

Uchwała nr 91/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 3 czerwca 2020 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Starosty Powiatu Lubańskiego do wniosków zawartych
w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 3 kwietnia 2020 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu:

- 1) uwzględnia zastrzeżenia Starosty Powiatu Lubańskiego złożone do wniosków nr 1d i 9,
- 2) oddala zastrzeżenia złożone do wniosków nr 1a, 3, 5, 6b, 7a, 7c, 7e i 8

zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2020 roku.

Uzasadnienie

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 3 kwietnia 2020 r. znak WK.WR.40.15.2020.P10, skierowanym do Starosty Lubańskiego, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137), zwanej dalej „u.r.i.o.”, wskazała nieprawidłowości i uchybienia stwierdzone w trakcie przeprowadzonej w okresie od 8 stycznia do 28 lutego 2020 r. kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Powiatu Lubańskiego. Wystąpienie pokontrolne, zawierające 9 wniosków pokontrolnych, zostało doręczone jednostce kontrolowanej w dniu 6 kwietnia 2020 roku. Wystąpienie pokontrolne zawierało pouczenie o przysługujących Gminie uprawnieniach, w tym o prawie do zgłoszenia zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych do Kolegium Izby na podstawie art. 9 ust. 3 i 4 u.r.i.o.

Pismem z dnia 20 kwietnia 2020 r. znak SK.1710.3.2020 Starosta Lubański wniósł zastrzeżenia do wniosków nr 1a, 1d, 3, 5, 6b, 7a, 7c, 7e, 8 i 9.

Kolegium Izby rozpatrując wniesione zastrzeżenia stwierdziło, co następuje:

Stosownie do przepisów art. 9 ust. 2, 3 i 4 u.r.i.o., na podstawie wyników kontroli izba kieruje do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne, wskazując źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. Wystąpienie pokontrolne przekazuje się kontrolowanej jednostce nie później niż w terminie 60 dni od dnia podpisania protokołu kontroli. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do kolegium izby (art. 9 ust. 3), które składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem prezesa izby (art. 9 ust. 4).

Kolegium Izby ustaliło, że wystąpienie pokontrolne z dnia 3 kwietnia 2020 r. znak WK.WR.40.15.2020.P10 zostało doręczone do Starostwa Powiatowego w Lubaniu w dniu 6 kwietnia 2020 r., natomiast zastrzeżenia Starosty zostały wniesione drogą elektroniczną w dniu 21 kwietnia 2020 roku. W związku z art. 15zżs ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374, z późn. zm.) zastrzeżenia uznano za wniesione z zachowaniem ustawowego terminu i postanowiono o ich merytorycznym rozpatrzeniu, po zapoznaniu się z treścią wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2020 r. wraz z odpowiednimi ustaleniami kontroli udokumentowanymi w protokole kontroli kompleksowej.

I. Wniosek pokontrolny nr 1a:

„Przestrzeganie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), w szczególności w zakresie dokonywania wydatków publicznych zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, stosownie do art. 44 ust. 2 ustawy”

Wniosek nr 1a został sformułowany w oparciu o następujące ustalenia dokonane w trakcie kontroli gospodarki finansowej Powiatu.

Kontrola wydatków bieżących w zakresie wynagrodzeń Starostwa wykazała m.in., że:

1. W oparciu o Regulamin wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Lubaniu etatowemu członkowi Zarządu Powiatu KR, z którym został nawiązany stosunek pracy w drodze wyboru, a od 22 listopada 2018 r. Wicestarości, w 2018 r. wypłacono dwie nagrody w łącznej wysokości 4.500 zł, a w 2019 r. trzy nagrody w łącznej wysokości 5.425 zł. Z kolei byłemu Wicestarości, z którym został nawiązany stosunek pracy w drodze wyboru, w 2018 r. wypłacono nagrodę w wysokości 3.500 zł. W myśl art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282), zwanej dalej „u.p.s.”, tylko pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu na podstawie powołania lub umowy o pracę za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę.

2. W 2018 r. wypłacono dodatek specjalny 64 pracownikom, a w 2019 r. 66 pracownikom, przy czym 2 pracownikom wypłacano dodatek w sposób nieprzerwany w latach 2017–2019, a 4 pracownikom wypłacano dodatek nieprzerwanie w latach 2018–2019. Zgodnie z art. 36 ust. 5 u.p.s. pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Przyznanie zatem dodatków specjalnych na czas od stycznia do grudnia (co kwartał bądź co pół roku) i stosowanie tego samego mechanizmu w następnych latach zaprzecza istocie dodatku specjalnego wynikającego z powyższych przepisów.

3. W okresie objętym kontrolą 4 pracownikom Starostwa przyznano więcej niż jeden dodatek specjalny:

- Skarbnikowi, równolegle z dodatkiem specjalnym przyznanym na cały 2018 rok jednorazowo w czerwcu 2018 r. przyznano dodatek w kwocie 4.450 zł,

- Sekretarzowi, równolegle z dodatkiem specjalnym przyznanym na cały 2018 rok przyznano dodatki specjalne za miesiące luty – kwiecień i lipiec – październik w kwocie 13.531,46 zł. W 2019 r. równolegle z dodatkiem specjalnym przyznanym na cały rok przyznano jednorazowy dodatek w kwocie 3.444,42 zł,

- Naczelnikowi Wydziału Budżetu i Finansów, równolegle z dodatkiem specjalnym przyznanym na cały 2018 rok wypłacono dwukrotnie dodatek specjalny z tytułu realizacji projektów w łącznej wysokości 13.184,80 zł. W 2019 r. równolegle z dodatkiem specjalnym przyznanym na cały rok przyznano dwukrotnie dodatki z tytułu realizacji projektów w łącznej kwocie 18.568,40 zł,

- Zastępcy Naczelnika Wydziału Spraw Społecznych i Rozwoju, równolegle z dodatkiem specjalnym przyznanym na cały 2018 rok wypłacono dwukrotnie dodatki specjalne z tytułu realizacji projektów w łącznej wysokości 20.719,02 zł.

Wypłacanie dodatków specjalnych, które przyznawano dwu- i trzykrotnie, pozostawało w sprzeczności z art. 36 ust. 5 u.p.s., co z kolei oznacza dokonanie wydatków niezgodnie z przepisami i stanowi naruszenie przepisu art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, stosownie do którego jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

4. W 2018 r. przyznano dodatek specjalny Zastępcy Naczelnika Wydziału Spraw Społecznych i Rozwoju w wysokości 13.812,12 zł za wykonanie zadania w związku z koordynacją i zarządzaniem projektem Kom(m)ando „Zur Hilfe”, w okresie od 1.01.2017 r. do 31.12.2017 roku. Wniosek o przyznanie dodatku sporządzono we wrześniu 2018 r., tj. w następnym roku obrotowym, co oceniono jako naruszenie § 19 ust. 2 Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa przewidującego składanie propozycji do akceptacji Staroście w terminie do 10. dnia pierwszego miesiąca, którego wniosek o jego przyznanie dotyczy.

