grażyna Wroblewska

Do wiadomości:  
Rada Miasta Piły



0000309079

Regionalny Izba Ochronkarska  
w Poznaniu

ul. Wielka 4, 61-801 Poznań  
tel. 61 26 21 21 21



Poznań, dnia 14 lipca 2023 r.

WA 4026.1.2023

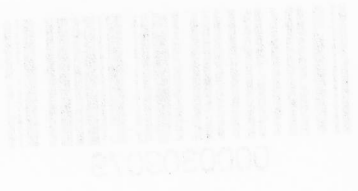


Plan  
Prace Ochronkarskie  
Pracownik  
Mieszka Pij

Regionalna Izba Ochronkarska w Poznaniu w zakresie postępowania Izba  
Nr 13 839/2023 Kolegium Regionalnej Izby Ochronkarskiej w Poznaniu z dnia 9 lipca 2023 r.  
podjęła po rozprawie ostateczną decyzję do wyłączenia postępowania Regionalnej Izby  
Ochronkarskiej w Poznaniu Nr WA.0411.27.2023 z dnia 23 maja 2023 r. stosownie do art.  
z dnia 9 czerwca 2023 r. (wpływ do Izby z dnia 10 czerwca 2023 r.).

*[Handwritten signature]*

Do: Izba Ochronkarska  
Kadańska 17b



**Uchwała Nr 13.839.2025**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu**  
**z dnia 9 lipca 2025 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 2025 r. poz. 7) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

**postanawia**

po rozpatrzeniu wniesionych przez Prezydenta Miasta Piły, pismem z dnia 9 czerwca 2025 r. (wpływ do Izby w dniu 16 czerwca 2025 r.) zastrzeżeń do wniosku pokontrolnego Nr 5

**oddalić zastrzeżenie**

**UZASADNIENIE**

Na podstawie wyników kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta Piły pismem z dnia 23 maja 2025 r., znak sprawy WK.0911.57.2024 Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu skierowała do Prezydenta Miasta Piły wystąpienie pokontrolne, w którym przedstawione zostały nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli oraz sformułowanych zostało 11 wniosków pokontrolnych. Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone na podstawie wyników kompleksowej kontroli gospodarki finansowej, zakończonej podpisaniem protokołu kontroli w dniu 1 kwietnia 2025 r.

Ze zwrotnego potwierdzenia odbioru wystąpienia pokontrolnego wynika, że zostało ono doręczone Prezydentowi Miasta Piły w dniu 29 maja 2025 r. Termin na wniesienie zastrzeżeń, o którym mowa w art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych - upływał w dniu 12 czerwca 2025 r.

Pismem OP.1710.0.2014 z dnia 9 czerwca 2025 r. skierowanym do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, nadanym w formie papierowej w dniu 12 czerwca 2025 r. Prezydent Miasta Piły złożył zastrzeżenia do ww. wystąpienia pokontrolnego

Zastrzeżenia wpłynęły do tut. Izby w dniu 16 czerwca 2025 r.

Zastrzeżenia zostały nadane w placówce pocztowej w dniu 12 czerwca 2025 r.

Zgodnie z art. 57 § 5 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572) termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

Na podstawie powyższego Kolegium Izby stwierdza, że stosownie do przepisów art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zastrzeżenia zostały wniesione w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, przez właściwy organ oraz za pośrednictwem Prezesa Izby.

Kolegium Izby odnosząc się do zastrzeżeń wniesionych w odniesieniu do poszczególnych wniosków pokontrolnych, ustaliło i zważyło co następuje.

**Wnosząc zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego Nr 5 Prezydent Miasta Piły wskazał naruszenie prawa:**

„Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia do wniosku nr 5, w zakresie przyznawania dodatków specjalnych, zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 maja 2025 r. jest zarzut naruszenia prawa tj. art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) poprzez jego błędną wykładnię. Wniosek pokontrolny został sformułowany na podstawie stwierdzonej nieprawidłowości opisanej w punkcie 5 wystąpienia pokontrolnego.

Gmina nie dopuściła się nieprawidłowości a stwierdzenie w wystąpieniu pokontrolnym jest wynikiem błędnej wykładni przepisu.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych upoważnia do przyznania dodatku specjalnego w sytuacji „okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań”. Ani ustawa o pracownikach samorządowych, ani rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych nie precyzują przesłanek nabycia, wysokości i okresu przyznawania dodatku. Ustawa o pracownikach samorządowych nie precyzuje pojęcia okresowości ani nie wprowadza ograniczeń czasowych.

Okresowe zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań uzasadnia przyznanie dodatku specjalnego.

W związku z tym, w Urzędzie Miasta Piły dodatek specjalny przyznawany jest czasowo z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 czerwca 2017 r. Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu nr WK-0911/67/2016 dotyczącej kompleksowej kontroli gospodarki finansowej obejmującej rok budżetowy 2015 wykazano nieprawidłowości w przyznawaniu dodatków specjalnych na czas nieokreślony. Urząd Miasta Piły zastosował się do zaleceń pokontrolnych, zmienił przyznawanie dodatków specjalnych na czas okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

Następna kontrola Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu (nr WK-0911/52/2020) badająca gospodarkę finansową obejmującą budżetowy 2019 nie stwierdziła żadnych uchybień w kwestii przyznawania dodatków specjalnych.

Ustalony stan faktyczny w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 23 maja 2025 r. znak: WK.0911.57.2024 wskazuje na to, że dodatki specjalne zostały przyznane na określony czas, podany precyzyjnie poprzez wskazanie daty początkowej i końcowej w pismach o przyznanie dodatku oraz zostały wskazane zadania dodatkowe i zwiększające obowiązki służbowe, zgodnie z § 8 regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miasta Piły w stosunku do Sekretarza Gminy Piła i zgodnie z § 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych w stosunku do zastępców prezydenta i Skarbnika Gminy Piła. Zastosowano więc wszystkie elementy wskazane w § 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych.

