



PREZYDENT MIASTA RYBNIKA
44-200 Rybnik, ul. Bolesława Chrobrego 2
tel. 32 43 92 107, faks 32 42 24 124
rybnik@um.rybnik.pl

Rybnik, dnia 31 maja 2016 r.

Or.1710.17.2015

Szanowny Pan
Daniel Kołodziej
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach

2016-51102



**Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego
nr WK-610/47/4/15/16 z 16 maja 2016 roku (data wpływu 18 maja 2016 r.)**

Na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 561) zgłaszam następujące zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego.

1. Zastrzeżenie do Wniosku nr 6

Zawarte w Wystąpieniu pokontrolnym stwierdzenie, że cyt.: „...*wartość wypłaconego bezzasadnie dodatku za charakter pracy lub warunki wykonywania pracy ...*” – jest niewłaściwe i wynika z zastosowania przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach błędnej wykładni przepisu art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

Ponadto niewłaściwym jest stwierdzenie, cyt.: „...*wypłaconego bezzasadnie*”, ponieważ dodatki przyznawane były na podstawie § 7 pkt 2 Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta Rybnika, wypłacane terminowo a przeprowadzona kontrola przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach w okresie od 2 grudnia 2015 r. do 12 lutego 2016 r., nie wykazała żadnych nieprawidłowości w zakresie nienależnie przyznanego, naliczonego i wypłaconego dodatku za charakter pracy lub warunki wykonywania pracy oraz innych kontrolowanych świadczeń pieniężnych wypłaconych pracownikom Urzędu.

Regionalna Izba Obrachunkowa
w Katowicach
ul. Grabowa 3
40-172 Katowice
tel. 032-604-49-00, fax 032-604-49-01

31. 05. 2016

Poprawność naszego działania potwierdza stanowisko Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departamentu Administracji Publicznej oraz Państwowej Inspekcji Pracy Okręgowego Inspektoratu Pracy w Katowicach.

Należy jeszcze raz zaznaczyć, że art. 39 ustawy o pracownikach samorządowych dotyczy tylko i wyłącznie pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Nie ma więc zastosowania do pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania. Pracownicy samorządowi, z którymi zawarto stosunek pracy na podstawie wyboru i powołania, mogą być wyłącznie wynagradzani na podstawie art. 36 ustawy o pracownikach samorządowych. Zgodnie z art. 39 ust. 2 pragmatyki samorządowej pracodawca zobowiązany jest do opracowania regulaminu wynagradzania dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, w którym między innymi może określić warunki i sposób przyznawania dodatków, o których mowa w art. 36 ust. 4 i 5, oraz innych dodatków. Skoro ustawodawca literalnie w ustawie wymienił dodatek funkcyjny oraz dodatek specjalny, to nie można twierdzić, że sformułowanie, które występuje w art. 39 ust. 2 w liczbie mnogiej „...oraz *innych dodatków*”, odnosi się do dodatków wymienionych w art. 36 ust. 3 i 5 cytowanej ustawy. Sformułowanie to nie znajduje także pokrycia w innych zapisach ustawy o pracownikach, ponieważ oprócz wyżej wymienionych dodatków w ustawie występuje tylko dodatek za wieloletnią pracę, o którym mowa w art. 36 ust. 2 ustawy. Ponadto należy zaznaczyć, że art. 36 nie wylicza także innego składnika wynagrodzenia, który wymieniony jest w art. 39 ust. 2 pkt 1, tj. premii. Składnik ten wymieniony jest w § 10 Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta Rybnika i nie został zakwestionowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową w trakcie kompleksowej kontroli.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz dodatkowo przepisy Kodeksu pracy należy stwierdzić, że działania pracodawcy samorządowego, jakim jest Urząd Miasta Rybnika, w zakresie ujęcia w Regulaminie składnika wynagrodzenia takiego jak „*dodatek za charakter i warunki pracy*” są prawidłowe.

Zgodnie z art. 43 ustawy o pracownikach samorządowych, cyt.: „*W sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy*”. Z uwagi na fakt, że ustawa o pracownikach samorządowych nie reguluje trybu wprowadzania regulaminu wynagradzania, zastosowanie znajdują przepisy art. 77² § 2 K.p., zgodnie z którym regulamin wynagradzania ustala pracodawca. Natomiast jeżeli u danego pracodawcy działa zakładowa organizacja związkowa, pracodawca uzgadnia z nią regulamin wynagradzania. Należy dodać, że w Urzędzie Miasta Rybnika działa Zakładowy Związek Zawodowy Pracowników Urzędu Miasta Rybnika. W związku z tym, zastosowanie ma art. 59 ust. 2 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, który stanowi, że związki zawodowe oraz pracodawcy mają prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Uzgodnienie ustalonego przez pracodawcę regulaminu wynagradzania z działającymi u danego pracodawcy związkami zawodowymi jest warunkiem uznania porozumienia (w przypadku Urzędu Miasta Rybnika regulaminu wynagradzania) za autonomiczne źródło prawa pracy mające umocowanie konstytucyjne. Dodaję, że Regulaminy Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta Rybnika, przyjęte i obowiązujące w kontrolowanym okresie były uzgadniane przez związki zawodowe. Wobec powyższego akty te należy uznać za autonomiczne źródło prawa.

Opracowując regulaminy wynagradzania pracodawca samorządowy musi mieć na względzie przepisy pragmatyki samorządowej oraz przepisy Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 77² § 2 K.p., pracodawca w regulaminie wynagradzania może ustalić także inne świadczenia związane z pracą i zasady ich przyznawania. Regulamin wynagradzania jest wewnątrzzakładowym aktem normatywnym, stanowiącym źródło prawa pracy (autonomiczne) w rozumieniu § 9 K.p. Regulamin wynagradzania jest aktem normatywnym i jego wydanie stanowi akt z zakresu tworzenia prawa. Jego obowiązywanie zależy od tego, czy został wydany w oparciu o przepisy wyższego rzędu i w granicach zawartego w nich upoważnienia (z uzasadnienia SN z 18.12.2002 r. – I PKN 693/01). Poza obowiązkową treścią regulamin może określać inne składniki wynagradzania za pracę (np. premie, dodatki za pracę w warunkach szkodliwych lub na stanowisku kierowniczym) oraz przyznawanie świadczeń określonych w art. 77² § 2 K.p. (np. świadczeń socjalnych, odpraw). Należy jednak mieć na uwadze, że zgodnie z § 9 ust. 2 K.p. postanowienia regulaminów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych.

Uważam, że Regionalna Izba Obrachunkowa kwestionując brzmienie § 7 pkt 2 Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta Rybnika naruszyła art. 5 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, uprawniający ją do prowadzenia kontroli gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, wprowadzając jako podstawę oceny działalności, bliżej nieokreślone w uzasadnieniu oceny stanowisko „doktryny”, na bazie którego to stanowisko zawężyło ustawowe brzmienie art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

Byłem i jestem przekonany o słuszności swojego działania w tym zakresie, ponieważ Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach nie skorzystała z narzędzia jakie daje art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych - organizując i prowadząc szkolenia

(w okresie objętym kontrolą) dla skarbników, w których uczestniczył Zastępca Skarbnika Miasta Rybnika. Zgodnie z tym przepisem Izby prowadzą także działalność informacyjną. W trakcie tych szkoleń pracownicy RIO nie poruszali kwestii związanych z zamieszczaniem w regulaminach wynagradzania „bezpodstawnych” składników wynagrodzenia, czyli „*innych dodatków*”, a jak widać, po zapoznaniu się z tematem, przedmiotowy motywacyjny składnik wynagrodzenia jest popularny i bardzo często stanowi zarówno treść regulaminów wynagradzania, jak i wystąpień pokontrolnych RIO.

Swoje stanowisko w zakresie poprawności działania oraz właściwej interpretacji przepisów prawa przy opracowywaniu Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta Rybnika przedstawiłem udzielając odpowiedzi na pytania zadane w trakcie przeprowadzanej kontroli przez Inspektora Regionalnej Izby Obrachunkowej. Moje stanowisko zawarte jest w Protokole kontroli kompleksowej Miasta Rybnika Nr WK-610/47/3/15, na stronie 55 – 61 (odnoszące się do dodatków za charakter pracy lub warunki wykonywania pracy – przyznawanych i wypłacanych na podstawie § 7 pkt 2 Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta Rybnika). Uzupełniłem swoje stanowisko w piśmie Nr Or.1710.17.2015 z dnia 17 marca 2016 r. zgłaszając uwagi do cytowanego wyżej Protokołu, wykazując powyżej zasadność wypłaty dodatków wynikających z Regulaminu Wynagradzania.

