

Wrocław, 31 marca 2021 roku

WK.WR.40.28.2021.228

**Pan
Adrian Wołkowski
Wójt Gmina Rudna**

**plac Zwycięstwa 15
59-305 Rudna**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2137) przeprowadziła, w okresie od 10 do 25 marca 2021 r., kontrolę doraźną gospodarki finansowej w zakresie naliczania i wypłacania dodatków specjalnych pracownikom Urzędu Gminy Rudna. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 25 marca 2021 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Urzędu Gminy Rudna, którzy przygotowywali materiały do kontroli oraz udzielali niezbędnych wyjaśnień oraz fakt podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości w zakresie przyjętych zasad przyznawania i wypłaty dodatków specjalnych pracownikom Urzędu Gminy Rudna.

Nieprawidłowości ujawnione w wyniku kontroli wystąpiły w następujących zakresach:

Ustalenia ogólnie-organizacyjne

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2018 r. do 15 marca 2021 r., w Regulaminie wynagradzania pracowników Urzędu Gminy Rudna, odpowiednio ustalonym zarządzeniem Wójta Gminy Rudna:

- nr 343/09 z 15 czerwca 2009 r. ze zmianami wskazano, że „dodatek specjalny będzie mógł być przyznawany w indywidualnych przypadkach także na czas nieokreślony” czym naruszona została zasada okresowości przyznawania dodatku specjalnego określona w art. 36 ust. 5 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902 ze zm., Dz.U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm. obecnie Dz.U. z 2019 r. poz. 1282 ze zm.), zgodnie z którym Pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny;
- nr 60/2020 z 17 marca 2020 r. ze zmianami, nie określono wysokości dodatku specjalnego wskazując m.in., że „podstawę do naliczenia dodatku specjalnego stanowi wynagrodzenie zasadnicze i dodatek funkcyjny pracownika”. Tymczasem zgodnie art. 39 ust. 2 pkt 2 powołanej

ustawy o pracownikach samorządowych pracodawca w regulaminie wynagradzania, o którym mowa w ust. 1, może określić warunki i sposób przyznawania dodatków, o których mowa w art. 36 ust. 4 i 5, oraz innych dodatków.

W trakcie kontroli Wójt Gminy Rudna zarządzeniem nr 63/2021 z 19 marca 2021 r. zmieniającym obowiązujący w Urzędzie Gminy Rudna Regulamin wynagradzania pracowników Urzędu Gminy Rudna, doprecyzowano zasady przyznawania dodatku specjalnego poprzez zmianę brzmienia § 17 ust. 2, w którym wskazał, że „Dodatek specjalny jest wypłacany w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia w kwocie miesięcznej nieprzekraczającej 100% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego pracownika”.

Przyznawanie i wypłata dodatków specjalnych

Dodatek specjalny stanowił stały element wynagrodzenia (określony w umowie o pracę lub w umowie o zastępstwo) w przypadku pracowników Urzędu zatrudnionych na stanowiskach:

1. Sekretarza Gminy Rudna - w okresie od 4 stycznia 1992 r. do 31 sierpnia 2019 r. oraz od 1 września 2019 r. - na czas nieokreślony;
2. p.o. Sekretarza Gminy Rudna w okresie usprawiedliwionej nieobecności w pracy dotychczasowego Sekretarza - w okresie od 3 kwietnia 2019 r. do 5 lipca 2019 r. oraz od 18 lipca 2019 r. do 31 sierpnia 2019 r.;
3. Skarbnika Gminy Rudna - w okresie od 22 września 2005 r. do 28 maja 2020 r.

Przyjęta sposób przyznania dodatku specjalnego ww. pracownikom Urzędu Gminy Rudna, gdzie dodatek specjalny stanowił stały element wynagrodzenia określonego w umowie o pracę lub w umowie o zastępstwo jak również okres na jaki został przyznany dodatek specjalny, tj. na czas nieokreślony, świadczy o naruszeniu art. 36 ust. 5 powołanej ustawy o pracownikach samorządowych oraz nieprzestrzeganiu zasady przyznawania pracownikom Urzędu Gminy dodatku specjalnego określonej w obowiązującym w Urzędzie Regulaminie wynagradzania pracowników Urzędu Gminy Rudna. Zarówno wykładnia językowa i systemowa, z uwzględnieniem norm wynikających z Kodeksu pracy, jak również funkcjonalna przepisu prowadzi do wniosku, iż użyte przez ustawodawcę określenie tytułu uzasadniającego przyznanie dodatku specjalnego bezwzględnie związane jest z okresowością sytuacji wskazanych w wymienionym przepisie i świadczy o tym, że dodatek specjalny nie powinien być stałym elementem 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.