W konsekwencji, na podstawie ww. wniosku, w 2018 r. zaciągnięto zobowiązanie oraz dokonano wydatku z tytułu wynagrodzenia za 2017 rok, co stanowiło o naruszeniu art. 261 w związku z art. 44 ust. 2 u.f.p., tj. dokonaniu wydatku z naruszeniem przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków, a zgodnie z dyspozycją art. 261 u.f.p. kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.

Przechodząc do rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosku kontrolnego nr 1a, zawartych w punktach I i II pisma Starosty, Kolegium Izby wskazuje, że pomimo powoływania się na ten wniosek nie przedstawiono argumentów potwierdzających zasadność tego zastrzeżenia.

Jednocześnie Kolegium Izby zauważa, że wskazany we wniosku pokontrolnym nr 1a przepis art. 44 ust. 2 u.f.p., w myśl którego jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, stanowi zasadę gospodarowania środkami publicznymi, o czym świadczy jego zamieszczenie w dziale I ustawy zatytułowanym „Zasady finansów publicznych”, rozdziale 5 zatytułowanym „Zasady gospodarowania środkami publicznymi”. Natomiast w planie finansowym jednostki ujmuje się wydatki publiczne, których możliwość ponoszenia regulują obowiązujące przepisy. Zdaniem Kolegium Izby ustalenia dokonane w trakcie kontroli dają podstawy do uznania, że wniosek nr 1a jest zasadny. Wskazuje na to wypłata etatowemu członkowi Zarządu Powiatu KR, z którym został nawiązany stosunek pracy w drodze wyboru, a od 22 listopada 2018 r. Wicestarości w 2018 r. dwóch nagród w łącznej wysokości 4.500 zł, a w 2019 r. trzech nagród w łącznej wysokości 5.425 zł. Z kolei byłemu Wicestarości, z którym został nawiązany stosunek pracy w drodze wyboru, w 2018 r. wypłacono nagrodę w wysokości 3.500 zł. W art. 36 ust. 6 u.p.s. przewidziano, że pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu na podstawie powołania lub umowy o pracę za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę. W treści tego przepisu ograniczono zakres podmiotowy uprawnionych do nagrody do pracowników samorządowych, wyraźnie wyłączając pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru. Zasadność wniosku potwierdza również wypłata w okresie objętym kontrolą 4 pracownikom Starostwa więcej niż jednego dodatku specjalnego, co stanowi naruszenie zasady okresowości określonej w art. 36 ust. 5 u.p.s., w myśl której pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Językowa wykładnia tego przepisu wskazuje na to, że pracownikowi niezależnie od ilości powierzonych dodatkowo zadań lub zwiększenia obowiązków przyznać można wyłącznie jeden dodatek specjalny na zamknięty okres wykonywania dodatkowych czynności lub obowiązków.

Kolegium Izby uznało, że ogólny wniosek pokontrolny nr 1a sformułowany został na podstawie ustalonych nieprawidłowości dotyczących wydatków bieżących opisanych w wystąpieniu pokontrolnym. Biorąc powyższe pod uwagę wniosek pokontrolny nr 1a jest zasadny, a zastrzeżenia Starosty wniesione do tego wniosku nie zasługują na uwzględnienie.

II. Wniosek pokontrolny nr 1d:

„Przestrzeganie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), w szczególności w zakresie zaciągania zobowiązań do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki, stosownie do art. 261 ustawy”

Wniosek nr 1d został sformułowany w związku ze stwierdzoną wypłatą we wrześniu 2018 r. dodatku specjalnego dla Zastępcy Naczelnika Wydziału Spraw Społecznych i Rozwoju za wykonanie zadania w związku z koordynacją i zarządzaniem projektem Kom(m)ando „Zur Hilfe”, w okresie od 1.01.2017 r. do 31.12.2017 roku. Wniosek o przyznanie dodatku specjalnego sporządzono we wrześniu 2018 r., tj. w następnym roku obrotowym, czym naruszono dyspozycję § 19 ust. 2 Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa, w świetle której termin składania propozycji do akceptacji Starością ustala się do 10. dnia pierwszego miesiąca, którego wniosek o jego przyznanie dotyczy.

Wnoszący zastrzeżenia szeroko wyjaśnia okoliczności faktyczne przyznania tego dodatku, w szczególności wskazując na źródło jego finansowania. Projekt Kom(m)ando „Zur Hilfe/Na pomoc” był przewidziany w WPF do realizacji w latach 2016–2019 przy udziale środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p., a środki niewykorzystane w danym roku podlegały wykorzystaniu w roku następnym, co znalazło odzwierciedlenie w uchwałach Rady Powiatu w sprawie WPF. Z wyjaśnień Starosty wynika, że środki na wynagrodzenia jako koszty pośrednie w projekcie, wypłacane były sukcesywnie wraz z rozliczeniem kolejnych wniosków o płatność, stanowiących refundację wcześniej poniesionych wydatków. Według Starosty określenie we wniosku o wypłatę dodatku specjalnego merytorycznego uzasadnienia obejmującego „powierzenie dodatkowych obowiązków związanych z koordynacją i zarządzaniem projektem [...] za okres od 01.01.2017 r. do 31.12.2017 r.” nie może być odczytane jako wypłata zaległego wynagrodzenia. Wydatki na wypłatę dodatku specjalnego przyznanego we wrześniu 2018 r. mieściły się w planie wydatków na realizację projektu tj. w rozdziale 75421 „Zarządzanie kryzysowe”, co w ocenie Starosty nie stanowi naruszenia art. 261 u.f.p. ani art. 44 ust. 2 u.f.p., bowiem projekt traktować należy całościowo i w zależności od warunków finansowania przyznaje się wynagrodzenie za realizację zadań w ramach projektu.

Zdaniem Kolegium Izby kwestią zasadniczą przy rozpatrywaniu ww. zarzutu jest rozstrzygnięcie czy dodatek specjalny można przyznać po upływie okresu, w którym część zadania objęta tym dodatkiem została wykonana i czy stanowi to wypłatę zaległego wynagrodzenia.