Przedstawiam sprawę „innych dodatków” całościowo:

W dniu 21 stycznia 2016 roku w trakcie kontroli otrzymałem pismo podpisane przez Inspektora ds. kontroli gospodarki finansowej RIO Panią Annę Hammerlik, w sprawie złożenia pisemnych wyjaśnień w sprawie postanowień Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta Rybnika, wprowadzonych zarządzeniami Prezydenta Miasta Rybnika: Nr 4/2016 z 4 stycznia 2016 r.; Nr 575/2014 z dnia 18 listopada 2014 r.; Nr 268/2009 z dnia 16 czerwca 2009 r. wraz ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami Prezydenta Miasta Rybnika: Nr 548/2011 z dnia 21 listopada 2011 r.; Nr 635/2012 z dnia 21 listopada 2012 r.; Nr 629/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. – ze szczególnym podkreśleniem, że mam wyjaśnić jakie przesłanki prawne i faktyczne zdecydowały, że po objęciu obowiązków Prezydenta Miasta Rybnika (co miało miejsce 8 grudnia 2014 r.) nie zmieniono postanowień § 7 pkt 2 ww. Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miasta Rybnika, które pozwalały na wypłatę dodatku za charakter pracy lub warunki wykonywania pracy.

Merytoryczna odpowiedź z dnia 29 stycznia 2016 roku na powyższe pismo była następująca:

„W odpowiedzi na pismo z dnia 21 stycznia 2016 roku, w sprawie złożenia pisemnych wyjaśnień w sprawie postanowień Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta Rybnika, wprowadzonymi zarządzeniami Prezydenta Miasta Rybnika: Nr 4/2016 z 4 stycznia 2016 r.; Nr 575/2014 z dnia 18 listopada 2014 r.; Nr 268/2009 z dnia 16 czerwca 2009 r. wraz ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami Prezydenta Miasta Rybnika: Nr 548/2011 z dnia 21 listopada 2011 r.; Nr 635/2012 z dnia 21 listopada 2012 r.; Nr 629/2013 z dnia 20 listopada 2013 r., - wyjaśniam, że nie zmieniałem zapisów postanowień § 7 pkt 2 cytowanego wyżej Regulaminu, ponieważ nie było i nie ma żadnych podstaw faktycznych i prawnych, które miałyby uzasadnić konieczność takiej zmiany.

Po objęciu stanowiska (co nastąpiło 8 grudnia 2014 roku), niezwłocznie zapoznałem się z najważniejszymi dokumentami dotyczącymi funkcjonowania Urzędu. Między innymi zostałem poinformowany przez służby kadrowo-płacowe Urzędu, o wynikach kompleksowej kontroli przeprowadzonej w 2011 roku przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach. Wyniki tej kontroli w zakresie „Wydatków z tytułu wynagrodzeń”, utwierdziły mnie w przekonaniu, że nie należy niczego zmieniać, bo zasady wynagradzania w Urzędzie są prawidłowe, a co najważniejsze są zgodne z literą prawa oraz sprawdzone zostały przez instytucję sprawującą nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Nie było więc lepszej akredytacji dla obowiązującego Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta.

Potwierdzeniem powyższego, są zapisy w Protokole kontroli kompleksowej RIO Nr WK – 6100/31/3/11 przeprowadzanej w okresie od 3 października 2011 r. do 9 grudnia 2011 r. (załącznik Nr 1 do pisma) str. 40 cyt.: *„Kontrolą objęto sprawdzanie prawidłowości ustalania, naliczania i wypłaty wynagrodzenia za pracę przysługującego pracownikom Urzędu Miasta Rybnik. Kontrolą objęto prawidłowość ustalenia, naliczenia i wypłaty wynagrodzenia za okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 września 2011 r. wybranych 7 pracowników Urzędu Miasta tj. Prezydenta Miasta, trzech Zastępców Prezydenta, Sekretarza, Skarbnika oraz Zastępcy Skarbnika. Sprawdzono również prawidłowość ustalenia i wypłaty nagród jubileuszowych ww. pracowników, oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop. Kontrolę przeprowadzono na podstawie następujących dokumentów:*

- *Zarządzenia Nr 268/2009 Prezydenta Miasta Rybnika z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta,*
- *angaży oraz pism zmieniających warunki płacowe...”*

W trakcie kontroli stwierdzono jedną nieprawidłowość dotyczącą nie udzielenia mojemu poprzednikowi zaległego urlopu wypoczynkowego. Jednakże na str. 43 cytowanego wyżej Protokołu kontroli wskazano, że: „*W zakresie prawidłowości naliczania wypłaty wynagrodzeń dla pozostałej grupy pracowników objętych kontrolą, nagród jubileuszowych oraz terminowości odprowadzania składek z tytułu ubezpieczeń społecznych, uwag nie wniesiono*”.

Należy jeszcze raz zaznaczyć, bo jest to istotne dla sprawy, że kompleksowa kontrola RIO w 2011 roku, dotyczyła między innymi Zarządzenia Nr 268/2009 Prezydenta Miasta Rybnika z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta (załącznik Nr 2 do pisma) oraz angaży i pism zmieniających warunki płacowe wskazanych w protokole tej kontroli. W przedmiotowym Zarządzeniu postanowienia § 7 pkt 2 brzmiały: „*Pracownikowi może być przyznany dodatek za charakter pracy lub warunki pracy*” - informuję, że zapis ten od 2009 roku ma dokładnie takie samo brzmienie, w każdym następnym Regulaminie Wynagradzania. Należy nadmienić, że poprzednią kontrolą zostały objęte angaże osób zatrudnionych na stanowiskach Sekretarza Miasta oraz Zastępcy Skarbnika Miasta (załącznik Nr 3, 4, 5 i 6 do pisma). Wymienieni pracownicy mieli wówczas przyznany dodatek za charakter pracy. Inspektorzy przeprowadzający kontrolę nie wniesli do nich żadnych uwag. Od chwili objęcia stanowiska Prezydenta Miasta, przyznaję pracownikom Urzędu ten dodatek w tej samej formie.

Dodatek za charakter pracy lub warunki wykonywania pracy, został wprowadzony do Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta Rybnika na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych, który stanowi, że pracodawca w regulaminie wynagradzania może określić: „*warunki i sposób przyznawania dodatków, o których mowa w art. 36 ust. 4 i 5, oraz innych dodatków*”. Brzmienie art. 39 ust. 2 pkt 2 jest niezmiennie od wejścia w życie ustawy z 21 listopada 2008 roku.

Wprowadzenie Regulaminu Wynagradzania, poprzedzone było konsultacjami z Departamentem Prawnym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w zakresie wyjaśnienia wątpliwych kwestii (Załącznik Nr 7 i 8 do pisma).

Kluczowe znaczenie w sprawie, miały zapisy uzasadnienia projektu ustawy z 21.XI.2008 roku o pracownikach samorządowych (Załącznik Nr 9 do pisma) str. 19, 20, 23 cyt.: „...*Punktem wyjścia do stworzenia regulacji było zdiagnozowanie najważniejszych problemowych obszarów, za które w szczególności należy uznać:*

1. *Ograniczenie możliwości efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi*

Obecnie przepisy ustawy oraz aktów wykonawczych, m.in. w zakresie naboru, oceny i wynagradzania, w sposób nadmiernie scentralizowany, a zarazem zbyt szczegółowy

narzucają samorządom zasady działania. W innych natomiast obszarach zupełnie pomijają istotne elementy zarządzania zasobami ludzkimi (awans, rozwój zawodowy, motywowanie).

2. (...)

3. Brak efektywnego systemu płacowego dla administracji samorządowej.

Obecny system nawiązuje do ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej z 1999 roku (wynagrodzenie wójta, burmistrz, prezydenta miasta oraz członków zarządu jednostek samorządu terytorialnego) oraz opiera się na rozporządzeniach wykonawczych: w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich oraz w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Dotychczasowy system wynagrodzeń uregulowany centralnie przestał spełniać swoją rolę, nie uwzględnia bowiem dynamicznych zmian zachodzących na rynku pracy (m.in. konieczności pozyskania i utrzymania w urzędach specjalistów), nie spełnia funkcji motywacyjnej, w konsekwencji zatrudnienie w samorządzie w dalszym ciągu nie jest konkurencyjne w stosunku do dynamicznie rozwijającego się sektora gospodarki.

4. (...)

5. (...)

6. (...)

7. (...)

W poszczególnych kwestiach zgłaszane były przez przedstawicieli samorządów i ekspertów różnorodne postulaty zmierzające do doskonalenia systemu zarządzania kadrami w administracji samorządowej. Do najczęściej zgłaszanych należą:

(...)

10. zmiana zasad wynagradzania pracowników samorządowych przez jego zdecentralizowanie na rzecz pracodawców samorządowych, z pozostawieniem w gestii rady Ministrów regulacji minimalnych wynagrodzeń zasadniczych i wykazu stanowisk pracowniczych”.