W trakcie kontroli, tj. 23 marca 2021 r. z pracownikiem Urzędu zatrudnionym na stanowisku Sekretarza Gminy Rudna, zawarte zostało Porozumienie zmieniające dotychczasowe warunki pracy, na mocy którego zmienione zostały zapisy umowy o pracę zawartej 30 sierpnia 2019 r. (od 1 kwietnia

2021 r. stałymi elementami wynagrodzenia Sekretarza Gminy Rudna są: wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny oraz dodatek za wieloletnią pracę).

W przypadku pracownika Urzędu pełniącego od 29 maja 2020 r. funkcję Skarbnika Gminy oraz 16 pracowników Urzędu, w okresie objętym kontrolą dodatek specjalny przyznawano w sposób ciągły w związku z czasowym wykonywaniem dodatkowych zadań, poza bieżącymi zadaniami służbowymi (łączny okres, na który przyznany został dodatek specjalny przekraczał okres 12 miesięcy). Przyznawanie dodatków specjalnych w sposób ciągły, a tym samym stosowanie tego samego sposobu ich przyznawania w kolejnych po sobie okresach, zaprzecza istocie dodatku specjalnego uregulowanego w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w zakresie przyznawania dodatków specjalnych w sposób ciągły, w trakcie kontroli 12 pracownikom Urzędu, w tym Skarbnikowi oraz Sekretarzowi, którym w 2021 r. przyznano dodatek specjalny z tytułu czasowego wykonywania dodatkowych zadań, skrócony został do 31 marca 2021 r. okres, na który dodatek specjalny został przyznany.

Niedochowanie postanowień art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych wystąpiło również w przypadku 4 pracowników Urzędu Gminy Rudna, którym przyznawano więcej niż jeden 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.

Na podstawie przedłożonych do kontroli dokumentów ustalono, iż Kierownikowi Referatu ds. Księgowości Budżetowej przyznano (pismo o przyznaniu dodatku specjalnego z 24 lipca 2020 r.) a w konsekwencji naliczono i wypłacono dodatek specjalny w wysokości 485,60 zł za okres od 1 do 31 lipca 2020 r., pomimo iż z dokumentów znajdujących się w aktach osobowych pracownika wynikało, że pracownik od 8 czerwca 2019 r. do 17 lipca 2020 r. był na usprawiedliwionej nieobecności w pracy (powrót do pracy nastąpił 20 lipca 2020 r.). Mając na uwadze faktyczną obecność pracownika w pracy w miesiącu lipcu 2020 r., tj. od 20 do 31 lipca 2020 r., dodatek specjalny powinien stanowić kwotę 211,13 zł – nastąpiło zawyżenie o kwotę 274,47 zł. W trakcie kontroli Skarbnik poinformował, iż za pisemną zgodą pracownika z 22 marca 2021 r., kwota 274,47 zł z tytułu wypłaty zawyżonego dodatku specjalnego za lipiec 2020 r. zostanie potrącona z Jego wynagrodzenia za miesiąc marzec 2021 r.

Nieprawidłowości w zakresie przyznawania i wypłaty dodatków specjalnych w opisanych powyżej przypadkach, świadczą o dokonywaniu wydatków z tego tytułu niezgodnie z przepisami co stanowi naruszenie przepisu art. 44 ust. 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm., Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm. obecnie Dz.U. z 2021 poz. 305), stosownie do którego „Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.” Świadczą one również o tym, że w zakresie objętym kontrolą w jednostce nie było skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej,

o której mowa w art. 68 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy o finansach publicznych. Zapewnienie m.in. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy o finansach publicznych, należy do obowiązków Wójta.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Wójt na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z zakresem czynności pracownicy merytoryczni Urzędu.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości Panu Wójtowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przyznawanie dodatku specjalnego pracownikom Urzędu Gminy Rudna zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282 ze zm.) oraz na zasadach określonych w obowiązującym w Urzędzie Gminy Rudna Regulaminem wynagradzania pracowników Urzędu Gminy Rudna.
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305), w szczególności w zakresie:
 - a) dokonywania wydatków publicznych zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, stosownie do art. 44 ust. 2 ustawy;
 - b) zapewnienia przez kierownika jednostki funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, stosownie do postanowienia art. 68 ust. 2 pkt 1 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy, w szczególności poprzez zachowanie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, przy przyznawaniu dodatku specjalnego pracownikom Urzędu Gminy Rudna.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 i ust. 4 powołanej ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawiadomienia o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych

w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia może być zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwie zastosowanie.

Do wiadomości:

Pani
Joanna Bagińska
Przewodnicząca Rady Gminy Rudna