Długość okresu powierzenia dodatkowych zadań determinowana jest jedynie okresem trwania konieczności wykonywania tych zadań. Kierownik Urzędu posiada prawo do oceny czy określone rozwiązanie w postaci powierzenie określonej osobie dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności sprawdzi się zarówno pod względem organizacyjnym jak i osobowościowym. Ustawodawca nie wskazał jaki okres jest właściwy dla zweryfikowania efektywności przyjętych rozwiązań. Decyduje o tym kierownik Urzędu - jest to dodatek fakultatywny. Przepis art. 36 ust 5 ustawy o pracownikach samorządowych nie precyzuje bowiem okresu na jaki może być przyznany dodatek. Nie ma też ustawowej definicji

„okresowości”. Interpretacja okresu przyznawania dodatków była przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z dnia 27 lutego 2019 r. III PK 82/18 stwierdził: „Treść przepisu art. 36 ust. 5 ustawy z 2008 r. o pracownikach samorządowych nie wskazuje jednak przesłanek nabycia, wysokości i okresu przyznawania dodatku. W tym zakresie ustawa o pracownikach samorządowych, podobnie jak w przypadku dodatku funkcyjnego, przewiduje, że warunki i sposób przyznawania tego dodatku mają być określone w regulaminie wynagradzania (art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych). Innymi słowy, warunkiem koniecznym, umożliwiającym wypłatę fakultatywnych składników wynagrodzenia, jest określenie przez pracodawcę w regulaminie wynagradzania zasad i sposobu ich przyznawania oraz wypłacania.”

Jak wskazała Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 23 czerwca 2016 r. (BDF1.4800.10.2016): „Nie ma żadnych podstaw gramatycznych, żeby przyjmować, iż przesłanka powierzenia dodatkowych zadań (art. 36 ust. 5 ustawy z 2008 r. o pracownikach samorządowych) musi być związana z występowaniem cechy „okresowości”. (...).

W sytuacji, gdy możliwe są różne interpretacje przepisu, w brzmieniu gramatycznym równouprawnione, zaś żadna z nich nie jest sprzeczna z pozostałymi regulacjami danego aktu prawnego i całą gałęzią prawa, której dotyczy to zastosowanie się do jednej z nich nie może być poczytywane za zachowanie bezprawne. W wyroku z 24 lipca 2006 r. sygn. akt I BP 1/06 Sąd Najwyższy wskazał, iż wybór jednej z możliwych interpretacji przepisów prawa, choćby (w postępowaniu w wyższej instancji) okazała się ona nieprawidłowa, nie oznacza niezgodności z prawem. Przekształcając ten pogląd na zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - nie ma cech bezprawności działanie polegające na zastosowaniu się do brzmienia przepisu wynikającego z jego gramatycznego brzmienia, nawet jeżeli inne interpretacje są równie uprawnione.”

W wystąpieniu pokontrolnym wskazano, że okoliczności przyznania dodatku specjalnego powinny mieć bezwzględnie charakter okresowości. W moim przekonaniu wszystkie dodatki specjalne były przyznawane na czas określony czyli spełniały przesłanki określone w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych.

W związku z powyższym, uważam że zawarte we wniosku pokontrolnym nr 5 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu stwierdzenie, iż naruszono wyżej wymieniony przepis jest zbyt daleko idące zwłaszcza, że przedmiotowe dodatki specjalne zostały przyznane na czas określony. Przepis ten nie wskazuje natomiast jak długie to mają być okresy. Specyfika pracy organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza stopnia podstawowego na szczeblu gminy daje jednoznaczną podstawę do stwierdzenia, że na samorządy nakładane są coraz to nowe zadania powodujące zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań, wykonywanych permanentnie bez względu na obowiązujące normy czasu pracy”.

#### **Opis nieprawidłowości (ustaleń) zawarty został w części I pkt 5 wystąpienia pokontrolnego w brzmieniu:**

„Kontrola wydatków bieżących z tytułu wynagrodzeń w badanej próbie wykazała, że Prezydent Miasta Piły przyznał dodatki specjalne z naruszeniem przepisów art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 530, z późn. zm.):

- 1) I Zastępcy Prezydenta Miasta Piły pismem nr OP.V.2122.II.37.2021 z dnia 17 listopada 2021 r. w wysokości 3.300,00 zł na okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. w związku z powierzeniem dodatkowych zadań służbowych związanych z:

- nadzorem i koordynacją przedsięwzięć oraz działań związanych ze współpracą Gminy Piła i Straży Miejskiej ze służbami mundurowymi działającymi na terenie miasta Piła, a w szczególności z Komendą Powiatową Policji, Komendą Powiatową Straży Pożarnej i Ochotniczej Straży Pożarnej – Ratownictwo Wodne;
- sprawowaniem nadzoru z ramienia Gminy Piła nad funkcjonowaniem Związku Międzygminnego „Pilski Region Gospodarki Odpadami Komunalnymi” oraz realizacją obowiązków Gminy Piła, wynikających z Jej udziału w związku”;

Zgodnie z zapisami § 11.1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Piły, wprowadzonego zarządzeniem Nr 2029 (600) 22 Prezydenta Miasta Piły z dnia 28 grudnia 2022 r. do zadań I zastępcy prezydenta należy w szczególności:

(...) 16) nadzór nad przestrzeganiem przepisów porządkowych określonych w ustawie o strażach gminnych;

17) (...)

18) nadzorowanie działań na rzecz należytego utrzymania stanu sanitarnego, czystości, ładu i porządku w mieście”.

Zadania wskazane w piśmie wynikają z Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Piły.

Z „Zestawienia dodatków specjalnych przyznanych dla I zastępcy prezydenta Miasta Piły za lata 2022-2023”, wynika łączna kwota dodatków specjalnych 70.800,00 zł, z tego przyznanych w 2022 roku: 39.600 zł oraz w 2023 roku: 31.200 zł.