Dalej uzasadnienie projektu podaje, cyt.: "Nowa regulacja wychodzi naprzeciw rozwiązaniu problemów w wymienionych obszarach oraz zgłaszanym przez środowisko samorządowe wnioskam". W dalszej części zapisano, że: „... kierownik jednostki w regulaminie wynagradzania w ramach posiadanych własnych środków finansowych będzie mógł ustalić szczegółowy sposób i warunki wynagradzania, w tym przyznawania nagród i premii oraz ewentualnie wprowadzić szczegółowe wymagania kwalifikacyjne dla

pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Jest to wynik przyjętej idei decentralizacji funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce...”

Ponadto, pracownicy Urzędu zobowiązani do przygotowania Regulaminu Wynagradzania, w związku z wejściem w życie nowej ustawy uczestniczyli w merytorycznych szkoleniach. Zgodnie z interpretacjami prowadzących szkolenia, art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy, dopuszcza swobodę wprowadzania przez pracodawcę samorządowego innych dodatków. Szkolący podkreślali motywacyjny charakter tych dodatków, co potwierdza cytowana wyżej argumentacja uzasadnienia projektu ustawy w części, gdzie podkreśla się konieczność zdecentralizowania zasad wynagradzania pracowników na rzecz pracodawcy samorządowego.

Jednocześnie informuję, że wielu pracodawców samorządowych korzysta z uprawnień art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy i wprowadza do regulaminów wynagradzania inne dodatki niż określone w ustawie. W naszym Urzędzie został wprowadzony dodatek za charakter pracy lub warunki wykonywania pracy (spełniający w pełnym wymiarze funkcję motywacyjną), natomiast w niżej przykładowo wymienionych Urzędach zostały wprowadzone (i aktualnie obowiązują) na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy, następujące dodatki:

Lp.	Nazwa jednostki samorządowej	Dodatek wprowadzony do regulaminu na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 2	Dowód – Zarządzenia w sprawie wynagradzania lub artykuły prasowe
1.	Urząd Miasta Opola	Dodatek służbowy	Załącznik Nr 10
2.	Urząd Miasta Kielce	Dodatek przedemerytalny	Załącznik Nr 11
3.	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	Dodatek projektowy Dodatek szkoleniowy za pełnienie funkcji opiekuna praktyk zawodowych Dodatek motywacyjny	Załącznik Nr 12
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Dodatek programowy	Załącznik Nr 13

5.	Urząd Miasta Szczecin	Dodatek kierowniczy	Załącznik Nr 14
6.	Urząd Miasta Płocka	Dodatek za pracę w porze nocnej Dodatek za charakter pracy lub warunki pracy	Załącznik Nr 15
7.	Urząd Miasta Bydgoszczy	Dodatek służbowy	Załącznik Nr 16
8.	Urząd Miasta Sopotu	Dodatek unijny Dodatek inwestycyjny	Załącznik Nr 17
9.	Urząd Miejski w Przemyśle	Dodatek przedemerytalny	Załącznik Nr 18
10.	Urząd Miasta Jelenia Góra	Dodatek kasjerski Dodatek za audit wewnętrzny	Załącznik Nr 19
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie	Dodatek służbowy Dodatek kontrolerski Dodatek dla opiekuna	Załącznik Nr 20
12.	Urząd Miasta Ruda Śląska	Dodatek służbowy	Załącznik Nr 21
13.	Urząd Miejski Bielska-Białej	Dodatek auditorski, Dodatek służbowy, Dodatek motywacyjny	Załącznik Nr 22
14.	Urząd Miasta Chorzów	Dodatek służbowy	Załącznik Nr 23
15.	Urząd Miasta Katowice	Dodatek służbowy	Artykuł opublikowany przez Serwis Samorządowy PAP „Są różne dodatki. W Kielcach – emerytalny, w Opolu – służbowy, w Gdańsku – szczególny” – Załącznik Nr 24
16.	Urząd Miasta Gdańsk	Dodatek szczególny za realizację zadań o szczególnym charakterze lub szczególnie efektywne wypełnianie	Artykuł opublikowany przez Serwis Samorządowy PAP „Są różne dodatki. W Kielcach – emerytalny,

		powierzonych obowiązków	w Opolu – służbowy, w Gdańsku – szczególny” - Załącznik Nr 24
--	--	-------------------------	---

Dobór przykładowo wskazanych wyżej jednostek nie jest przypadkowy (jedne z największych miast w Polsce lub województwie śląskim) i potwierdza, że pracownicy Urzędu Miasta Rybnika, odpowiedzialni za przygotowanie Regulaminu Wynagradzania należycie wywiązali się ze swoich obowiązków i analogicznie jak we wskazanych jednostkach interpretowali przepisy prawa przy opracowywaniu założeń do Regulaminu. Jest nieprawdopodobne, aby aż tyle, tak terytorialnie rozproszonych jednostek dokonało błędnej wykładni przepisu art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

Ponadto dodaję, że w Urzędzie Miasta Bydgoszczy, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła kontrolę w zakresie realizacji zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010-2012 (I połowa) - (załącznik Nr 25 do pisma). W wystąpieniu pokontrolnym Nr LBY – 4101-23 -04/2012 P/12/190, str. 1 NIK stwierdziła: cyt.: „*Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników Urzędu Miasta Bydgoszczy, zwany dalej „Urzędem”. Pozytywną ocenę uzasadnia, zgodna z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, zwana dalej „ups” i uregulowaniami wewnętrznymi realizacja w Urzędzie zadań, polegających na prawidłowym: (...) określaniu warunków wynagradzania pracowników, warunków i sposobu przyznawania premii i nagród oraz realizacji zasad w tym zakresie”.* Regulamin wynagradzania tego Urzędu, zawiera inne dodatki (dodatek stażowy) wprowadzony na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, przeprowadziła w Urzędzie Miasta Chorzowa kontrolę w zakresie zapewnienia prawa do jednakowego wynagrodzenia kobiet i mężczyzn w sektorze publicznym. W wystąpieniu pokontrolnym Nr LKA – 4101-07 -04/2013 P/13/151 z dnia 28 czerwca 2013 r., (załącznik Nr 26 do pisma), str. 3 i 4 stwierdzono: cyt.: „.... Istotny wpływ na różnice w wynagrodzeniu łącznym miała wysokość przyznanych dodatków, przy czym dodatek służbowy i funkcyjny otrzymywali wszyscy pracownicy badanej grupy. (...) Wymienione powyżej dodatki przyznawano pracownikom zgodnie z regulaminem wynagradzania. Dodatki funkcyjne ustalano według tabeli stawek,

a dodatki służbowe (związane z wynikami pracy) i dodatki specjalne (z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków) były przyznawane przez Prezydenta Miasta”.

Dla mnie, jako prezydenta Miasta w województwie śląskim istotnym jest także fakt, że w jednostkach samorządu terytorialnego wymienionych w pozycjach od 12 do 14 (Ruda Śląska, Bielsko-Biała, Chorzów) powyższej tabeli, były przeprowadzane kompleksowe kontrole przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach (protokoły kontroli z 2012 r., 2013 r. i 2015 r.). Regionalna Izba Obrachunkowa nie wniosła w nich żadnych uwag w zakresie kształtowania polityki wynagrodzeń, a w szczególności przyznawania „innych dodatków”, na podstawie ust. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy określonych w Regulaminach wynagradzania.

Dodatkowo w Biuletynie Nr 4(9)/2013 wydawanym przez Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów – Warszawa, Grudzień 2013 – Kontrola Zarządcza w Jednostkach Samorządu Terytorialnego,

http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_life?uuid=d239a95c-4506-4207-801b-OcO18c70fdb0&groupId=764034), na str. 10/27, podano:

cyt.: „*W procesie zarządzania zasobami ludzkimi jako dobrą praktykę wskazano wdrożenie w urzędzie biznesowego podejścia do zarządzania tą sferą poprzez wprowadzenie do wynagrodzenia dodatku motywacyjnego. W niniejszym artykule, dla zobrazowania podejścia tylko sygnalizuję założenia tego systemu jako przykładu biznesowego podejścia do motywacji płacowej*”.

Służby Urzędu odpowiedzialne za sprawy kadrowo-płacowe na bieżąco śledzą zmiany w przepisach prawa, ich interpretację, prasę fachową, nadsyłane interpretacje, instruktaże oraz uczestniczą w szkoleniach, a co najważniejsze na bieżąco dostosowują akty wewnętrzne Urzędu do obowiązujących przepisów prawa (ostatnim przykładem jest dostosowany do zmienionych przepisów Kodeksu pracy Regulamin Pracy Urzędu Miasta Rybnika).