Kolegium Izby, badając powyższe zastrzeżenie, podzieliło argumentację przedstawioną przez Starostę. Wypłata w 2018 r. dodatku specjalnego za wykonywanie dodatkowych obowiązków związanych z koordynacją i zarządzaniem projektem „Kom(m)ando „Zur Hilfe/Na pomoc” w 2017 r. w trakcie jego realizacji ze środków przekazanych jako refundacja poniesionych wydatków w ramach przewidzianego na ten projekt planu, nie stanowi wypłaty zaległego wynagrodzenia. Projekt realizowany w latach 2016–2019 stanowił jedno zadanie, a środki niewykorzystane w danym roku były ujmowane w planie roku następnego. W ocenie Kolegium uzasadnienie wniosku o przyznanie dodatku specjalnego za czynności wykonywane w 2017 r. nie stanowi o zaciągnięciu zobowiązania obciążającego poprzedni rok. Ustawa o finansach publicznych nie formułuje legalnej definicji terminu „zobowiązanie”. Dokonując wykładni tego pojęcia, odwołać należy się zatem do interpretacji cywilistycznych. Zobowiązanie jest stosunkiem prawnym charakteryzującym się tym, że określonej osobie — wierzycielowi — przysługuje uprawnienie skuteczne wobec innej osoby — dłużnika. W rozpatrywanej kwestii zaciągnięcie zobowiązania nastąpiło w momencie zatwierdzenia wniosku o przyznanie dodatku specjalnego, tj. dopiero we wrześniu 2018 roku. Z kolei § 19 ust. 2 Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa, regulujący termin składania propozycji do akceptacji Starością, tj. do 10. dnia pierwszego miesiąca, odnosi się do miesiąca wypłaty dodatku, co nastąpiło faktycznie we wrześniu 2018 roku. Kolegium zauważa, że wypłata dodatku specjalnego nastąpiła w trakcie realizacji zadania i ze środków uzyskanych na jego finansowanie oraz ujętych w planie finansowym.

Mając powyższe na uwadze Kolegium uznało, że nie ma podstaw do sformułowania wniosku nr 1d, a tym samym złożone zastrzeżenia do tego wniosku należało uwzględnić.

III. Wniosek pokontrolny nr 3:

„Przestrzeganie przepisów ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282), w szczególności w zakresie zachowania zasady okresowości przy przyznawaniu

dotatków specjalnych dla pracowników Starostwa oraz zaprzestania wielokrotnego przyznawania pracownikowi dodatku specjalnego w tym samym czasie, jak również przyznawania dodatków specjalnych za realizację zadań które pokrywają się z zakresem zadań przypisanych pracownikom, zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy”

Podstawę sformułowania powyższego wniosku stanowiły nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli wydatków bieżących Starostwa. Kontrola wykazała, że w 2018 r. wypłacono dodatek specjalny 64 pracownikom Starostwa Powiatowego w łącznej kwocie 489.427,85 zł, w 2019 r. wypłacono dodatek specjalny 66 pracownikom w łącznej kwocie 474.531,58 zł. Skarbnikowi, Sekretarzowi, Naczelnikowi Wydziału Budżetu i Finansów, Zastępcy Naczelnika Wydziału Spraw Społecznych i Rozwoju, pracownikowi Wydziału Edukacji, pracownikowi Wydziału Architektoniczno-Budowlanego przyznawano dodatek specjalny w sposób nieprzerwany na następujące okresy: (Sekretarz) od 1.02.2017 r. do 31.12.2017 r., następnie od 1.01.2018 r. do 31.12.2018 r. oraz od 1.01.2019 r. do 31.12.2019 r.; (Skarbnik) od 1.01.2017 r. do 31.12.2017 r., od 1.01.2018 r. do 31.12.2018 r. oraz od 1.01.2019 r. do 31.12.2019 r., z wyłączeniem nieobecności w pracy, (Naczelnik Wydziału BF) od 1.01.2018 r. do 31.12.2018 r. oraz od 1.01.2019 r. do 31.12.2019 r., (Zastępcę Naczelnika Wydziału SR) od 1.01.2018 r. do 31.12.2018 r. oraz od 1.01.2019 r. do 31.12.2019 r. (pracownik Wydziału AB) od 1.01.2018 r. do 31.12.2018 r. oraz od 1.01.2019 r. do 31.12.2019 r., (pracownik Wydziału WE) od 1.01.2018 r. do 31.12.2018 r. oraz od 1.01.2019 r. do 31.12.2019 roku. Jednocześnie stwierdzono, że w kilku przypadkach przyznane dodatki specjalne pokrywały się z zakresem zadań przypisanych pracownikom Starostwa. Jednocześnie w trakcie kontroli ustalono, że 4 pracownikom: Sekretarzowi, Skarbnikowi, Naczelnikowi Wydziału Budżetu i Finansów oraz Zastępcy Naczelnika Wydziału Spraw Społecznych i Rozwoju przyznano więcej niż jeden dodatek specjalny za ten sam okres.

Wnoszący zastrzeżenia stwierdził, że na podstawie art. 36 ust. 5 u.p.s. prawo do dodatku specjalnego przysługuje bądź z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych bądź powierzenia dodatkowych zadań i odnosi się do ram czasowych, ale ich nie określa. „Okres roku jest miarą czasu i dodatek może być przyznany w takim terminie. Jediną determinantą pozostaje faktyczna realizacja zadania. Dodatki specjalne poddane analizie kontrolujących zostały przyznane na czas określony nie dłuższy niż roczny (tak, m.in. postanowienie SN z dn. 27.02.2019 r., sygn. akt III PK 82/18). Przyznanie więcej niż jednego dodatku specjalnego z różnego podmiotowo tytułu również nie stanowi naruszenia przepisów prawa”. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych stwierdzono, że „dodatek specjalny jest świadczeniem o charakterze fakultatywnym, a o jego przyznaniu decyduje wola pracodawcy”.

Rozpatrując zastrzeżenia wniesione do wniosku pokontrolnego nr 3 Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Przesłanki umożliwiające pracodawcy przyznanie dodatku specjalnego określone zostały w art. 36 ust. 5 u.p.s., zgodnie z którym pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Dodatek specjalny ma wprowadzić charakter fakultatywny, ale jego przyznanie uzależnione jest nie tylko od woli pracodawcy, ale również od spełnienia określonych ustawowo przesłanek.

Zarówno wykładnia językowa i systemowa (wewnętrzna i zewnętrzna z uwzględnieniem norm wynikających z Kodeksu pracy), jak również funkcjonalna przepisu art. 36 ust. 5 u.p.s. prowadzi do wniosku, iż użyte przez ustawodawcę określenie tytułu uzasadniającego przyznanie dodatku specjalnego bezwzględnie związane jest z okresowością sytuacji wskazanych w wymienionym przepisie. Powyższe dotyczy zarówno sytuacji związanej ze zwiększeniem obowiązków służbowych jak i powierzeniem dodatkowych zadań. Odmienne wykładnia ww. przepisu prowadziłaby do naruszenia zasad ogólnych nawiązywania z pracownikiem samorządowym stosunku pracy i zasad jego wynagradzania (z zastrzeżeniem szczególnych zasad wynagradzania określonych w art. 36 ust. 3 i 4 u.p.s.) oraz zmian nawiązanego uprzednio stosunku wskutek zmian warunków pracy na czas nieokreślony (por. art. 42 Kodeksu pracy) — por. m.in. uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu nr 9/562/2016 z dnia 5 maja 2016 r. oraz uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr 130/2018 z dnia 25 września 2018 roku.