2) II Zastępcy Prezydenta Miasta Piły pismem nr OP.V.2122.II.38.2021 z dnia 17 listopada 2021 r. w wysokości 3.300,00 zł na okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. w związku z powierzeniem dodatkowych zadań służbowych związanych z:

- wsparciem i nadzorem nad projektami miejskimi (Biznes Mixer, Subregionalne Targi Pracy, Pilska Akademia Umiejętności, Dyżury Expertów, Platforma Praca, Pracuj w Pile;
- współpracą ze środowiskiem nauki w ramach porozumień z uczelniami wyższymi z Piły, Bydgoszczy, Koszalina i Poznania;
- współpracą z podmiotami gospodarczymi lokującymi swoje działalności w podstrefach ekonomicznych i innych terenach przemysłowych miasta Piły (zakres współpracy obejmuje cały proces inwestycyjny w/w podmiotów, tj. pozyskiwanie inwestorów, prowadzenie negocjacji, pomoc w opracowaniu formalności związanych z zakupem gruntów, cykl budowy i oddanie obiektów budowlanych do użytkowania).

Z „Zestawienia dodatków specjalnych przyznanych dla II zastępcy prezydenta Miasta Piły za lata 2022-2023”, wynika łączna kwota dodatków specjalnych 70.800,00 zł, z tego przyznanych w 2022 roku: 39.600 zł oraz w 2023 roku: 31.200 zł.

3) Skarbnikowi:

a) pismem nr OP.V.2122.II.38.2021 z dnia 17.11.2021 r. w wysokości 3.000,00 zł na okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. w związku z powierzeniem dodatkowych zadań służbowych związanych z:

- reprezentowaniem Prezydenta Miasta Piły na spotkaniach z mieszkańcami, a także branie udziału w debatach, konferencjach i innych wydarzeniach dotyczących rozwoju miasta, prowadzonych inwestycji, organizowanych przez media, organizacje pozarządowe i inne instytucje,
- współpraca m. in. z Państwową Uczelnią Stanisława Staszica, Izbą Gospodarczą P6Mocnej Wielkopolski oraz spółkami miejskimi i innymi instytucjami w zakresie

- tworzenia oferty inwestycyjnej i rozwojowej miasta w wielu obszarach, w tym podatkowym, administracyjnym, gospodarczym,
- b) pismem nr OP.2122.II.115.2023 z dnia 28.08.2023 r. w wysokości 3.000 zł w terminie od 01.10.2023 r. do dnia 30.09.2024 r.
- w związku z powierzeniem dodatkowych zadań polegających na:
- reprezentowaniu Prezydenta Miasta Piły na spotkaniach z mieszkańcami, a także braniu udziału w debatach, konferencjach i innych wydarzeniach dotyczących rozwoju miasta, prowadzonych inwestycji, organizowanych przez media, organizacje pozarządowe i inne instytucje,
  - współpracy, m. in. z Akademią Nauk Stosowanych im. Stanisława Staszica w Pile, Izbą Gospodarczą Północnej Wielkopolski oraz spółkami miejskimi i innymi instytucjami w zakresie tworzenia oferty inwestycyjnej i rozwojowej miasta w wielu obszarach, w tym podatkowym, administracyjnym i gospodarczym,
  - współpracy z gminami wchodzącymi w skład Związku Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Piły oraz instytucji wdrażających,
  - kreowaniu i wdrażaniu wspólnych skoordynowanych przedsięwzięć zintegrowanych terytorialnie na obszarze ZIT MOF Piły,
  - tworzeniu i prowadzeniu procedur organizacyjno-prawnych w zakresie funkcjonowania związku, finansowania jego działalności, inżynierii finansowej planowanych przedsięwzięć, wkładu własnego i finansowania zewnętrznego,
- Z „Zestawienia dodatków specjalnych przyznanych dla Skarbnika Gminy Piła za lata 2022-2023” wynika łączna kwota dodatków specjalnych 72.000,00 zł z tego przyznanych w 2022 roku: 36.000 zł oraz w 2023 roku: 36.000 zł.

4) Sekretarzowi:

- a) pismem nr OP.V.2122.II.40.2021 z dnia 16 listopada 2021 r. w wysokości 1.700,00 zł w terminie od 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. w związku z powierzeniem dodatkowych zadań służbowych związanych z:
- załatwieniem w imieniu Prezydenta Miasta Piły wszystkich spraw z zakresu ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego w tym wydawanie decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń;
  - koordynowaniem wszystkich kontroli zewnętrznych Urzędu Miasta Piły, wykraczających swoim zakresem i przedmiotem poza działalność więcej niż jednej komórki organizacyjnej Urzędu;
  - zatwierdzaniem rachunków i faktur VAT, po ich wcześniejszym sprawdzeniu i podpisaniu, pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez upoważnionych pracowników Urzędu Miasta Piły, z wyłączeniem tych, które dotyczą projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych, przyznano.

W aktach osobowych pracownika znajduje się:

- upoważnienie Nr 66/2013 z dnia 10.09.2016 r. o następującej treści: „Na podstawie art. 33 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 poz. 594 ze zm) upoważniam Pana Romana Szarzyńskiego, Sekretarza Gminy Piła, do zatwierdzania rachunków i faktur VAT oraz innych dowodów księgowych po ich wcześniejszym sprawdzeniu i podpisaniu pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez upoważnionych pracowników Urzędu Miasta Piły, z wyłączeniem rachunków i faktur VAT oraz innych dowodów księgowych dotyczących projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych” oraz

- upoważnienie Nr 8/2016 z dnia 08.12.2016 r. o następującej treści: „Na podstawie art. 33 ust.4, art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm) i art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego upoważniam Pana Romana Szarzyńskiego Sekretarza Gminy Piła do załatwiania w moim imieniu wszystkich spraw z zakresu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, w tym do wydawania w moim imieniu upoważnienia decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w wyżej wymienionych sprawach oraz podpisywania korespondencji w toku prowadzonych spraw (...).”  
Na zadanie 1 oraz 3 Sekretarz Gminy posiada stosowne upoważnienia.