Ze wszystkich tych wyżej przytoczonych powodów:

- 1) brzmienia przepisu art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych,
- 2) uzasadnienia do ustawy, podkreślającego umożliwienie pracodawcy samorządowemu większej swobody w kształtowaniu wynagrodzeń pracowników, przez możliwość ich motywowania poprzez rozwiązania zawarte w regulaminie wynagradzania (nagrody, premie, dodatki),
- 3) powszechnej praktyki interpretowania i stosowania tego przepisu,
- 4) potwierdzenia, przez wskazane kontrole RIO i NIK, że praktyka ta jest właściwa,

5) wyniki kontroli RIO w Katowicach zawarte w Protokole kontroli kompleksowej Nr WK – 6100/31/3/11 przeprowadzanej w okresie od 3 października 2011 r. do 9 grudnia 2011 r. – strona 40 i 43,

uważam, że postanowienia § 7 pkt 2 Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta Rybnika dotyczące wypłaty dodatku za charakter pracy lub warunki wykonywania pracy, są prawidłowe i wprowadzone zostały na podstawie art. 39 ust.2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

Biorąc powyższe pod uwagę, proszę o uwzględnienie moich wyjaśnień. (...)

Dalej pismo wyjaśniające zawierało żadaną przez Inspektora RIO tabelę, wskazanie osób odpowiedzialnych za opracowanie Regulaminu Wynagradzania oraz wykaz załączników.

Pełna treść odpowiedzi stanowi dokumentację do Protokołu kontroli kompleksowej Miasta Rybnika Nr WK-610/47/3/15, przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach.

Dodatkowo przedkładając uwagi do ww. Protokołu (pismo Nr Or.1710.17.2015 z dnia 17 marca 2016 roku), potrzymałem w całości swoje stanowisko w przedmiotowej sprawie oraz uzupełniłem je o stanowisko Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departamentu Administracji Publicznej, które stanowiło odpowiedź na zadane przeze mnie pytanie. Ponadto przedłożyłem odpowiedź Państwowej Inspekcji Pracy Okręgowego Inspektoratu Pracy w Katowicach.

Poniżej przedstawiam fragment mojego pismo Nr Or.1710.17.2015 z dnia 17 marca 2016 roku skierowanego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

„Dbając o prawidłowość stosowania przepisów oraz wydatkowania środków publicznych, wystąpiłem 22 lutego 2016 roku z zapytaniem do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Administracji Publicznej (tj. do Ministerstwa biorącego udział w procedurze uzgodnień międzyresortowych przed wprowadzeniem nowej regulacji ustawy o pracownikach samorządowych, która weszła w życie 1 stycznia 2009 roku). Treść pytania, cyt.: *„Czy dopuszczalnym jest zawarcie w Regulaminie Wynagradzania Pracowników Urzędu, zapisów umożliwiających przyznawanie i wypłacanie pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę innych dodatków, o których mowa w art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych (np. dodatku za charakter pracy lub warunki przyznawania pracy, dodatku za opiekę i przygotowanie osoby odbywającej służbę przygotowawczą), biorąc pod uwagę, że art. 36 ust. 2, 4, 5 i 6*

ww. ustawy nie wymienia tego składnika wynagrodzenia oraz zaznaczając, że art. 36 przedmiotowej ustawy, nie wylicza także innego składnika, który wymieniony jest w art. 39 ust. 2 pkt 1), tj. premii?” Wraz z pytaniem przesłano opis stanu faktycznego.

W odpowiedzi na pytanie z 22 lutego 2016 roku, Nr Kd.2001.1.2016, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Administracji Publicznej, w piśmie z 1 marca 2016 roku, Nr DAP-WSUST-0158-306/2016, udzieliło odpowiedzi, cyt.: „...*W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w świetle przywołanego w korespondencji art. 39. ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, pracodawca kształtuje wynagrodzenie pracowników samorządowych, dla których podstawę zatrudnienia stanowi umowa o pracę, na gruncie regulaminu wynagradzania. Do obligatoryjnych elementów regulaminu wynagradzania ustawodawca zalicza: wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych oraz szczegółowe warunki wynagradzania, w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego (vide art. 39 ust. 1 pkt 1-2). Z kolei, zgodnie z brzmieniem art. 39 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych pracodawca w regulaminie wynagradzania, o którym mowa w ust 1 analizowanej ustawy, może określić: warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa (pkt 1) oraz warunki i sposób przyznawania dodatków, o których mowa w art. 36 ust 4 i 5 (dodatek funkcyjny i dodatek specjalny), oraz innych dodatków (pkt 2).*

Mając na uwadze powyższe oraz hierarchię źródeł prawa pracy (według której regulamin wynagradzania stanowi pochodne źródło prawa pracy), można zatem przyjąć, że regulamin wynagradzania o którym mowa w art. 39 ust 1-2 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi alternatywną formę regulacji prawnej kwestii wynagrodzeń pracowników samorządowych wobec postanowień zawartych zarówno w ustawie o pracownikach samorządowych jaki i w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. 2014 r. poz. 1786).

Konstrukcja art. 39 ust. 1-2 ustawy o pracownikach samorządowych pozwala zatem na stwierdzenie, że w treści regulaminu wynagradzania mogą zostać określone warunki i sposób przyznawania również innych dodatków niż te, które zostały przez ustawodawcę uwzględnione w art. 39 ust. 2 pkt 2 danej ustawy. W świetle powyższego, można zatem wysnuć wniosek, że ustawodawca pozostawia w gestii swobodnego uznania pracodawcy samorządowego uszczegółowienie treści regulaminu wynagradzania w zakresie „innych dodatków”, umożliwiając wprowadzenie np. postanowień kształtujących zasady przyznawania innych dodatków”.

Kserokopia pisma wystosowanego do MSWiA oraz uzyskana odpowiedź stanowią odpowiednio załącznik nr 13 i 14 do niniejszego pisma.

Między innymi w przedmiotowym zakresie 18 lutego 2016 roku, zadano również pytanie Państwowej Inspekcji Pracy Okręgowy Inspektorat Pracy w Katowicach. Treść pytań, cyt.: „...2. Czy dopuszczalnym jest zawarcie w Regulaminie Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta Rybnika, zapisów umożliwiających przyznawanie i wypłacanie pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę innych dodatków, o których mowa w art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych (np. dodatku za charakter pracy lub warunki przyznawania pracy, dodatku za opiekę i przygotowanie osoby odbywającej służbę przygotowawczą), biorąc pod uwagę, że art. 36 ust. 2, 4, 5 i 6 ww. ustawy nie wymienia tego składnika wynagrodzenia?” oraz następne pytanie: „3. Czy pracodawca przyznając nagrody uznaniowe z funduszu nagród jest każdorazowo zobowiązany podawać indywidualne uzasadnienia powodu przyznania nagrody na spersonalizowanych pismach?” Wraz z pytaniem przesłano opis stanu faktycznego.

W odpowiedzi na nasze pytanie z 18 lutego 2016 roku, Nr Kd.222.18.2016, Okręgowy Inspektorat Pracy w Katowicach w piśmie z 3 marca 2016 roku Nr rej.: 02C-04388-4560-Sp269-01/16, udzielił odpowiedzi, cyt.: „... Odpowiadając na drugie z postawionych pytań, które dotyczy możliwości określenia w regulaminie wynagradzania, o którym mowa w art. 39 uops, innych dodatków, uprzejmie wyjaśniam.

Na podstawie art. 36 uops

1. Pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych.
2. Pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach.
3. Wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście oraz marszałkowi województwa przysługuje dodatek specjalny.
4. Pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek funkcyjny.
5. Pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny.
6. Pracownikowi samorządowemu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3, za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę.

Zgodnie natomiast z art. 39 uops

1. *Pracodawca w regulaminie wynagradzania określi, dla pracowników samorządowych,*

o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3:

- 1) wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych;*
- 2) szczegółowe warunki wynagradzania, w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego.*

2. *Pracodawca w regulaminie wynagradzania, o którym mowa w ust. 1, może określić:*

- 1) warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa;*
- 2) warunki i sposób przyznawania dodatków, o których mowa w art. 36 ust. 4 i 5, oraz innych dodatków.*

3. *Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub marszałek określi, w drodze zarządzenia, maksymalne miesięczne wynagrodzenie kierowników i zastępców kierowników jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych.*

Jak wskazuje A.Rycak [w:] Rycak A., Rycak M., Stelina J., Stępień J. Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. LEX, 2013) „Zgodnie z komentowanym przepisem pracodawca samorządowy ma obowiązek wydać regulamin wynagradzania, który podmiotowo ma obejmować wszystkich pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Z komentowanego artykułu wynika jednoznacznie, że regulamin wynagradzania nie może obejmować pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru oraz powołania, a także mianowania (zgodnie z art. 54 ustawy pracownicy mianowani przed wejściem w życie ustawy zachowywali do dnia 31 grudnia 2011 r. status pracowników mianowanych).