Z brzmienia art. 36 ust. 5 u.p.s. wynika po pierwsze, że przyznanie dodatku może nastąpić przy zaistnieniu jednej z dwóch określonych w nim przesłanek, po drugie zaś, że pracownikowi nie można przyznać dodatku specjalnego na czas nieokreślony, ponieważ okolicznością uzasadniającą przyznanie tego składnika wynagrodzenia jest okresowe zwiększenie obowiązków lub powierzenie zadań, co powoduje, że ma on charakter świadczenia tymczasowego. Odkodowanie treści normy prawnej zawartej w art. 36 ust. 5 u.p.s. ma podstawowe znaczenie dla oceny postanowień określanych przez pracodawcę regulaminu wynagradzania, jak również indywidualnych aktów kreujących przyznanie dodatku specjalnego. Postanowienia te, w zakresie odnoszącym się do warunków i sposobu przyznawania dodatku specjalnego, nie mogą bowiem naruszać normy ustanowionej w tym przepisie.

Zasady wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Lubaniu (zatrudnionych na podstawie umowy o pracę) zostały określone w Regulaminie wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Lubaniu, wprowadzonym zarządzeniem nr 32/2009 Starosty Lubańskiego z 8 czerwca 2009 r. zm. zarządzeniem nr 36/2009 z 23 czerwca 2009 r., nr 61/2009 z 2 listopada 2009 r., nr 31/2010 r. z 13 maja 2010 r., nr 21/2013 z 11 maja 2013 r., nr 45/2014 z 15 września 2014 r., nr 54/2017 z 18 grudnia 2017 roku. W § 17 ust. 1–3 Regulaminu przewidziano, że: „z tytułu okresowego zwiększenia zakresu obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań albo ze względu na charakter pracy lub warunki wykonywania pracy Starosta może przyznać pracownikowi dodatek specjalny. Starosta przyznaje pracownikowi dodatek specjalny na czas określony. Dodatek specjalny jest wypłacany w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia, w kwocie nieprzekraczającej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego pracownika, a w szczególności uzasadnionych przypadkach może być przyznany w wysokości wyższej”. Analiza dokumentów związanych z przeprowadzoną kontrolą wskazuje, że w odniesieniu do osób w nich wymienionych stosowana była praktyka polegająca na przyznawaniu dodatków specjalnych na początku roku na cały rok i kolejne następujące po sobie lata (2017–2019). Działanie takie nie znajduje oparcia w przywołanych powyżej przepisach normujących tę kwestię. Jednocześnie oceny tej nie zmieniają okoliczności i argumenty podniesione we wniesionych zastrzeżeniach.

W literaturze przedmiotu, w kwestii dodatku specjalnego, wskazuje się, że: „Ustalając przesłanki nabycia prawa do omawianego dodatku w regulaminie wynagradzania, 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, ustalanie pracownikom tego dodatku na czas nieokreślony” (A. Rycak, Komentarz do art. 36 i art. 37 ustawy o pracownikach samorządowych [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina, J. Stępień, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, wyd. II, Wolters Kluwer 2016, Lex). Z kolei M. Mazuryk zauważa, że: „W odróżnieniu od dodatku specjalnego uregulowanego w ust. 3 przedmiotowego artykułu dodatek specjalny przyznawany pracownikom samorządowym ma charakter periodyczny i zazwyczaj przyznawany jest na okres kilku miesięcy” (M. Mazuryk, Komentarz do art. 36 ustawy o pracownikach samorządowych [w:] W. Drobný, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Oficyna 2010, Lex).

Zauważyć należy, że już sama nazwa dodatku „specjalny” uzasadnia twierdzenie, że powinien być on przyznawany w sytuacjach szczególnych, wyjątkowych (por. Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/specjalny.html>). Dodatek specjalny nie powinien być zatem stałym elementem wynagrodzenia, związanym ze stałym zwiększeniem obowiązków lub zadań pracownika, a powinien pojawiać się wówczas, gdy zwiększenie obowiązków lub powierzenie dodatkowych zadań ma charakter okresowy.

Dodatki przyznawane osobom, o których mowa w wystąpieniu pokontrolnym, nie spełniają ww. przesłanek. Wpłaty dodatków nie były dokonywane co pewien czas za wykonywanie pewnego typu zadań, przeciwnie — miały one charakter stały (regularny) i długookresowy. Przyznawanie dodatków specjalnych w sposób ciągły, tj. na czas od stycznia do grudnia i stosowanie tego samego mechanizmu w następnych latach, zaprzecza istocie dodatku specjalnego wynikającej z regulacji art. 36 ust. 5 u.p.s. W ten sposób dodatki specjalne stają się bowiem stałym składnikiem wynagrodzenia.

Podkreślić należy, że jeżeli pracodawca zamierza na czas nieokreślony (stały) powierzyć pracownikowi dodatkowe obowiązki, wykraczające poza dotychczas wykonywany zakres pracy, powinien to zrobić w formie wypowiedzenia zmieniającego lub zawarcia z pracownikiem porozumienia zmieniającego dotychczasowe warunki pracy. Ponadto pracodawca samorządowy może w regulaminie wynagradzania wprowadzić inne dodatki niż te, które wymienione są w przepisach powszechnych, mogące być świadczeniami bezterminowymi. Ponadto ustawodawca, nie ustalając sztywnych stawek wynagrodzenia dla poszczególnych stanowisk, dał możliwość jego kształtowania.

Przyznawanie więcej niż jednego dodatku specjalnego za ten sam okres również stanowi naruszenie art. 36 ust. 5 u.p.s., zgodnie z którym pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Językowa wykładnia tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że pracownikowi niezależnie od ilości powierzonych dodatkowo zadań lub zwiększenia obowiązków przyznać można wyłącznie jeden dodatek specjalny na zamknięty okres wykonywania dodatkowych czynności lub obowiązków. Przy czym dodatek specjalny może być przyznany z tytułu realizacji różnych zadań.

Biorąc powyższe pod uwagę, w Kolegium Izby uznało, że argumentacja Starosty zawarta we wniesionych zastrzeżeniach do tego wniosku nie zasługuje na uwzględnienie, a wniosek pokontrolny nr 3 jest zasadny.

IV. Wniosek pokontrolny nr 5:

„Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o wynikach, w tym finansowych podjętych działań w związku z wypłaconymi nagrodami w 2018 i 2019 r. członkowi Zarządu Powiatu i Wicestarostom, bez podstawy prawnej”

Podstawą do sformułowania wniosku pokontrolnego nr 5 były ustalenia kontroli stwierdzające fakt wypłaty nagród w latach 2018 i 2019: etatowemu Członkowi Zarządu Powiatu KR, a od 22 listopada 2018 r. Wicestaroscie i byłemu Wicestaroscie, z którymi został nawiązany stosunek pracy w drodze wyboru. Etatowemu Członkowi Zarządu Powiatu KR, z którym został nawiązany stosunek pracy w drodze wyboru, a od 22 listopada 2018 r. Wicestaroscie wypłacono w 2018 r. dwie nagrody w łącznej wysokości 4.500 zł, a w 2019 r. wypłacono trzy nagrody w łącznej wysokości 5.425 zł. Z kolei byłemu Wicestaroscie, z którym został nawiązany stosunek pracy w drodze wyboru, w 2018 r. przyznano nagrodę w wysokości 3.500 zł.