- b) pismem nr OP.2122.II.116.2023 z dnia 28 sierpnia 2023 r. w wysokości 700 zł w terminie od 1 października 2023 r. do dnia 30 września 2024 r. w związku z powierzeniem dodatkowych zadań służbowych związanych z:
- załatwianiu, w imieniu Prezydenta Miasta Piły, wszystkich spraw z zakresu ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym wydawaniu decyzji administracyjnych oraz
  - zatwierdzaniu do realizacji rachunków, faktur VAT i innych dowodów księgowych, po ich wcześniejszym sprawdzeniu i podpisaniu, pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez upoważnionych pracowników Urzędu Miasta Piły, z wyłączeniem tych, które dotyczą projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych,

- c) pismem nr OP.2122.II.351.2024 z dnia 10 września 2024 r. w wysokości 700 zł w terminie od 1 października 2024 r. do dnia 31 grudnia 2027 r. w związku z powierzeniem dodatkowych zadań polegających na:
- załatwianiu, w imieniu Prezydenta Miasta Piły, wszystkich spraw z zakresu ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym wydawaniu decyzji administracyjnych;
  - sprawowaniu nadzoru w zakresie przestrzegania standardów ochrony małoletnich;
  - nadzorowaniu realizowania wewnętrznej procedury dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa i podejmowania działań następczych oraz
  - zatwierdzaniu do realizacji rachunków, faktur VAT i innych dowodów księgowych, po ich wcześniejszym sprawdzeniu i podpisaniu, pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez pracowników Urzędu Miasta Piły, z wyłączeniem tych, które dotyczą projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych,

Pismem nr OP.2122.II.60.2025 z dnia 20 marca 2025 r. dokonano zmiany poprzez skrócenie okresu przyznania dodatku do 31 grudnia 2025 r.

Z „zestawienia dodatków specjalnych przyznanych dla Sekretarza Gminy Piła za lata 2022-2025” wynika łączna kwota dodatków specjalnych 48.300,00 zł, z tego przyznanych w 2022 roku: 20.400 zł, w 2023 roku: 17.400 zł, w roku 2024: 8.400 zł oraz w roku 2025: 2.100,00 zł.

Stosownie do przepisów art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Z brzmienia powyższego przepisu wynika, że pracownikowi samorządowemu z tytułu

okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Okolicznością uzasadniającą przyznanie tego składnika wynagrodzenia jest zawsze cecha „okresowości” zwiększenia obowiązków lub powierzenia zadań, co powoduje, że ma on charakter świadczenia tymczasowego oraz powierzenie dodatkowych zadań, które nie wynikają z zakresu czynności pracownika.

Ponadto Sekretarzowi w związku z kierowaniem, nadzorem i kontrolą nad całokształtem organizacji i przeprowadzania wyborów w latach 2023 – 2024 przyznane zostały dodatki zadaniowe:

a) pismem nr OP.2122.II.140.2023.IV z dnia 7 września 2023 r., w związku z realizowaniem dodatkowych zadań związanych z kierowaniem, nadzorem i kontrolą nad całokształtem organizacji i przeprowadzania wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., w tym między innymi w zakresie:

- finansowym: zatwierdzaniem budżetu wyborczego (wynagrodzeń, dodatków zadaniowych, diet, zakupów, usług, kosztów);
- merytorycznym: analizowanie, opiniowanie i zatwierdzanie aktów prawnych, umów cywilno-prawnych, upoważnień i pism;
- zabezpieczenia organizacyjne: obsługi merytorycznej i organizacyjnej;
- zabezpieczenia technicznego: urządzeń i materiałów biurowych;
- obsługi informatycznej: zabezpieczenie warunków oraz sposobu pomocniczego wykorzystania techniki elektronicznej;
- współpracy: z jednostkami wykonującymi zadania na rzecz przeprowadzenia wyborów, Państwową Komisję Wyborczą, Krajowym Biurem Wyborczym, z jednostkami organizacyjnymi, w których wyznaczone są siedziby obwodowych komisji wyborczych i Komendą powiatową Policji,

przyznano dodatek zadaniowy w kwocie 2.986,60 zł za okres od dnia 1 września 2023 r. do dnia 30 września 2023 r.

b) pismem nr OP.2122.II.201.2023.IV z dnia 3 października 2023 r., w związku z realizowaniem dodatkowych zadań związanych z kierowaniem, nadzorem i kontrolą nad całokształtem organizacji i przeprowadzania wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.

Analogiczny zakres zadań, przyznano dodatek zadaniowy w kwocie 4.351,91 zł za okres od dnia 1 października 2023 r. do dnia 31 października 2023 r.

Łączna kwota dodatku zadaniowego w 2023 r. wyniosła 7.338,51 zł.

c) pismem nr OP.2122.II.34.2024.II z dnia 13 marca 2024 r., w związku z realizowaniem dodatkowych zadań związanych z kierowaniem, nadzorem i kontrolą nad całokształtem organizacji i przeprowadzania wyborów samorządowych zarządzonych na dzień 7 kwietnia 2024 r. w tym między innymi w zakresie:

- finansowym: zatwierdzaniem budżetu wyborczego (wynagrodzeń, dodatków zadaniowych, diet, zakupów, usług, kosztów);
- merytorycznym: analizowanie, opiniowanie i zatwierdzanie aktów prawnych, umów cywilno-prawnych, upoważnień i pism;
- zabezpieczenia organizacyjne: obsługi merytorycznej i organizacyjnej;
- zabezpieczenia technicznego: urządzeń i materiałów biurowych;
- obsługi informatycznej: zabezpieczenie warunków oraz sposobu pomocniczego wykorzystania techniki elektronicznej;

- współpracy: z jednostkami wykonującymi zadania na rzecz przeprowadzenia wyborów, Państwową Komisję Wyborczą, Krajowym Biurem Wyborczym, z jednostkami organizacyjnymi, w których wyznaczone są siedziby obwodowych komisji wyborczych i Komendą powiatową Policji,  
przyznano dodatek zadaniowy w kwocie 5.333,22 zł, za okres od dnia 1 marca 2024 r. do dnia 31 marca 2024 r.

d) pismem nr OP.2122.II.146.2024.IV z dnia 8 kwietnia 2024 r., w związku z realizowaniem dodatkowych zadań związanych z kierowaniem, nadzorem i kontrolą nad całokształtem organizacji i przeprowadzania wyborów samorządowych zarządzonych na dzień 7 kwietnia 2024 r.