Regulamin wynagradzania jest zakładowym źródłem prawa pracy, wymienionym w art. 9 § 1 k.p. Jego usytuowanie w hierarchii źródeł prawa pracy jest tego rodzaju, że zawarte w nim postanowienia nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. W kontekście komentowanej ustawy oznacza to, że postanowienia regulaminu wynagradzania nie mogą być dla pracowników samorządowych mniej korzystne niż przepisy tej ustawy oraz rozporządzenia z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

(...)

Elementy fakultatywne regulaminu to:

- a) warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa,*

- b) warunki i sposób przyznawania dodatku specjalnego z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań oraz nagrody z tytułu szczególnych osiągnięć w pracy zawodowych,
- c) warunki i sposób przyznawania innych dodatków niż wymienione w pkt b".

Natomiast A. Rzetecka-Gil ([w:] Rzetecka-Gil A. Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. LexisNexis, 2009) wskazuje, że „Regulamin wynagradzania może przewidywać inne składniki wynagradzania, takie jak: dodatek funkcyjny, premie, nagrody, dodatki. Wówczas te składniki wynagrodzenia będą mogły być przyznawane pracownikom na podstawie indywidualnej decyzji pracodawcy".

W tym miejscu wskazać również należy na Stanowisko Komisji Prawnej Głównego Inspektora Pracy z dnia 4 marca 2010 r. w kwestii, czy pracodawca w regulaminie wynagradzania, o którym mowa w art. 39 ustawy z dnia 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.), może wprowadzić korzystniejszą regulację związaną z godzinami nadliczbowymi, dodatkami za pracę w porze nocnej, dodatkami za pracę na II zmianie.

„Jak wynika z treści art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.), pracodawcy samorządowi - bez względu na liczbę zatrudnianych pracowników - określają w regulaminach wynagradzania szczegółowe warunki wynagradzania pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Należy podkreślić, że przepis ten jest konsekwencją między innymi postanowień art. 77² § 5 k.p. (w zw. z art. 239 § 3 pkt 3 k.p.) stanowiącego, że regulamin wynagrodzenia nie może określać zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania.

Warunki wynagradzania ustalane są w tych regulaminach w oparciu o postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18.03.2008 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. Nr 50, poz. 398).

Przepis art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, że w regulaminie wynagradzania w maksymalnej wysokości ustala się jedynie poziom wynagrodzenia zasadniczego.

Oznacza to, że poza określaniem maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego ustawa o pracownikach samorządowych, jak i ww. rozporządzenie, nie zawierają uregulowań w zakresie limitów innych składników wynagrodzeń pracowników samorządowych. W świetle przepisów prawa pracy pracodawca jednostki samorządowej,

wprowadzając regulamin wynagradzania, ma prawo do samodzielnego (w ramach posiadanych środków finansowych) określania maksymalnej wysokości wynagrodzenia. Może również zdecydować o prawie i zasadach przyznawania innych składników wynagrodzenia np. dodatków za pracę. Zasady wynagradzania pracowników z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych - aczkolwiek określone w art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych - mogą być korzystniej określone w regulaminie wynagradzania. Natomiast zasady wynagradzania z tytułu pracy w porze nocnej powinny być uregulowane co najmniej jak w przepisach Kodeksu pracy (art. 151⁸ § 1 k.p.), którego przepisy mają tu odpowiednie zastosowanie na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych.

Możliwe jest również wprowadzenie w regulaminie wynagradzania odpłatności (dodatków) z innych tytułów, jak np. dodatek za pracę na II zmianie, a których zasad wynagradzania nie przewiduje ustawa o pracownikach samorządowych, ani inne powszechnie obowiązujące przepisy prawa pracy".

W treści art. 36 ust. 2 pkt 2 uops ustawodawca jednoznacznie wskazał, że pracodawca w regulaminie wynagradzania może określić warunki i sposób przyznawania dodatków, o których mowa w art. 36 ust. 4 i 5 (dodatek funkcyjny, dodatek specjalny), oraz innych dodatków.

A zatem w ocenie opiniującej nie budzi wątpliwości fakt, że pracodawca **może określić w regulaminie wynagradzania warunki i sposób przyznawania innych**, czyli poza dodatkiem funkcyjnym i specjalnym, **dodatków**. Jednocześnie ustawodawca nie w przepisach powszechnie obowiązujących, jakie mogą być to dodatki, pozostawiając w tym zakresie swobodną decyzję pracodawcy.

Odpowiadając na trzecie z pytań, (...)”.

Pełna treść odpowiedzi stanowi dokumentację do Protokołu kontroli kompleksowej Miasta Rybnika Nr WK-610/47/3/15, przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach.

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione stanowisko Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departamentu Administracji Publicznej oraz Państwowej Inspekcji Pracy Okręgowego Inspektoratu Pracy w Katowicach, mam prawo stwierdzić, że działania Urzędu Miasta Rybnika w zakresie interpretacji przepisów prawa odnoszących się do możliwości określenia w regulaminie wynagradzania „innych dodatków”, na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych jest poprawne, a przyznawanie „dodatku za charakter pracy i warunki wykonywania pracy” na podstawie § 7 pkt 2 Regulaminu

Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta Rybnika uprawnionym pracownikom Urzędu, zatrudnionym na podstawie umowy o pracę, jest zgodne z literą prawa.

W okresie 29 listopada 2015 r. – 12 lutego 2016 r., Regionalna Izba Obrachunkowa przeprowadziła kontrolę kompleksowej gospodarki finansowej Miasta Gliwice za okres od 1 stycznia 2011 r. do 12 lutego 2016 r. Przedmiotem badania Inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej były też „inne dodatki” przyznawane i wypłacane pracownikom Urzędu Miejskiego w Gliwicach na podstawie Zarządzenia organizacyjnym nr 47/09 Prezydenta Miasta Gliwice z dnia 16 czerwca 2009 r. ze zmianami w sprawie Regulaminu wynagradzania i nagradzania pracowników Urzędu Miejskiego w Gliwicach. W wystąpieniu pokontrolnym RIO Nr WK-610/45/4/15/16 z dnia 26 kwietnia 2016 roku dla Miasta Gliwice w zakresie wydatków z tytułu wynagrodzeń, odnoszących się do przyznawania i wypłacania: dodatku motywacyjnego, dodatku szkoleniowego - zawartych w Regulaminie wynagradzania i nagradzania pracowników Urzędu Miejskiego w Gliwicach - brak jest wniosków pokontrolnych w odniesieniu do tego kontrolowanego obszaru wydatków. Oznacza to, że Regionalna Izba Obrachunkowa aprobuje wydatki tego rodzaju i uznaje je za prawidłowo przyznane. W tym kontekście wniosek Nr 6 Wystąpienia pokontrolnego kierowanego do Miasta Rybnika jest co najmniej niezrozumiały.

Zastrzeżenie do Wniosku nr 8

Wniosek odnośnie prowadzenia ewidencji księgowej jest zapewne konsekwencją nieuwzględnienia wyjaśnień kontrolowanych oraz odczytania przez Kontrolujących na swój sposób przedłożonych (na Ich prośbę) wydruków.

Kontrolującym przekazano Zestawienia obrotów i sald kont syntetycznych, zawierające sumy sald poszczególnych kont analitycznych. Właściwymi do oceny efektów prowadzenia ewidencji księgowej byłyby bilanse (otwarcia i zamknięcia) kont syntetycznych.

Księgi rachunkowe w Urzędzie Miasta są prowadzone prawidłowo, zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych (...). W ewidencji analitycznej prowadzonej do kont zespołu 8 są gromadzone informacje w przekrojach dostosowanych do ustalonego wzoru sprawozdania finansowego. Organizacja ewidencji księgowej w Urzędzie (tak w Wydziale Księgowości, jak i w Wydziale Finansów) opiera się na wyodrębnieniu tzw. oddziałów, samobilansujących się ksiąg rachunkowych, utworzonych osobno m.in. dla projektów unijnych, podatków czy opłat za gospodarowanie odpadami. Taka organizacja ksiąg daje większą przejrzystość ewidencji i pozwala na bieżącą kontrolę prawidłowości zapisów w ramach wewnętrznie bilansujących się odrębnych ksiąg rachunkowych. Konsekwencją takiej organizacji ksiąg jest również to, że poszczególne konta syntetyczne prowadzone w ramach wyodrębnionej księgi rachunkowej (oddziału) mają odrębne salda.

Zastrzeżenie do Wniosku nr 9

Kontrola sprawozdań jednostkowych Rb-34S jest przeprowadzana najpierw w Wydziale Edukacji, w oparciu o procedurę zawartą w zarządzeniu Prezydenta Miasta nr 715/2012 z 27.12.2012 r., a następnie w Wydziale Finansów. Na sprawozdaniach są adnotacje o sprawdzeniu przez wyznaczone osoby. Sprawozdania są także okresowo weryfikowane przez Wydział Audytu i Kontroli Wewnętrznej.

