

Piła 9 czerwca 2025 r.

OP.1710.9.2024

**Pani
Grażyna Wróblewska
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu**

Zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym

Na podstawie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) składam zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych nr 5 zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 23 maja 2025 r. znak: WK.0911.57.2024, dotyczącym kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta Piły obejmującej rok budżetowy 2023, a w miarę potrzeb także inne lata.

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 przyznaniu 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.

Z poważaniem

PREZYDENT MIASTA PIŁY

/-/ Beata Dudzińska