Analogiczny zakres zadań, przyznano dodatek zadaniowy w kwocie 5.601,64 zł, za okres od dnia 1 kwietnia 2024 r. do dnia 30 kwietnia 2024 r.

e) pismem nr OP.2122.II.236.2024.IV z dnia 13 maja 2024 r., w związku z realizowaniem dodatkowych zadań związanych z kierowaniem, nadzorem i kontrolą nad całokształtem organizacji i przeprowadzania wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 9 czerwca 2024 r.

Analogiczny zakres zadań, przyznano dodatek zadaniowy w kwocie 3.420,86 zł, za okres od dnia 1 maja 2024 r. do dnia 31 maja 2024 r.

Łączna kwota dodatku zadaniowego w 2024 r. wyniosła 14.355,72 zł.

Powyższe stanowiło naruszenie zapisów § 13.1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Piły, wprowadzonego zarządzeniem Nr 2029 (600) 22 Prezydenta Miasta Piły z dnia 28 grudnia 2022 r., zgodnie z którymi do zadań sekretarza należy w szczególności:

„(...)

7) koordynacja i organizacja spraw związanych z wyborami, referendum i spisami”.

Z wyjaśnienia Dyrektora Wydziału Organizacyjno-Prawnego w sprawie wypłaty dodatków zadaniowych przyznanych dla Sekretarza Gminy Piła w latach 2023-2024, wynika że: „w ramach doprecyzowania zadań wymienionych w § 13 ust. 1 pkt 7 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Piły, Sekretarz Gminy koordynuje i organizuje sprawy związane z wyborami, referendum i spisami. Należy przez to rozumieć, że Sekretarz wykonuje zadania wyborcze zgodnie z postanowieniem ustawy Kodeksu Wyborczego jak i jej aktami wykonawczymi, które zostały przydzielone do realizacji przez Gminę. Zadania realizowane przez Sekretarza Gminy Piła objęte dodatkiem zadaniowym na podstawie § 9 załącznika do zarządzenia nr 8/23 z dnia 8 sierpnia 2023 r w sprawie regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miasta Piły, są to zadania, które zgodnie Kodeksem Wyborczym jak i jej aktami wykonawczymi przydzielone są do realizacji przez Komisarza Wyborczego (art.167 § 1 Kodeksu Wyborczego DZ.U. 2025 poz.365) a w ramach dotychczasowych praktyk współpracy są one kierowane, nadzorowane i kontrolowane przez Sekretarza Gminy. Do tych zadań należy zaliczyć zadania wymienione w pismach o przyznanie dodatku z wyłączeniem pkt 4 -5. Jednocześnie należy uznać za konieczne doprecyzowanie zadania wymienionego w punkcie 3 do którego należy:

1. zapewnianie, we współdziałaniu z urzędnikami wyborczymi, organizacji wyborów;
2. nadzór nad procesem przyjmowania zgłoszeń kandydatów do komisji wyborczych terytorialnych (miejskiej) i obwodowych;

3. nadzór nad procesem wprowadzania danych kandydatów do systemu wsparcia organów wyborczych (kandydatów do rady miasta, kandydatów na prezydenta, kandydatów na członków komisji);
4. nadzór nad ustalaniem składów osobowych komisji wyborczych terytorialnych (miejskiej) i obwodowych;
5. organizacja miejsca na przeprowadzenie szkoleń komisji wyborczych terytorialnych (miejskiej) i obwodowych;
6. przygotowanie i przekazanie komisarzowi wyborczemu danych niezbędnych do tworzenia i zmian obwodów głosowania, ustalenia ich numerów i granic;
7. przygotowanie i przekazanie komisarzowi wyborczemu danych dotyczących siedzib obwodowych komisji wyborczych i ich zmian; zapewnianie lokali obwodowych komisji wyborczych;
8. nadzór nad przygotowaniem i wydrukowaniem po zatwierdzeniu przez komisarza wyborczego kart do głosowania w wyborach do rady miasta i prezydenta miasta oraz zapewnienie logistyki ich odbioru z drukarni;
9. zapewnienie przekazania kart do głosowania właściwym komisjom wyborczym;
10. ustalenie bezpiecznego przechowywania kart do głosowania (najem pomieszczeń) dla komisarza wyborczego;
11. przygotowanie i przekazanie komisarzowi wyborczemu danych niezbędnych do dokonania podziału gminy na okręgi wyborcze, ustalenie ich granic, numerów, liczby radnych wybieranych w każdym okręgu, w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego;
12. współudział w rozpatrywaniu skarg na działalność komisji wyborczych terytorialnych (miejskiej) i obwodowych;
13. udzielanie, w miarę potrzeby, terytorialnym, obwodowym komisjom wyborczym oraz urzędnikom wyborczym wyjaśnień;
14. zapewnianie obsługi urzędnikom wyborczym;
15. przyjmowanie w imieniu komisarza wyborczego zgłoszeń zamiaru głosowania korespondencyjnego przez niepełnosprawnych wyborców;
16. zapewnienie i organizacja logistyczna przekazania dokumentów wyborczych do archiwum państwowego w Poznaniu;
17. przedkładanie danych niezbędnych do sporządzenia sprawozdania komisarza wyborczego z przebiegu wyborów na obszarze gminy przedkładanego do Krajowego Biura Wyborczego.

*Dodatki zadaniowe finansowane były w całości ze środków zewnętrznych – dotacji celowej otrzymanej od Krajowego Biura Wyborczego Delegatura w Pile na zadania zlecone. Źródło finansowania: dział 751 rozdz. 75108, § 4010.*

Stan faktyczny został opisany na stronach: od 167 do 195 protokołu kontroli i aktach kontroli: od nr 64-85.