W tym względzie wymóg § 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119 ze zmianami) zostaje spełniony. Kontrolujący sprawozdania roczne, ze względu na upływ czasu, nie mają żadnej możliwości interwencji (zmiany stanu faktycznego), a jedynie mogą stwierdzić (i napiętnować) nieprawidłowości.

Jednocześnie podtrzymuję stanowisko, że dokonane przelewy redystrybucyjne (§ 2960), dotyczące placówek oświatowych włączanych do zespołów szkolno-przedszkolnych, nie stanowią naruszenia art. 223 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. poz. 885 ze zmianami). Zwracam uwagę, że w ust. 5 ww. artykułu mowa jest jedynie o odprowadzeniu na rachunek budżetu środków pozostających na rachunku jednostki oświatowej na 31 grudnia, w sytuacji „normalnej” działalności. Wymóg ww. przepisu został zachowany.

Wobec braku w uchwale Rady Miasta wyrażnej dyspozycji co do środków zgromadzonych na wydzielonych rachunkach bankowych dochodów placówek włączanych do zespołów, oświatowe jednostki budżetowe postępowały w sposób najprostszy i logiczny. Zapisy księgowe, przelewy środków oraz sposób ujęcia w sprawozdawczości były konsekwencją decyzji Rady Miasta (lub ich braku).

Nie zostały również naruszone przepisy uchwały nr 544/XXXVII/2013 Rady Miasta Rybnika z dnia 17.08.2013 r. w sprawie określenia oświatowych jednostek budżetowych, które gromadzą dochody na wydzielonym rachunku, źródeł tych dochodów i ich przeznaczenia, sposobu i trybu sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych oraz dokonywania zmian w tym planie i ich zatwierdzania, ponieważ dokonane przelewy redystrybucyjne nie stanowią źródła dochodów, a jest to przelew pomiędzy dysponentami tego samego rodzaju środków.

Uważam, że przekroczenie przez cztery placówki oświatowe planu wydatków w § 2960 nie stanowi naruszenia art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Zastrzeżenie do Wniosku nr 10

Z treści protokołu kontroli i wystąpienia pokontrolnego nie wynika, jakie przepisy prawa zostały naruszone.

Środki wydatków niewygasających są gromadzone zgodnie z art. 263 ust. 6 ustawy o finansach publicznych. Po ich uchwaleniu przez Radę Miasta środki finansowe ujęte w wykazie są przelewane na wyodrębniony rachunek bankowy. Kierując się rachunkiem ekonomicznym środki te, czasowo wolne, są lokowane – na O/N lub na dłuższe terminy, co nie stoi w sprzeczności z zapisami ustawy. Ewidencja księgowa została odpowiednio dostosowana do sposobu gospodarowania środkami, a w sprawozdaniu Rb-ST środki te są wykazywane zgodnie zarówno z ewidencją księgową, jak i potwierdzeniami sald: z banku prowadzącego obsługę budżetu miasta i banków, w których są dokonywane lokaty.

Zastrzeżenie do Wniosku nr 11

Środki sum depozytowych są ewidencjonowane na koncie 139 i na szczegółowych kontach analitycznych. Zgodnie z treścią art. 46 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych wad i zabezpieczenia należytego wykonania umów są zwracane wraz z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, zawartej z bankiem wyłonionym do obsługi budżetu gminy. Część środków sum depozytowych była lokowana (na rachunkach O/N i w dłuższych terminach). Z przyczyn niezależnych od służb księgowych Urzędu Miasta nie jest możliwe ustalenie, które wpłaty były lokowane, a które nie. W tej sytuacji optymalnym rozwiązaniem było naliczanie odsetek na poziomie wynikającym z umowy z bankiem wyłonionym do obsługi budżetu gminy.

Zastrzeżenie do Wniosku nr 12

Pracownicy Urzędu Miasta postępowali zgodnie z przyjętymi zasadami zawartymi w polityce rachunkowości Urzędu Miasta.

Zasady prowadzenia ewidencji księgowej w tym zakresie zostały uregulowane stosownie do zobowiązań wynikających z umów zawartych z Instytucjami Zarządzającymi.

W bilansie skonsolidowanym Miasta dokonano odpowiednich wyłączeń w tym zakresie.

Od marca 2016 roku dla projektów finansowanych ze środków zewnętrznych są tworzone w Urzędzie dwa odrębne rachunki bankowe: dla dochodów – budżet miasta (Wydział Finansów), i dla wydatków – Urząd Miasta (Wydział Księgowości).

Zastrzeżenie do Wniosku nr 13

Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek są zaciągane w granicach upoważnień i zgodnie z przepisami prawa.

Nie jest prawdą, iż w 2011 roku zaciągnięto kredyt w rachunku bieżącym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu Miasta z naruszeniem art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Kredyt był wykorzystany tylko raz (22.11.2011 r. w kwocie 3.046.301,27 zł), a stosowne upoważnienie do jego zaciągnięcia było zapisane w uchwale budżetowej.

Udzielenie odnawialnego kredytu w rachunku bieżącym było elementem przedmiotu zamówienia w postępowaniu w trybie przetargu nieograniczonego na *Wybór banku do prowadzenia kompleksowej obsługi bankowej budżetu Miasta Rybnika w okresie od 16 marca 2011 roku do 15 marca 2016 roku*. W załączniku nr 6 – *Informacja o zamawiającym* do SIWZ jest taki zapis: *Umowa kredytu zostanie podpisana na cały okres trwania umowy na bankową obsługę budżetu Miasta Rybnika w okresie od 16 marca 2011 r. do 15 marca 2016 r., tj. na 5 lat. Podstawą do podpisania takiej umowy przez Prezydenta Miasta jest upoważnienie Rady Miasta do zaciągania pożyczek i kredytów krótkoterminowych. W uchwale budżetowej na 2010 rok upoważnienie to znajduje się w § 9 ust. 2 (Uchwała nr 692/XLVII/2010 Rady Miasta Rybnika z 4.1.2010 r.). W przypadku gdyby Rada Miasta nie udzieliła Prezydentowi Miasta takiego upoważnienia w którymkolwiek z lat trwania umowy na kompleksową obsługę bankową budżetu Miasta Rybnika, bank nie udzieli miastu kredytu na ten rok budżetowy. Zamawiający nie przewiduje jednak wystąpienia takiej sytuacji. W umowie kredytowej z BRE Bank S.A. nr 19/006/11/Z/VV o kredyt w rachunku bieżącym z 27.01.2011 r. w § 2 ust. 4 jest taki zapis: 4. Bank może wstrzymać prawo Kredytobiorcy do*

dalszego wykorzystania kredytu: 1/., 2/ w przypadku innych zdarzeń.... , a w szczególności brak upoważnienia dla Prezydenta przez Radę Miasta do zaciągania pożyczek i kredytów krótkoterminowych w danym roku budżetowym.

Prawne zabezpieczenie zostało zapisane w umowie z bankiem ze względu na formalne wymogi bankowe. Miasto nie udzieliło Bankowi „pełnomocnictwa do dysponowania rachunkami bankowymi”, a jedynie upoważniło Bank do obciążenia rachunku bieżącego (lub ewentualnie innego rachunku wskazanego przez Miasto) wymagalnymi należnościami z tytułu umowy kredytu i to tylko w ściśle określonym przypadku (brak środków na rachunku bieżącym). Z punktu widzenia kondycji finansowej Miasta sytuacja całkowitego braku środków jest czysto teoretyczna i nierealna. W całym okresie obowiązywania umowy nie wystąpiła sytuacja, w której nie było możliwe pokrycie zobowiązań z tytułu zaciągniętego kredytu z rachunku bieżącego budżetu miasta.

Zobowiązania z tytułu pożyczek są zaciągane po uzyskaniu opinii RIO. Umowa nr 59/2013/66/OA/poe/P z WFOŚiGW została podpisana 10.06.2013 roku, w terminie ustalonym przez Fundusz (ze względów formalnych Fundusz nie mógł jej podpisać później). W § 8 umowy zawarte następujące zastrzeżenie: *Pożyczkobiorca zobowiązuje się dostarczyć terminie co najmniej 15 dni roboczych przed wypłatą pierwszej transzy pożyczki pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej o możliwości spłaty pożyczki.* III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach podjął w tej sprawie uchwałę 1 lipca 2013 roku, a Fundusz przelał Miastu pierwszą transzę pożyczki 10 lipca 2013 roku.

Zastrzeżenie do Wniosku nr 14

Pracownicy Urzędu prawidłowo sporządzają sprawozdania Rb-Z.