Wnoszący zastrzeżenia podniósł, że „roszczenie z tytułu ww. wypłaconych już należności mogłoby stanowić nadużycie prawa podmiotowego jako sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa podmiotowego lub zasadami współżycia społecznego”. Jednocześnie wskazano, że „wynagrodzenie przyznane Wicestaroscie oraz członkowi Zarządu (dla każdego z osobna), łącznie z nagrodami jest z art. 37 ust. 3 PracSamU tj. nie przekraczało w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2288 ze zm.)”.

Kolegium Izby rozpatrując wniesione zastrzeżenia wskazuje, że z treści art. 36 ust. 6 u.p.s. wynika, iż pracownikowi samorządowemu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 u.p.s., za szczególne osiągnięcia w pracy można przyznać nagrodę. Z art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 u.p.s. wynika zaś, że nagrodę mogą otrzymać jedynie pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, a także pracownicy, których stosunek pracy został nawiązany na podstawie powołania. Podstawą zatrudnienia Wicestarosty i etatowego członka jest natomiast wybór. W związku z tym, iż taka podstawa zatrudnienia nie została wskazana przez ustawodawcę w art. 36 ust. 6 u.p.s., jako uprawniająca do nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, to nie ma podstaw do wypłaty pracownikom zatrudnionym na podstawie wyboru takich świadczeń.

Przywołany w odwołaniu art. 37 ust. 3 u.p.s. określa limit maksymalnego wynagrodzenia pracowników, z którymi został nawiązany stosunek pracy w drodze wyboru. Starosta nie sformułował zarzutu błędnej wykładni przepisów bądź niewłaściwego ich zastosowania, tylko przedstawił rodzaje zadań którymi zajmowali się nagrodzeni, wskazując w tym na art. 18^{3a} i 18^{3c} Kodeksu pracy, które to regulacje przewidują jednakowe wynagrodzenie za taką samą pracę lub za pracę jednakowej wartości wykonywaną przez pracowników o porównywalnych kwalifikacjach zawodowych. Kolegium Izby zwraca uwagę, że zgodnie z art. 43 u.p.s. tylko w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu pracy, a jak wskazano powyżej przyznawanie nagród pracownikom samorządowym reguluje art. 36 ust. 6 u.p.s. W ocenie Kolegium Izby doszło do wypłaty nagród Etatowemu Członkowi Zarządu Powiatu KR, a od 22 listopada 2018 r. Wicestarosćcie i byłemu Wicestarosćcie bez podstawy prawnej.

Zgodnie z przepisem art. 409 i art. 410 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 i 1495) w związku z art. 300 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1040, z późn. zm.) oraz linią orzecznictwa sądowego, pracownik ma prawo uważać, że świadczenie wypłacane przez pracodawcę posługującego się wyspecjalizowanymi służbami jest spełniane zasadnie i zgodnie z prawem. A obowiązek liczenia się ze zwrotem świadczenia ogranicza się zasadniczo do sytuacji, w których pracownik miał świadomość otrzymania nienależnego świadczenia (np. wyrok Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2007 r. sygn. akt II/PK 138/6). Zaznaczyć w tym miejscu należy, że brak możliwości wyegzekwowania zwrotu nienależnie pobranych wynagrodzeń powoduje bezzasadne uszczuplenie środków publicznych. W ocenie Kolegium Izby nie jest natomiast wykluczony dobrowolny zwrot wypłaconego bezpodstawnie świadczenia.

W związku z powyższym wniosek pokontrolny nr 5 należy uznać za zasadny w świetle stanu faktycznego ustalonego w trakcie kontroli.

V. Wniosek pokontrolny nr 6b:

„Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843), w szczególności w zakresie przechowywania zabezpieczenia wniesionego w pieniądzu na oprocentowanym rachunku bankowym, stosownie do art. 148 ust. 5 ustawy”

Podstawą sformułowania ww. wniosku był stwierdzony w trakcie kontroli fakt przechowywania na nieoprocentowanym rachunku bankowym wniesionego przez wykonawców w pieniądzu zabezpieczenia należytego wykonania umowy i roszczeń z tytułu rękojmi za wady w związku z zawarciem dwóch umów o nr: 251/2017 z 18 września 2017 r. (zabezpieczenie w kwocie 15.749 zł) i 232/2015 z 14 października 2015 r. (zabezpieczenie w kwotach 9.871,81 zł i 4.230,21 zł). Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 148 ust. 5 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843), zwanej dalej „P.z.p.”, jeżeli zabezpieczenie wniesiono w pieniądzu, zamawiający przechowuje je na oprocentowanym rachunku bankowym i zwraca z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym było ono przechowywane, pomniejszone o koszt prowadzenia tego rachunku oraz prowizji bankowej za przelew pieniędzy na rachunek bankowy wykonawcy.

Składając zastrzeżenia do wniosku nr 6b Starosta stwierdził, że „środki przechowywane były na rachunku, kiedy obowiązywała w/w umowa z bankiem, gdzie zgodnie z ofertą i umową, oprocentowanie środków pieniężnych wynosiło 0,00%. Z takim też oprocentowaniem środki zostały zwrócone wykonawcy robót”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej odnosząc się do przedstawionego zastrzeżenia stwierdziło, co następuje:

Instytucja zabezpieczenia należytego wykonania umowy została uregulowana w art. 147–151 P.z.p. Pojęcie zabezpieczenia należytego wykonania umowy nie zostało w ustawie zdefiniowane, ograniczono się jedynie do stwierdzenia, że zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (art. 147 ust. 2). Ustawa określa zasady dotyczące

wnoszenia przechowywania oraz zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W przypadku wnoszenia zabezpieczenia w pieniądzu przepisy wyraźnie wskazują, iż zamawiający kwotę powyższą zobowiązany jest przechowywać na oprocentowanym rachunku bankowym (art. 148 ust. 5 P.z.p.). Jednocześnie zgodnie ze zdaniem drugim powyższego przepisu, zamawiający zwraca zabezpieczenie wniesione w pieniądzu z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym było ono przechowywane, pomniejszone o koszt prowadzenia tego rachunku oraz prowizji bankowej za przelew pieniędzy na rachunek bankowy wykonawcy. Ustawodawca zastrzegł więc wyraźnie, że wniesienie zabezpieczenia w formie pieniężnej oznacza obowiązek jego przetrzymywania na oprocentowanym rachunku bankowym i nie przewidziano w tym przypadku żadnych odstępstw od nałożonego obowiązku. Kolegium zwraca uwagę, że wymóg przetrzymywania pieniężnego zabezpieczenia na oprocentowanym rachunku bankowym został wprowadzony do obowiązującego w Polsce systemu zamówień publicznych już w 1997 r., a podstawową przesłanką jego wprowadzenia był fakt, że wysokość tego zabezpieczenia (do 10% całkowitej ceny ofertowej) przy dużych, długotrwałych projektach skutkuje potencjalnym „zamrożeniem” środków wykonawców w znacznej wysokości.