**Na podstawie nieprawidłowości (ustaleń) zawartych w części I, pkt 5 wystąpienia pokontrolnego został sformułowany wniosek pokontrolny Nr 5 w brzmieniu:**

*„Przy przyznawaniu dodatków specjalnych przestrzegać art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1998 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135), tj. dodatek specjalny przyznawać w uzasadnionych prawnie i merytorycznie przypadkach na czas okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub okresowego powierzenia dodatkowych zadań.*

*Przy przyznawaniu dodatków zadaniowych uwzględniać zadania wynikające z Regulaminu Organizacyjnego, zakresu czynności pracownika oraz wydanych upoważnień”.*

**Kolegium Izby po dokonaniu analizy dokumentacji znajdującej się w posiadaniu Izby, w tym protokołu oraz akt kontroli, które stanowiły podstawę do sformułowania wyżej wymienionych nieprawidłowości oraz wniosku pokontrolnego Nr 5 a także biorąc pod uwagę treść zastrzeżeń, zważyło co następuje.**

Przepisy dotyczące wynagradzania pracowników samorządowych w sposób dokładny i precyzyjny stanowią o zasadach płacowych – wskazują elementy wynagrodzenia oraz podają tabele wynagrodzeń dla poszczególnych stanowisk.

Ustawodawca w przepisach ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1135), zaznacza iż pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatkowy składnik wynagrodzenia – dodatek specjalny. Zgodnie z art. 36 ust. 5 w/w ustawy pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Warunki i sposób przyznawania dodatków specjalnych określa pracodawca w regulaminie wynagradzania stosownie do art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

W § 8 regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miasta Piły stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 18/22 Kierownika Urzędu Miasta Piły z dnia 15 listopada 2022 r. (zmienionego zarządzeniem Nr 8/23 Kierownika Urzędu Miasta Piły z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miasta Piły) pracodawca określił:

- „(...) §8.1 Dodatek specjalny może być przyznany pracownikowi z tytułu okresowego zwiększenia zakresu obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.
2. Dodatek specjalny pracodawca przyznaje na czas określony.
  3. Dodatek specjalny przyznaje się w wysokości nieprzekraczającej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego”.

W art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych określony został zakres sytuacji faktycznych, umożliwiających pracodawcy przyznanie dodatku specjalnego. Zgodnie z cyt. przepisem pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Nie jest on przyznawany za zadania powtarzalne i przewidywalne, a jedynie za okresowe zwiększenie zakresu obowiązków lub powierzenie zadań dodatkowych, które nie są stałe. Dodatek specjalny ma charakter fakultatywny a jego przyznanie uzależnione jest zarówno od woli pracodawcy jak i od spełnienia określonych ustawowo przesłanek.

Użyte przez ustawodawcę określenie tytułu uzasadniającego przyznanie dodatku specjalnego bezwzględnie związane jest z okresowością sytuacji wskazanych w wymienionym przepisie. A zatem okresowość dotyczy zarówno zwiększenia obowiązków służbowych jak też powierzenia dodatkowych zadań.

W ocenie Kolegium przyznane dodatki specjalne pozbawione były cechy „okresowości”.

- Dodatek specjalny przyznany I Zastępcy Prezydenta „w związku z powierzeniem dodatkowych zadań służbowych związanych z:
- nadzorem i koordynacją przedsięwzięć oraz działań związanych ze współpracą Gminy Piła i Straży Miejskiej ze służbami mundurowymi działającymi na terenie miasta Piła, a w szczególności z Komendą Powiatową Policji, Komendą Powiatową Straży Pożarnej i Ochotniczej Straży Pożarnej – Ratownictwo Wodne;

- *sprawowaniem nadzoru z ramienia Gminy Piła nad funkcjonowaniem Związku Międzygminnego „Pilski Region Gospodarki Odpadami Komunalnymi” oraz realizacją obowiązków Gminy Piła, wynikających z Jej udziału w związku”;*

dotyczy zadań, realizowanych w dłuższym okresie czasu. *„Nadzór i koordynacja przedsięwzięć oraz działań”* jest procesem i dotyczy jednostek, które funkcjonują na terenie gminy. Zadania zostały określone również Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta Piły, wprowadzonym zarządzeniem Nr 2029 (600) 22 Prezydenta Miasta Piły z dnia 28 grudnia 2022 r. m.in. w pkt 2 *„nadzór nad działalnością podległych komórek organizacyjnych, odpowiednio miejskich jednostek organizacyjnych, spółek prawa handlowego udziałem miasta w zakresie przewidzianym przepisami prawa oraz nadzór nad właściwą realizacją zadań”* (§ 11 pkt 3), *„nadzór nad całością zadań dotyczących działań w zakresie zwalczania patologii społecznych”* (§11 pkt 12), *„nadzorowanie zadań dotyczących porządku publicznego”* (§ 11 pkt 15), *„nadzór nad przestrzeganiem przepisów porządkowych określonych w ustawie o strażach gminnych”* (§ 11 pkt 16).

Ponadto zgodnie z § 7 ust. 1 statutu Związku Międzygminnego Pilski Region Gospodarki Odpadami” (Obwieszczenie Wojewody Wielkopolskiego z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie ogłoszenia zmiany statutu Związku Międzygminnego „Pilski Region Gospodarki Odpadami Komunalnymi” z siedzibą w Pile /Wielk. z 2021 r. poz. 2503/) organem stanowiącym i kontrolnym Związku jest Zgromadzenie Związku.

Stosownie do § 9 ust. 1 w/w statutu w skład Zgromadzenia wchodzi, z zastrzeżeniem ustępu 4, wójtowie (burmistrzowie, prezydent miasta) reprezentujący Uczestników Związku.

W skład Zgromadzenia, poza osobami, o których mowa w ust. 1, wchodzi dodatkowo przedstawiciele, których prawo wyznaczenia przysługuje Miastu Piła – 9 dodatkowych przedstawicieli (§ 9 ust. 2 statutu). Zgodnie z § 9 ust. 3 dodatkowych przedstawicieli wyznacza i odwołuje właściwy organ stanowiący Uczestnika Związku, o którym mowa w ust. 2. Odwołanie dodatkowego przedstawiciela jest równoznaczne z pozbawieniem go wszystkich funkcji pełnionych w organach Związku.

Na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwy organ stanowiący Uczestnika Związku może powierzyć reprezentowanie Uczestnika Związku w Zgromadzeniu zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo radnemu (§ 9 ust. 4 statutu Związku).