Ustalenia kontrolne opierają się na interpretacji przepisów przez Kontrolujących, która nie wynika bezpośrednio z przepisów. Zgodnie z § 2 ust. 2 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych w układzie podmiotowym prezentowane są zobowiązania wobec wierzycieli. W kontrolowanym i kwestionowanym przez Kontrolujących przypadku wierzycielem jest, moim zdaniem, bank i to wobec banku (BGK) Miasto posiada zobowiązania. Przepisy rozporządzenia nie odnoszą się do źródła pochodzenia środków, z których BGK udziela kredytu, a Miasto nie jest stroną umowy pomiędzy Skarbem Państwa a BGK, co podkreślono w wyjaśnieniach podczas kontroli.

Zastrzeżenie do Wniosku nr 16

Wniosek opiera się na kwestionowaniu przez Kontrolujących użycia trybu zamówienia z wolnej ręki w postępowaniu na promocję miasta Rybnika podczas koncertu finałowego XIX i XX Ogólnopolskiego Festiwalu Kabaretowego RYJEK w latach 2014 i 2015.

W wystąpieniu pokontrolnym zawarto zarzuty o użyciu jako podstawy zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki art. 67. ust. 1 pkt 1 lit. b Prawa zamówień publicznych pomimo braku przesłanek do zastosowania tego trybu. Z zarzutem tym nie mogę się zgodzić.

Rybnicka Jesień Kabaretowa jest imprezą organizowaną w Rybniku od 1996 roku. Początkowo organizowana była przez Towarzystwo Kulturalno-Sportowe „Kuźnia” przy Fundacji Elektrowni Rybnik, a następnie przez EDF Rybnik, w kameralnych warunkach w sali Fundacji. Bardzo szybko festiwal zdobył sobie ogromną popularność wśród publiczności, co skłoniło organizatora do wdrożenia pomysłu podsumowania festiwalu w formie koncertu finałowego w dużej sali Teatru Ziemi Rybnickiej, zlokalizowanego w centrum Miasta. Finały takie odbywają się od 1999 roku. W 2006 roku po raz pierwszy nastąpiła emisja tego koncertu na antenie telewizyjnej. Pierwszą stacją jaka wyemitowała

koncert była telewizja Katowice, a od 2007 roku koncerty finałowe emituje telewizja Polsat. Obecnie festiwal rybnicki jest jedną z najpopularniejszych imprez kabaretowych w kraju, ciesząc się ogromnym zainteresowaniem odbiorców. Na tak duże powodzenie u widzów festiwal zasłużył sobie nie tylko wysokim poziomem artystycznym uczestników, ale przede wszystkim zasadami festiwalu, które przewidują konkurowanie kabaretów w tworzeniu skeczy na zadane tematy. W związku z taką konwencją festiwalu prezentowane skecze są zupełnie nowe, co przekłada się na bardzo wysoką oglądalność koncertu finałowego, podczas którego emitowane są najlepsze skecze zaprezentowane przez uczestników festiwalu, wcześniej nie znane szerokiej publiczności. Także oficjalne hasło miasta: „Rybnik, miasto z ikra” doskonale wkomponowuje się w tak radosną i organizowaną z dużą werwą imprezę, dostarczając odbiorcom dużej dawki pozytywnych emocji. W tej sytuacji naturalnym jest wykorzystanie imprezy cieszącej się tak dużą renomą do celów promocyjnych miasta.

Miasto zainteresowane było promocją nie tylko poprzez typowe działania, takie jak np. zamieszczanie znaków graficznych w elementach scenografii czy plakatach, ale przede wszystkim w aktywnym udziale w materiałach emitowanych w stacji telewizyjnej w sposób wpisujący się w konwencję imprezy. Najciekawszym elementem promocji miasta miały być scenki humorystyczne zawierające informacje o mieście prezentowane przez uczestników festiwalu, wyświetlane w trakcie emisji pomiędzy kolejnymi występami. Elementem promującym miasto miał być także bezpośredni udział Prezydenta Miasta, który wręczał nagrody w trakcie festiwalu. Ważne również było utrzymanie wysokiego poziomu festiwalu poprzez zagwarantowanie udziału najlepszych polskich kabaretów.

Aby zrealizować powyższe zamierzenia konieczne było uzyskanie od Telewizji Polsat – jedynej podmiotu emitującego Koncert Finałowy Rybnickiej Jesieni Kabaretowej – informacji czy jest możliwe zrealizowanie promocji miasta w opisanym powyżej zakresie. Telewizja Polsat wskazała, że jedynym podmiotem uprawnionym do realizacji takiego zamówienia jest organizator koncertu finałowego: „Albert Production” Tomasz Alber, Maciej Trzciniński spółka jawna. Wskazany organizator na mocy umowy pomiędzy nim a Telewizją Polsat, odpowiedzialny był za wszelkie czynności niezbędne do realizacji koncertu, w tym przede wszystkim był autorem scenariusza. Był to jedyny podmiot uprawniony do wpisywania elementów promocyjnych w scenariusz przedstawiany do akceptacji Telewizji Polsat. W tej sytuacji Zamawiający tj. Miasto Rybnik nie miał możliwości udzielenia zamówienia w trybie konkurencyjnym, gdyż istniał tylko jeden podmiot, który posiadał prawa wyłączne do zrealizowania promocji w opisanym powyżej zakresie. Aby zapewnić sobie zamieszczenie treści promocyjnych na antenie telewizyjnej konieczne było przeprowadzenie negocjacji w sprawie szczegółowych warunków zrealizowania przedmiotowego zamówienia z „Albert Production”. Zamawiający skorzystał z przesłanki art. 67 ust. 1 pkt 1 lit b. Prawa zamówień publicznych gdyż uznał, że nie ulega wątpliwości, że przedmiot zamówienia może być realizowany jedynie przez jednego wykonawcę z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych, a ochrona tych praw wynika z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

W ramach zawartej umowy na mocy § 8 ust.1 Albert Production zobowiązywał się wobec Telewizji Polsat do *nabycia autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych lub licencji do wszystkich utworów i/lub wkładów twórczych i artystycznych wykonanych wykorzystywanych w trakcie Koncertu w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia przez Nadawcę jego transmisji, dokonania audiowizualnej rejestracji Koncertu i nabycia przez Polsat pełni majątkowych praw autorskich do wszelkich utworów, wkładów twórczych oraz całości Koncertu i praw do artystycznych wykonanych (...).*

Koncert finałowy zgodnie z ustawą o prawie autorskim i prawach pokrewnych należy uznać za dzieło zbiorowe, na które składa się działalność twórcza o indywidualnym charakterze (sकेcze poszczególnych uczestników koncertu), do którego, zgodnie z art. 11 wymienionej ustawy, autorskie prawa majątkowe posiada organizator koncertu. W tej sytuacji ochrona jego praw wyłącznych nie wynika jedynie ze stosunku zobowiązaniowego, ale także z mocy ustawy.

Powyższe potwierdza opinia Janusza Barta i Ryszarda Markiewicza przedstawiona w komentarzu do art. 11 ustawy o Prawie autorskim i prawach pokrewnych (dostępny w Lexie):

Ustawodawca w sposób przykładowy wskazał w art. 11 dwie kategorie dzieł zbiorowych: encyklopedie oraz publikacje periodyczne; w przypadku publikacji periodycznej (gazety, czasopisma) jako dzieło zbiorowe należy traktować każdy odrębny numer.

Nie ma przy tym podstaw ku temu, aby kategorię „utworu zbiorowego” ograniczać do dzieł składających się z materiałów słownych lub słownych i fotograficznych ani też aby ograniczać ją do dzieł wydawanych za pomocą techniki drukarskiej. Argumentem przemawiającym za szerokim rozumieniem w ustawie pojęcia „utwór zbiorowy” jest przyznanie autorskich praw majątkowych do takich utworów nie tylko wydawcom – jak to czyniła pr. aut. z 1952 r. – lecz „wydawcom lub producentom”. W rezultacie jako utwór zbiorowy trzeba zatem traktować również np. telegazetę czy nawet określony program składający się z informacji, komentarzy, wypowiedzi, krótkich reportaży, jak to jest np. w dzienniku telewizyjnym.

Poza tym utwór zbiorowy może odnosić się także do dzieł muzycznych i być wydany w postaci fonogramu (np. wydana na płytach encyklopedia jazzu). Trzeba jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że komentowany przepis nie stosuje się odpowiednio do artystycznych wykonan. Prowadzić to może do sytuacji, w której producent czy wydawca będzie miał wprowadzić płynące z ustawy uprawnienia do całości dzieła zbiorowego „w warstwie składających się nań utworów”, lecz będzie musiał zabiegać, np. u wszystkich wykonawców tych utworów, o zgodę na realizację jakichkolwiek praw do utworu zbiorowego.

Wreszcie kategorią utworu zbiorowego obejmować trzeba także, przynajmniej niektóre, zapisane techniką cyfrową dzieła multimedialne.