Należy zwrócić uwagę, że wprawdzie ustawa P.z.p. nie przewiduje żadnych sankcji za ewentualne niedopełnienie przedmiotowego obowiązku, to jednak dobrą praktyką stosowaną przez wiele jednostek samorządu terytorialnego posiadających nieoprocentowane rachunki bankowe, jest deponowanie zabezpieczeń należytego wykonania umów na lokatach terminowych.

Uwzględniając powyższe oraz fakt, że sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym wniosek nr 6b dotyczy w istocie zdarzeń przyszłych, Kolegium postanowiło oddalić wniesione zastrzeżenia w tym zakresie.

VI. Wniosek pokontrolny nr 7a:

„Przestrzeganie postanowień uregulowań wewnętrznych Starostwa, dotyczących dokumentowania rozpoczęcia procedury udzielania zamówienia publicznego poprzez sporządzenie wniosku o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z przepisami § 1 ust. 6 Regulaminu uruchamiania zamówień, do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Lubaniu (zarządzenie nr 16/2015 Starosty Lubańskiego z 17 marca 2015 r.)”

Podstawę do sformułowania ww. wniosku stanowiły ustalenia kontroli dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn: „Remont tarasu w budynku Starostwa Powiatowego w Lubaniu przy wejściu dla osób niepełnosprawnych”. W trakcie kontroli stwierdzono brak wniosku o udzielenie zamówienia publicznego (zatwierdzonego przez Starostę), w następstwie czego nie zostało wskazane proponowane źródło finansowania zadania (pkt 4 wniosku), brak było informacji Skarbnika o dostępności środków pieniężnych (pkt 5 wniosku) oraz wskazania pracownika do przeprowadzenia czynności udzielenia zamówienia (pkt 6 wniosku). Stanowiło to naruszenie postanowień § 1 ust. 6 Regulaminu uruchamiania zamówień, do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Lubaniu (zarządzenie nr 16/2015 Starosty Lubańskiego z 17 marca 2015 r.), zgodnie z którymi wniosek o udzielenie zamówienia uruchamia procedurę udzielania zamówienia publicznego.

We wniesionych zastrzeżeniach Starosta podniósł m.in., że wprowadzona zarządzeniem nr 16/2015 procedura jest „aktem wewnętrznym o charakterze fakultatywnym uzależnionym od decyzji kierownika jednostki”, postępowanie na remont tarasu zostało przeprowadzone w sposób zapewniający zachowanie zasad uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, a „zastosowana przez zamawiającego procedura spełniała wszystkie warunki niezbędne do jej właściwego przeprowadzenia pomimo braku w dokumentacji wniosku o udzielenie zamówienia (zał. nr 1)”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej odnosząc się do przedstawionego zastrzeżenia stwierdziło, co następuje:

Regulamin postępowania o udzielenie zamówień publicznych wyłączonych spod stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, to akt regulujący tryb i sposób pracy zamawiającego,

obowiązujące jego pracowników w zakresie w nim opisanym. Brak jest ustawowego obowiązku wprowadzenia takiego regulaminu, jest to akt wewnętrzny jednostki, a jego wprowadzenie przez zamawiającego ma charakter fakultatywny. Należy jednak podkreślić, że podstawowym celem jego wprowadzenia jest przestrzeganie przez zamawiającego stosownych przepisów (w tym ustawy o finansach publicznych) oraz podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych, tj. zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości. Zamawiający dostosowuje treść regulaminu do swoich potrzeb, w szczególności w zakresie wartości zamówienia, od której stosowany będzie regulamin, przyjętych procedur wewnętrznych — w tym sporządzanej dokumentacji, czy przesłanek odstąpienia od stosowania regulaminu.

We wniesionych zastrzeżeniach Starosta potwierdził, że w przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nie został sporządzony wniosek o udzielenie zamówienia publicznego, który był wymagany postanowieniami § 1 ust. 6 regulaminu uruchamiania zamówień, do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Lubaniu. Uchybienie to nie spowodowało wprowadzenia żadnych skutków w postaci naruszenia zasad udzielania zamówień publicznych, nie ulega jednak wątpliwości, że stanowiło naruszenie ww. przepisów wewnętrznego regulaminu, do którego stosowania zobligowani byli pracownicy starostwa.

W związku z powyższym sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym wniosek nr 7a należało uznać za uzasadniony, a wniesione zastrzeżenia w tym zakresie — oddalić.

VII. Wniosek pokontrolny nr 7c:

„Przestrzeganie postanowień Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Lubaniu, wprowadzonego zarządzeniem nr 32/2009 Starosty Lubańskiego z 8 czerwca 2009 r. (ze zm.) w zakresie opiniowania i terminowego sporządzania wniosków o przyznanie dodatku specjalnego oraz ilości przyznanych nagród ze środków budżetu powiatu”

Wniosek pokontrolny nr 7c został sformułowany w oparciu o ustalenia kontroli, iż nie były przestrzegane postanowienia Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Lubaniu, wprowadzonego zarządzeniem nr 32/2009 Starosty Lubańskiego z 8 czerwca 2009 r. (ze zm.) w zakresie wniosków o przyznanie dodatku specjalnego, a w szczególności:

- 12 wniosków w 2018 i 2019 r. zostało złożonych do akceptacji Starosty w terminie od kilku dni do 19 miesięcy po 10. dniu miesiąca, którego dotyczył wniosek o przyznanie dodatku, co było niezgodne z treścią § 19 ust. 2 Regulaminu,

- 15 wniosków w 2018 r. i w 2019 r. nie posiadało opinii Sekretarza Powiatu, wymaganej przepisem § 18 pkt 1 Regulaminu. Z przepisu tego wynika, że dodatek specjalny przyznawany jest na wniosek bezpośredniego przełożonego, zaopiniowany przez Sekretarza.

Wnoszący zastrzeżenia nie sformułował zarzutu błędnej wykładni przepisów bądź niewłaściwego ich zastosowania przy formułowaniu wniosku pokontrolnego. Stwierdził natomiast, że występują sytuacje kiedy przyznanie dodatku warunkuje przekazanie środków przez Instytucję Zarządzającą już po wykonaniu zadania i wówczas nadzór merytoryczny nad prawidłowym wykonywaniem obowiązków należał do kierownika projektu i Instytucji Zarządzającej. Natomiast wnioski o przyznaniu dodatków podlegają opiniowaniu przez Sekretarza, ale w sytuacji kiedy dotyczą realizacji zadań wynikających z umowy o pracę. Z kolei odnosząc się do kwestii terminu sporządzenia wniosku o przyznanie dodatku specjalnego wynikającego z § 19 ust. 2 Regulaminu Wynagradzania podkreślano, że stanowi on jedynie termin instrukcyjny, którego przekroczenie po uwzględnieniu różnych okoliczności nie może powodować nieważności czynności prawnej.