Z informacji dostępnej na stronie [bip.prgok.pl/Członkowie-Zgromadzenia](http://bip.prgok.pl/Członkowie-Zgromadzenia) wynika, że w IV kadencji 2024-2029 jak również w III kadencji 2018 – 2024, w skład Zgromadzenia wchodzi dziewięciu dodatkowych przedstawicieli gminy miejskiej Piła, a Pani Beata Dudzińska, Prezydent miasta Piły pełni funkcję Zastępcy Przewodniczącego Zgromadzenia, a zatem nadzór nad funkcjonowaniem Związku Międzygminnego „Pilski Region Gospodarki Odpadami Komunalnymi”, który – jako dodatkowe zadanie - powierzony został I Zastępcy Prezydenta Miasta Piły, pełni dziesięciu przedstawicieli Miasta Piły, wchodzących w skład Zgromadzenia Związku. Zadania Zgromadzenia określone zostały w § 12 statutu, zgodnie z którym do kompetencji Zgromadzenia należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania Związku o ile przepisy prawa nie stanowią inaczej.

Zadania, za które dodatek specjalny otrzymał II Zastępca Prezydenta dotyczyły *„wsparcia i nadzoru projektów miejskich”* oraz *„współpracy ze środowiskiem nauki oraz podmiotami gospodarczymi”*, a zatem zadań planowanych w dłuższym okresie czasu i określonych w regulaminie organizacyjny dot. II Zastępcy Prezydenta (§ 12), do zadań którego należy m.in. *„nadzór nad całością zadań związanych z inicjowaniem działalności gospodarczej i inwestycyjnej, koordynowanie działań związanych z programowaniem rozwoju miasta”*.

Dodatkowe zadania przyznane Skarbnikowi na okres dwuletni dotyczyły m.in. *„reprezentowania Prezydenta Miasta Piły na spotkaniach z mieszkańcami a także branie*

udziału w debatach, konferencjach i innych wydarzeniach dotyczących rozwoju miasta, prowadzonych inwestycji, organizowanych przez media, organizacje pozarządowe i inne instytucje”, co oznacza brak skonkretyzowania zadań w tak długim okresie czasu, za które, w każdym miesiącu Skarbnik otrzymywał dodatek specjalny.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym czynności kierownika Urzędu pod nieobecność lub wynikającej z innych przyczyn niemożności pełnienia obowiązków przez prezydenta podejmuje I Zastępca, a II Zastępca pod nieobecność Prezydenta i I Zastępcy a także Sekretarz pod nieobecność Prezydenta oraz I i II Zastępcy.

Dodatki specjalne przyznane Skarbnikowi z tytułu „współpracy” m.in. z uczelniami, spółkami i innymi instytucjami „w zakresie tworzenia oferty inwestycyjnej i rozwojowej miasta w wielu obszarach, w tym podatkowym, administracyjnym i gospodarczym”, dotyczyły zadań realizowanych w dłuższym okresie czasu.

Sekretarz otrzymał dodatek specjalny w sposób ciągły w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 września 2024 r. a także w kolejnym okresie ustalonym od 1 października 2024 r. do 31 grudnia 2027 r. (pismem z dnia 20 marca 2025 r. skrócono okres do 31 grudnia 2025 r.) za:

- „zalatwienie w imieniu Prezydenta Miasta Piły wszystkich spraw z zakresu ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego w tym wydawanie decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”, a więc za obowiązki służbowe, których wykonywanie zostało mu powierzone na podstawie upoważnienia Nr 8/2016 z dnia 08.12.2016 r.;
- „zatwierdzanie rachunków i faktur VAT, po ich wcześniejszym sprawdzeniu i podpisaniu, pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez upoważnionych pracowników Urzędu Miasta Piły, z wyłączeniem tych, które dotyczą projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych”, a więc za obowiązki służbowe, których wykonywanie zostało mu powierzone na podstawie upoważnienia Nr 66/2013 z dnia 10.09.2016 r.

Natomiast „koordynowanie wszystkich kontroli zewnętrznych Urzędu Miasta Piły, wykraczających swoim zakresem i przedmiotem poza działalność więcej niż jednej komórki organizacyjnej Urzędu”, za które Sekretarzowi przyznano dodatek specjalny w okresie od stycznia 2022 r. do grudnia 2023 r. tj. okres dwóch lat dotyczyło zadania, które zostałyby zrealizowane tylko w przypadku kontroli zewnętrznych Miasta Piły, a za które co miesiąc Sekretarz otrzymywał dodatek specjalny.

Ponadto Sekretarzowi w związku z kierowaniem, nadzorem i kontrolą nad całokształtem organizacji i przeprowadzania wyborów w latach 2023 – 2024 przyznane zostały dodatki zadaniowe. Zgodnie z § 13.1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Piły, wprowadzonego zarządzeniem Nr 2029 (600) 22 Prezydenta Miasta Piły z dnia 28 grudnia 2022 r. do zadań sekretarza należy w szczególności: „(...) 7) koordynacja i organizacja spraw związanych z wyborami, referendum i spisami”.

Kolegium Izby wskazuje, że opis zadań, które dodatkowo powierza się pracownikowi jest istotnym aspektem w przyznawaniu dodatku specjalnego. Cyklicznie przyznawany dodatek specjalny za zadania powtarzalne i przewidywalne jest błędem, ponieważ w takim przypadku pracownik wykonuje swoje czynności służbowe, które wynikają z jego stosunku pracy.

Przyznawanie dodatku specjalnego na kolejne lata w ocenie Kolegium Izby nie miało charakteru tymczasowego. Ciągły charakter tego świadczenia przesądza, że w/w dodatki są przyznawane z naruszeniem w/w przepisów ustawy. Dodatki specjalne przyznane pracownikom stały się stałym składnikiem wynagrodzenia. Powyższe działanie naruszało przepisy art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