Konsekwencją przyjęcia szerokiego rozumienia terminu „utwór zbiorowy” będzie także przysługiwanie w konkretnych przypadkach wydawcy (producentowi) takiego utworu zarówno majątkowych praw autorskich (na podstawie art. 11), jak i praw pokrewnych (np. jako producentowi fonogramu czy organizacji radiowej lub telewizyjnej).

Pomimo tego, że autorskie prawa majątkowe mają charakter zbywalny, organizator zachował dla siebie prawa wyłączne do koncertu finałowego z uwagi na konieczność przeniesienia na Telewizję Polsat praw do wszystkich zarejestrowanych występów (§ 8 ust. 4 umowy pomiędzy organizatorem a Telewizją Polsat), a więc wprowadzenie elementów promocyjnych, ingerujących w ostateczny kształt koncertu finałowego, wymagało jego zgody.

Zgodnie z komentarzem do art. 11 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych autorstwa Damiana Flisaka (komentarz dostępny w Lexie):

Działania podmiotu określonego jako producent lub wydawca są wieloaspektowe, zaś jego stosunek do powstałego utworu staje się porównywalny do „władztwa, jakie ma twórca nad swoim utworem” (D. Sokołowska, Utwory zbiorowe ..., s. 95). Rola producenta zaznacza się na każdym etapie powstawania utworu zbiorowego: od inicjatywy stworzenia utworu, nakreślenia twórczego zamysłu (zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 26 stycznia 1995r., I ACr 1037/94, LEX nr 535044), przez organizację i finansowanie produkcji, koordynowanie prac zespołu redakcyjnego, aż po przyjęcie odpowiedzialności – także w wymiarze ekonomicznym – za ostateczny kształt utworu (zob. D. Sokołowska, Utwory zbiorowe, ... s. 75 i n.).

Gdyby Zamawiający próbował ingerować w treść koncertu finałowego przy pomocy innego podmiotu, stanowiłoby to naruszenie autorskich praw majątkowych organizatora.

Powyższe wskazuje, że zastosowanie przesłanki art. 67 ust.1 pkt 1 lit. b było w pełni uzasadnione. Uznanie takiego postępowania zamawiającego za błędne wskazywałoby na konieczność udzielenia zamówienia w trybie konkurencyjnym. Zagwarantowanie konkurencji w powyższym przypadku było niemożliwe ze względu na przysługującą organizatorowi ochronę praw wyłącznych co skutkowało koniecznością udzielenia zamówienia temu podmiotowi.

Istnienie tylko jednego podmiotu zdolnego do wykonania zamówienia było oczywiste i wynikało z obiektywnych, nie budzących wątpliwości faktów.

Wykonanie zamówienia przez innego wykonawcę było ze względów technicznych rzeczywiście niemożliwe, a nie tylko utrudnione, i ta niemożliwość miała charakter nieprzezwycięzalny. Próba udzielenia zamówienia w trybie konkurencyjnym byłaby działaniem pozornym, gdyż jedynym podmiotem, który mógłby złożyć ofertę i zrealizować zamówienia, był „Albert Production” Tomasz Alber, Maciej Trzciński spółka jawna.

Powyższe argumenty odnoszą się do obu postępowań, które udzielane były w analogiczny sposób z uwagi na zaistnienie tej samej sytuacji i takich samych przesłanek.

Zastrzeżenie do Wniosku nr 18

w części dotyczącej zaniechania obciążania nabywców nieruchomości kosztami wyceny, jak również dokonywaniu podziałów nieruchomości.

Na pytanie Kontrolujących z 1 lutego br., m.in. o to „dlaczego i na jakiej podstawie prawnej zobowiązywano do zapłaty, jak również egzekwowano koszty wyceny nieruchomości od nabywców gminnych działek nr 2033/73, 2304/1, 2318/45, 373/7, 1106/14 oraz czy nabywcy tych działek ponieśli koszty podziału działek.” Naczelnik Wydziału Mienia wyjaśnił:

„W świetle art. 12 u.g.n. – organ działający za jednostkę samorządu terytorialnego (j.s.t.) zobowiązany jest gospodarować nieruchomościami zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Znaczenie określenia „gospodarowanie nieruchomościami” wynika z przepisów art. 23 i następnych u.g.n., jak i nigdzie niezdefiniowanego, choć używanego w różnych przepisach pojęcia zasad prawidłowej gospodarki np. w Kodeksie cywilnym. Zauważyć należy, punkty 1 - 9 zawarte w art. 23 stanowią przykładowy (otwarty) katalog czynności. Pomimo, że z art. 12 nie wynika żadna ściśle określona norma prawna, uznać należy, że pojęcie prawidłowej gospodarki obejmuje także proces podejmowania decyzji dotyczących zasobu nieruchomości, w tym podejmowanie racjonalnych decyzji dotyczących ich zbywania, z uwzględnieniem racjonalności ekonomicznej. Zgodzić się należy, że prawidłowej gospodarki nie należy utożsamiać z działalnością gospodarczą, jednak j.s.t. jak inni właściciele może osiągać z nieruchomości pożytki i inne przychody. Tryb bezprzetargowy zastrzeżony jest w wyjątkowych sytuacjach, zbyciu podlegają tu nieruchomości zasobu zbędne j.s.t., na wniosek samych zainteresowanych, za cenę ustaloną na podstawie wartości określonej przez rzeczoznawców majątkowych. Trudno uznać racjonalnym postępowaniem sprzedaż np. działki nr 2033/73 o powierzchni 43 m² za cenę netto określoną przez rzeczoznawcę w wysokości 2.614 zł, jednocześnie ponosząc koszt wyceny i podziału stanowiący kilkadziesiąt procent tej ceny. Zobowiązanie stron do poniesienia kosztów wyceny i podziałów nieruchomości było jednym z elementów rokowań o których mowa z zdaniem drugim art. 28 ust. 2 u.g.n. prowadzonych z nabywcami, skutkujących podpisaniem protokołu z rokowań stanowiącym podstawę do zawarcia umowy sprzedaży (art. 28 ust. 3 u.g.n.).

Nabywcy wszystkich działek wymienionych w punkcie 2) pisma z 1 lutego 2016 r. ponieśli koszty podziału działek w następujący sposób:

- odnośnie działek 2033/73, 2304/1, 373/7 i 1106/14 podziały zostały wykonane staraniem i na koszt nabywców,
- odnośnie działki 2318/45 podział wykonany został przez Miasto; ze względu na objęcie jednym zleceniem podziału na trzy działki przeznaczone do zbycia na rzecz trzech nabywców, nabywca działki 2318/45 obciążony został kwotą stanowiącą 1/3 kosztu wykonania podziału”.

Zaniechanie obciążania kosztami wyceny i podziału byłoby uzasadnione jedynie w przypadkach, w których dochodzi do sfinalizowania transakcji sprzedaży. Wówczas, mając na względzie ustawową zasadę prawidłowej gospodarki – cena nabycia ustalona w protokole rokowań uwzględniałaby także koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży, tzn. byłaby wyższa niż wartość określona przez rzeczoznawcę majątkowego. Natomiast zaniechanie obciążania kosztami w przypadku niedojścia do skutku umowy sprzedaży, bez winy Miasta, spowodowałoby nieuzasadniony uszczerbek na miejskich finansach. Można założyć taką sytuację, kiedy najemcy mieszkań komunalnych, uprawnieni do wykupu zajmowanych mieszkań, gremialnie będą składać wnioski o wykup, mając na celu jedynie poznanie wartości mieszkania, nie ponosząc przy tym żadnego kosztu.

Poniżej podaję jeden z wielu przykładów sprawy zakończonej prawomocnym nakazem płatniczym, dotyczący żądania zapłaty za operat szacunkowy od osoby, która wniosła o bezprzetargowe nabycie najmowanego lokalu mieszkalnego, a następnie z winy tegoż najemcy do transakcji nie doszło.

Na wniosek najemcy o nabycie wynajmowanego lokalu mieszkalnego Miasto zleciło sporządzenie operatu szacunkowego tego lokalu, a następnie obciążyło najemcę kosztem jego sporządzenia. Najemca zobowiązał się, w złożonym wniosku o nabycie, do pokrycia kosztu sporządzenia operatu szacunkowego określającego wartość lokalu mieszkalnego. Brak zapłaty spowodował skierowanie do najemcy wezwania do zapłaty, które pozostało bezskuteczne. Sprawa skierowana została na drogę sądową – prawomocnym nakazem zapłaty z dnia 30 marca 2015 r. (Sygn. akt I Nc 1352/15) Sąd Rejonowy w Rybniku nakazał pozwanym zapłacić Gminie Rybnik żadaną kwotę wraz z ustawowymi odsetkami i kosztami procesu.

Uprzejmie proszę o przyjęcie powyższych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego i ich uwzględnienie.

Z poważaniem


30 MAJ 2016

PREZYDENT MIASTA


Piotr Kuczer