Ustawa o pracownikach samorządowych przewiduje, że warunki i sposób przyznawania dodatku specjalnego mają być określone w regulaminie wynagradzania (art. 39 ust. 2 pkt 2 u.p.s.). Innymi słowy, warunkiem koniecznym, umożliwiającym wypłatę fakultatywnych składników wynagrodzenia, jest określenie przez pracodawcę w regulaminie wynagradzania zasad i sposobu ich przyznawania oraz wypłacania.

Ustawodawca nałożył na pracodawcę obowiązek ustalenia regulaminu wynagradzania, który jest wewnętrznym aktem prawnym o obowiązującej mocy. Sąd Najwyższy wyroku z dnia 11 października 2016 r. stwierdził, że regulamin wynagradzania jest źródłem pozaustawowego prawa pracy (sygn. akt II PK 213/15). Pracownicy zatem powinni otrzymywać wynagrodzenie za pracę oraz przewidziane w Regulaminie świadczenia fakultatywne na podstawie zawartych w nim postanowień. Zgodnie z § 18 Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Lubaniu, wprowadzonego zarządzeniem nr 32/2009 Starosty Lubańskiego z 8 czerwca 2009 r. ze zm. dodatek specjalny przyznawany jest na wniosek bezpośredniego przełożonego, zaopiniowany przez Sekretarza. Wnioski w zakresie pracowników samodzielnych stanowisk pracy w Starostwie Powiatowym przygotowuje i przedstawia Naczelnik Wydziału Organizacyjno-Prawnego Sekretarzowi celem zaopiniowania. Z kolei w § 19 zdecydowano, że wypłata dodatku specjalnego następuje wraz z wypłatą wynagrodzenia za dany miesiąc kalendarzowy. Termin składania propozycji do akceptacji Starością ustala się do 10. dnia pierwszego miesiąca, którego dotyczy wniosek o przyznanie dodatku. Regulamin wynagradzania nie przewiduje odmiennych rozwiązań dotyczących opiniowania wniosków o przyznawanie dodatków specjalnych związanych z realizacją zadań finansowanych ze środków UE. Wskazane w piśmie Starosty okoliczności faktyczne nie uzasadniają zaniechania stosowania zawartych w Regulaminie postanowień dotyczących terminów sporządzania wniosków o przyznanie dodatku specjalnego i obowiązków ich opiniowania przez Sekretarza.

Biorąc powyższe pod uwagę, wniosek pokontrolny nr 7c należy uznać za zasadny w świetle stanu faktycznego ustalonego w trakcie kontroli, a wniesione w tym zakresie zastrzeżenia — oddalić.

VIII. Wniosek pokontrolny nr 7e:

„Przestrzeganie postanowień uregulowań wewnętrznych Starostwa, dotyczących zawierania umów na powierzenie realizacji zadania publicznego zgodnie z zasadami przyznawania dotacji określonymi w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert”

W trakcie kontroli ustalono, że ogłoszenie otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie i pomocy społecznej pn. „Prowadzenie Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Smolniku”, stanowiące załącznik do uchwały nr 562/2018 Zarządu Powiatu z 6 lutego 2018 r. zostało zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa w dniu 6 lutego 2018 roku. Na realizację przedmiotowego zadania publicznego w 2018 r. przeznaczono środki finansowe w kwocie 330.000 zł. Konkurs obejmował realizację zadania od dnia podpisania umowy do 31 grudnia 2018 r. (rozdział III punkt 4 Ogłoszenia otwartego konkursu ofert).

W wyniku rozstrzygnięcia konkursu wybrano ofertę Stowarzyszenia MONAR. W dniu 20 marca 2018 r. Zarząd Powiatu w formie uchwały nr 598/2018 w sprawie wyboru i udzielenia dotacji organizacji pozarządowej w ramach ogłoszonego otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie i pomocy społecznej pn: Prowadzenie Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Smolniku, podjął decyzję o udzieleniu dotacji Stowarzyszeniu MONAR oraz określił wysokość dotacji w kwocie 330.000 zł. Informacja o wyborze oferty i udzieleniu dotacji organizacji pozarządowej została ogłoszona w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa po rozstrzygnięciu konkursu i przyznaniu dotacji z budżetu powiatu w dniu 21 marca 2018 r., zgodnie z postanowieniami uchwały nr 562/2018 Zarządu Powiatu z 6 lutego 2018 roku.

Natomiast w umowie nr 147/2018 zawartej z 10 maja 2018 r. na realizację przedmiotowego zadania określono kwotę dotacji w wysokości 192.500 zł, a zatem była ona niższa o 137.500 zł niż wynikająca z rozstrzygnięcia konkursu — uchwały nr 598/2018 z 20 marca 2018 roku. Termin realizacji zadania w umowie ustalono od 1 czerwca 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. (§ 1 ust. 15 umowy). Z wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli wynikało, że pomniejszono kwotę dotacji proporcjonalnie do okresu, na jaki realizacja została powierzona, tj. na okres 7 miesięcy, co dało kwotę 192.500 zł.

We wniesionych zastrzeżeniach do wniosku pokontrolnego nr 7e Starosta podniósł m.in., że „zgodnie z § 46 ust. 1 Statutu Powiatu Lubańskiego z 15 marca 2019 r. (Dz.Urz.Woj. Dol. z marca 2019 r., poz. 1777) Zarząd rozstrzyga w drodze uchwał wszystkie sprawy należące do jego kompetencji w formie odrębnego dokumentu lub zapisu w protokole. Stosownie do treści § 47 ust. 1 pkt 4 ww. aktu prawa miejscowego z posiedzenia Zarządu sporządza się protokół, który zawiera podjęte na posiedzeniu rozstrzygnięcia. Biorąc pod uwagę powyższe prawidłową formą rozstrzygnięcia (decyzji) Zarządu pozostaje zapis w protokole. Z przedłożonej w załączeniu dokumentacji (wyciąg z protokołu) wynika, iż Zarząd Powiatu podjął stosowną decyzję w zakresie przyznania organizacji pozarządowej MONAR dotacji w wysokości 192.500 zł na zadanie wykonane w okresie od 1 czerwca do 31 grudnia 2018 roku”.

Kolegium Izby odnosząc się do przedstawionego zastrzeżenia zapoznało się z wyciągiem z protokołu nr 25/2018 z posiedzenia Zarządu Powiatu Lubańskiego w dniu 10 maja 2018 r., podpisanego przez Przewodniczącego Zarządu Walerego Czarneckiego. W protokole widnieje zapis w brzmieniu: „Zarząd 5 głosami upoważnił panów Walerego Czarneckiego Starostę Lubańskiego i Wojciecha Zembika Wicestarostę przy kontrasygnacie Skarbnika Powiatu do podpisania z Stowarzyszeniem Monar umowy na realizację zadania publicznego pt. »Prowadzenie Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Smolniku« w okresie od 1 czerwca 2018 r. do 31 grudnia 2018 roku”.