Kolegium Izby wskazuje również, że postanowienia uzasadniające przyznanie dodatku zarówno wynikające z regulaminu (w stosunku do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę), a także indywidualnych aktów kreujących przyznanie dodatku specjalnego nie mogą być sprzeczne z normą prawną wynikającą z art. 36 ust. 5 ustawy. W zakresie zatem wskazanych w przepisie postanowień odnoszących się zarówno do warunku jak i sposobu przyznawania dodatku – nie mogą one naruszać postanowień tej normy prawnej. Taki sposób pojmowania tego przepisu uzasadniany jest przez zastosowanie wykładni językowej, która polega na ustaleniu znaczenia i zakresu wyrażen tekstualnych ze względu na język, w którym zostały sformułowane. Zastosowanie tej wykładni nie pozostawia żadnej wątpliwości przy odkodowaniu normy prawnej. Także zastosowanie wykładni systemowej polegającej na ustaleniu znaczenia przepisów ze względu na usytuowanie interpretowanego aktu normatywnego w systemie prawnym (tu w systemie norm prawa pracy) – daje podstawy do przyjęcia podobnie jak przy zastosowaniu wykładni językowej – iż zamiarem ustawodawcy zarówno przy zwiększeniu obowiązków służbowych jak też powierzeniu dodatkowych zadań jest okresowość tych sytuacji a nie stwarzanie cech stałości. Jest to zatem świadczenie o charakterze jednorazowym lub też krótkookresowym. W żadnym zaś razie nie może być elementem stałym wynagrodzenia. Należy wskazać, iż także nazwa dodatku „specjalny” uzasadnia, iż dotyczy on sytuacji szczególnych, wyjątkowych (definicja z słownika języka Polskiego PWN – strony internetowe).

Przyznawanie dodatku specjalnego powiązane być musi z sytuacją szczególną, wyjątkową – uwarunkowaną okresowością zwiększonych zadań (a zatem np. tożsamy z zakresem czynności) lub okresowością powierzenia dodatkowych zadań (wykraczających poza zakres czynności). W ocenie Kolegium Izby przyznanie dodatku wymienionym w wystąpieniu pokontrolnym pracownikom nie spełniało w/w przesłanek.

Sposób sformułowania zalecenia znajduje odzwierciedlenie w wykładni przedmiotowego przepisu – dodatek musi być przyznany w sytuacji bezwzględnie związanej z okresowością przypadków wskazanych w wymienionym przepisie – a zatem w sytuacji uzasadnionej prawnie a także „merytorycznie” tj. dotyczącej treści sprawy, a nie jej strony formalnej.

Planowana realizacja zadań w dłuższym czasie nie ma charakteru „okresowego”. Z kolei przesłanka przyznania dodatku specjalnego z tytułu powierzenia „dodatkowych zadań” odnosi się do zadań „nieplanowanych”, „nadprogramowych”.

W odniesieniu do dodatków specjalnych w literaturze wskazuje się, że: „ustalając przesłanki nabycia prawa do omawianego dodatku (...) należy pamiętać, że jest to świadczenie, które może być przewidziane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań poza bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Jest to zatem świadczenie o charakterze jednorazowym lub też krótkookresowym. W żadnym zaś razie nie może być elementem stałym wynagrodzenia. Nie jest dopuszczalne co spotyka się czasami w praktyce, ustalenie pracownikom tego dodatku na czas nieokreślony”. (Por. Artur Ryciak: Komentarz do art. 36, art. 37 ustawy o pracownikach samorządowych, komentarze Lex).

*„Dodatek specjalny może zostać przyznany pracownikom samorządowym z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Istotą dodatku specjalnego jest wykonywanie przez pracownika zadań wykraczających poza zakres czynności pracownika, dlatego przyznanie go pracownikowi wymaga pisemnego uzasadnienia. (...) Wydaje się, że logicznym byłoby przyznawanie go na czas określony z uwagi na funkcję, jaką ma do spełnienia”.* (tak. Piszko Agata, Składniki wynagradzania pracowników samorządowych Opublikowano: LEX/el. 2021)

*„Przyjęcie przecież, że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „okresowości” dodatku specjalnego i reguł jego przyznawania prowadziło do powszechnie kwestionowanej*

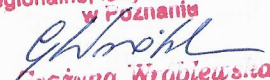
w doktrynie interpretacji „ad absurdum” (...). Wynik wykładni językowej tego przepisu, tak jak proponuje go Skarżący, **prowadziłby w ocenie GKO do braku zasadności rozróżnienia dodatkowego od podstawowego składnika wynagrodzenia**. Taki efekt wykładni godziłby nie tylko w zasadę racjonalności prawodawcy (która stanowi wszakże również argument z wykładni systemowej), ale naruszał jedną z dyrektyw wykładni językowo-logicznej, która **nakazuje przyjmować rozróżnienie w przypadku zastosowania przez ustawodawcę różne brzmiących wyrażenia**. Innymi słowy, gdy ustawodawca wprowadza różne pojęcia należy tak przeprowadzić wykładnię by uzyskać ich odmienny zakres znaczeniowy (co oczywiście nie wyklucza logicznej relacji krzyżowania). Poza tym, również wykładnia językowa nakazuje jednak przyjęcie takie rozumienie „okresowości” **by rozumienie tej nazwy oznaczało stany nie cyklicznie powtarzające się o stałym charakterze**. Słownikowe znaczenie tego wyrażenia oznacza bowiem: „trwający pewien czas”, „powtarzający się, występujący co pewien czas”, „dotyczący danego okresu” (por. słownik PWN). (Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej, sygn. BDF1.4800.100.2021 z dnia 28 kwietnia 2022 r., opubl. Legalis nr 2902172).

W ocenie Kolegium Izby przyznanie dodatku specjalnego wymienionym w wystąpieniu pokontrolnym pracownikom nie spełniało w/w przesłanek. Wyплаты dodatku nie były dokonywane co pewien czas za wykonywanie pewnego typu zadań, przeciwnie miały one charakter regularny i nieperiodyczny. Zadania, za które przyznano dodatki specjalne nie wynikały z sytuacji nadzwyczajnej.

Z wyżej przedstawionych względów Kolegium Izby uznało, że zastrzeżenia wniesione przez Prezydenta Miasta Piły nie zasługują na uwzględnienie, a sformułowany na podstawie nieprawidłowości wskazanej w części I pkt 5 wystąpienia wniosek pokontrolny Nr 5 jest zasadny, a podstawa prawna użyta przy jego formułowaniu jest prawidłowa.

Uwzględniając powyższe postanowiono jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę nie przysługuje skarga do Sądu Administracyjnego.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu  
  
Grażyna Wroblewska