Z przytoczonego zapisu wynika zatem, że Zarząd Powiatu upoważnił Starostę i Wicestarostę do podpisania umowy ze Stowarzyszeniem Monar, nie określając jednak na jakich warunkach. Z zapisu w protokole nie wynika również, że kwota dotacji była przedmiotem procedowania na posiedzeniu Zarządu oraz że podczas posiedzenia zapadły rozstrzygnięcia dotyczące ostatecznej kwoty przyznanej dotacji. Tym samym przytoczona w zastrzeżeniach argumentacja nie znajduje potwierdzenia w zapisach protokołu.

Z treści ogłoszenia otwartego konkursu ofert, stanowiącego załącznik do uchwały nr 562/2018 z 6 lutego 2018 r. (rozdział V pn. „Termin, tryb i kryteria oceny stosowane przy wyborze oferty” punkt 6) jednoznacznie wynika, że „Decyzję o udzieleniu i wysokości dotacji podejmuje Zarząd Powiatu Lubańskiego po zapoznaniu się z opinią Komisji Konkursowej, powołanej oddzielną uchwałą przez Zarząd Powiatu”.

W związku z powyższym sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym wniosek nr 7e należało uznać za w pełni uzasadniony, a wniesione zastrzeżenia w tym zakresie — oddalić.

IX. Wniosek pokontrolny nr 8:

„Przestrzeganie przepisów art. 15 ust. 4 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2019 r., poz. 688), w zakresie terminowości zawierania umów o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłoniionymi podmiotami”

Wniosek sformułowano w związku z ustaleniem, że umowę nr 147/2018 z 10 maja 2018 r. na realizację zadania publicznego pn: Prowadzenie Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Smolniku zawarto ze Stowarzyszeniem MONAR w terminie 51 dni po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert (20 marca 2018 r.). W myśl art. 15 ust 4 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2018 r. poz. 450), po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej, bez zbędnej zwłoki, zawiera umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłoniionymi podmiotami.

W zastrzeżeniach Starosta stwierdził, że „za przesunięciem terminu realizacji zadania publicznego z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie i pomocy społecznej polegającego na prowadzeniu Ośrodka Interwencji Kryzysowej przemawiały względy celowościowe związane z przygotowaniem placówki tj. adaptacja i wyposażenie budynku. Podkreśla się, że organizacja pozarządowa realizuje niniejsze zadanie z wykorzystaniem mienia powiatu”.

Odnosząc się do przedstawionego zastrzeżenia Kolegium Izby stwierdziło, co następuje:

W świetle art. 9 ust. 4 u.r.i.o. podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Starosta nie zarzucił, w odniesieniu do tego wniosku, naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie przepisu prawa. Przedstawiona w zastrzeżeniach do wniosku nr 8 argumentacja sprowadza się w istocie do polemiki dotyczącej prawidłowości dokonanej w trakcie kontroli oceny stanu faktycznego.

Niemniej jednak Kolegium wskazuje, że podane w zastrzeżeniach przyczyny zwłoki w zawarciu umowy na realizację zadania publicznego nie zmieniają dokonanej przez kontrolujących oceny, iż zawarcie umowy w terminie 51 dni po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert trudno uznać za „bezwzględne”. Może to jedynie świadczyć, że konkurs na realizację przedmiotowego zadania ogłoszono przedwcześnie, bez uprzedniego właściwego przygotowania.

W związku z powyższym sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym wniosek nr 8 należało uznać za w pełni uzasadniony, a wniesione zastrzeżenia w tym zakresie — oddalić.

X. Wniosek pokontrolny nr 9:

„Składanie oświadczeń woli w sprawach majątkowych w imieniu Powiatu przez dwóch członków zarządu lub jednego członka zarządu i osobę upoważnioną przez zarząd, stosownie do art. 48 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U z 2019 r., poz. 511)”

Wniosek został sformułowany w związku z ustaleniem kontroli, iż umowa nr 289/2018 z 12 września 2018 r. o nadzór prawny nad realizacją zadań wyborczych w związku z zarządzonymi na dzień 21 października 2018 r. wyborami do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast została podpisana jednoosobowo przez Starostę Powiatu Lubuskiego. Natomiast w myśl art. 48 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd.

We wniesionych zastrzeżeniach Starosta zwrócił m.in. uwagę, że zgodnie z treścią art. 156 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.) obsługę i techniczno-materiałne warunki pracy obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych oraz wykonania zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na obszarze powiatu, zapewnia starosta. Starosta swoje zadania wykonuje przy pomocy m.in. starostwa powiatowego, którego jest kierownikiem, był zatem uprawniony do jednoosobowego zawarcia umowy na obsługę prawną wyborów.

Odnosząc się do przedstawionego zastrzeżenia Kolegium Izby stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511, ze zm.), oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd. Natomiast na mocy art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.), kierownik samorządowej jednostki budżetowej (tu: starostwa powiatowego) może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Należy zwrócić uwagę, że mowa tu jest o dwóch różnych podmiotach wzajemnie powiązanych, jednakże posiadających różną strukturę i organizację. Powiat jest osobą prawną, której organem wykonawczym jest zarząd, a uprawnieni do składania oświadczeń woli w sprawach majątkowych powiatu są dwaj członkowie zarządu. Natomiast starostwo powiatowe jest jednostką budżetową, tj. nieposiadającą osobowości prawnej jednostką organizacyjną powiatu, której kierownikiem jest starosta — upoważniony do kierowania tą jednostką jednoosobowo. Zasadniczy problem, jaki powstaje w tym przypadku, to kwestia czy umowa zawarta była w imieniu powiatu, czy też starostwa powiatowego. Oba podmioty mają bowiem, jak wyżej wskazano, odmiennie uregulowaną kwestię reprezentacji.

Uchwałą nr 668/2018 z dnia 30 sierpnia 2018 r. Zarząd Powiatu Lubańskiego wprowadził do budżetu powiatu po stronie dochodów i wydatków dotację w kwocie 38.008 zł na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządzonych na dzień 21 października 2018 roku. Zadania w tym zakresie, jak słusznie podniósł Starosta we wniesionych zastrzeżeniach, wykonuje — na mocy przepisów kodeksu wyborczego — starosta.

Biorąc powyższe pod uwagę, jak również kompetencje starosty wyznaczone przepisami art. 261 u.f.p., należało uznać, że był on uprawniony do zawarcia umowy na obsługę prawną wyborów a wniesione zastrzeżenia w tym zakresie — uwzględnić.

Uwzględniając powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji uchwały.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus