

Biesiekierz, dnia 31 stycznia 2022 r.

**Regionalna Izba Obrachunkowa  
w Szczecinie**  
za pośrednictwem  
**Prezesa Regionalnej Izby  
Obrachunkowej  
w Szczecinie**  
ul. Światowida 77  
71-727 Szczecin

UG.Se.1710.3.2022.MT

Znak sprawy WK.0913.1549.44.K.2021

Działając w imieniu Gminy Biesiekierz w trybie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych składam zastrzeżenie do wniosków pokontrolnych z 17 stycznia 2022 r. w sprawie WK.0913.1549.44.K.2021 w zakresie pkt I.1, II.1 i II.2 i III.2 zarzucając tym wnioskom oparcie się na błędnej wykładni obowiązującego prawa i bezpodstawne stwierdzenie w tym zakresie uchybień i nieprawidłowości.

W konsekwencji wnoszę o uchylenie wniosków pokontrolnych pkt I.1, II.1, II.2 i III.2.

#### UZASADNIENIE

##### **Ad. I.1**

Wbrew ocenie kontrolujących ustawodawca nie wykluczył możliwości przeniesienia w trybie art. 22 ustawy o pracownikach samorządowych między pracodawcami samorządowymi pracownika zatrudnionego na stanowisku sekretarza. Zarzut postawiony w wystąpieniu pokontrolnym nie opiera się na literalnym brzmieniu ustawy, lecz na interpretacji, nie popartej jakimikolwiek orzeczeniami sądowymi.

Przepis art. 5 ust. 1a ustawy o pracownikach samorządowych określa jedynie termin przeprowadzenia naboru kandydatów na wolne stanowisko sekretarza co jest konsekwencją wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz niektórych innych ustaw czyniącej stanowisko sekretarza gminy obligatoryjnym. Jedyne ustawowe ograniczenie dotyczące zatrudniania na stanowisku sekretarza wynika z art. 5 ust. 1b tej ustawy pozbawiając możliwości pracodawcę samorządowego zatrudnienia w trybie powierzenia pełnienia obowiązków przewidzianym w art. 21 tej ustawy. Tym samym kierując się zasadami

technik prawodawczych i regułami wykładni w stosunku do stanowiska sekretarza nie został wyłączony ze stosowania art. 12 ust. 1 i art. 22 tej ustawy.

Cytowana regulacja nie wyklucza więc awansowania już zatrudnionego pracownika samorządowego (zajmującego oczywiście stanowisko urzędnicze lub kierownicze urzędnicze) na stanowisko sekretarza, w tym zakresie stanowiska komentatorów są zgodne w zakresie dopuszczalności awansu wewnętrznego urzędnika samorządowego na stanowisko sekretarza (por. zwłaszcza M. Rotkiewicz "Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz" Legalis, Wyd. 3, Warszawa 2021, nb. 4 i cyt. tam literatura).

Skoro więc istniała zgodnie z art. 22 ustawy prawna możliwość przeniesienia między jednostkami, to w istocie zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy w Urzędzie Gminy w Biesiekierzu nie było wolnego stanowiska sekretarza, bowiem został w trybie przeniesienia zatrudniony inny pracownik zatrudniony na stanowisku urzędniczym w Urzędzie. To z kolei wykluczało możliwość przeprowadzenia naboru w trybie art. 5 ust. 1a ustawy.

#### **Ad. II.1**

Wystąpienie formułuje zarzut przyznawania dodatków specjalnych dla Zastępcy Wójta, Skarbnikowi Gminy, Sekretarzowi Gminy, Kierownikowi Referatu Strategii i Rozwoju Gminy, Głównemu Specjaliście ds. promocji/Zastępcy Kierownika USC oraz Inspektorowi ds. księgowości budżetowej wydatków przyznawanie w latach 2017-2020 dodatków specjalnych z naruszeniem art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych.

W ocenie Gminy sformułowany zarzut jest ogólnikowy i nieuzasadniony, bowiem w każdym kontrolowanym przypadku przyznania dodatku udzielnym był on na czas określony, a więc okresowo, z powodu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych, a w pewnych przypadkach także z powodu powierzenia dodatkowych zadań pracownikowi Urzędu Gminy w Biesiekierzu.

Bezspornie zakres sytuacji faktycznych, umożliwiających pracodawcy przyznanie dodatku specjalnego, określony został w art. 36 ust. 5 ustawy z 2008 r. o pracownikach samorządowych. Zgodnie z tym przepisem pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Alternatywa nierozłączna determinuje wykładnię i powoduje, że każdy z obu wymienionych przypadków może wystąpić samodzielnie lub oba łącznie. Odwołując się do orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej (LEX nr 2094429) z 23 czerwca 2016 r. w sprawie BDF1.4800.10.2016 nie można przy tym uznać, że dodatek specjalny dla pracownika samorządowego w przypadku powierzenia dodatkowych zadań musi być związana z występowaniem cechy "okresowości".

Treść zarzutu sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym koresponduje z treścią wyjaśnień z 19 listopada 2021 r. i w każdym przypadku wskazuje na istnienie

konkretnych, szczególnych i okresowych okoliczności faktycznych uzasadniających uznanie, że dany pracownik na zajmowanym stanowisku miał albo powierzone dodatkowe zadania lub następowało zwiększenie wykonywania obowiązków służbowych. Tym samym sama treść wystąpienia przeczy wnioskowi zawartemu w wystąpieniu.

W przypadku Zastępcy Wójta zarzut dotyczy nie tyle powierzenia dodatkowych zadań, co jest niekwestionowane, ale w sposób ciągły. Przywołać należy przy tym ww. orzeczenie GKO, z którego wynika, że dodatek specjalny z tytułu powierzenia dodatkowych zadań nie musi wiązać się z okresowością, choć także w tym przypadku dodatek nie został przyznany na czas nieoznaczony, lecz na konkretny czas.

W przypadku Skarbnika Gminy żaden z dodatków nie został przyznany na czas nieoznaczony i każdy z dodatków został przyznany w związku z precyzyjnie określonymi przypadkami okresowego zwiększenia obowiązków służbowych (od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2021 r. i w październiku 2020 r., kwietniu i październiku 2021 r., lub w związku z powierzeniem dodatkowych zadań od 1 lutego do 31 maja 2021 r. Wystąpienie nie formułuje wprost zarzutu naruszenia prawa wskazując ogólnikowo, że przyznanie ww. dodatków „świadczyło o przyznaniu kolejnych dodatków specjalnych w tym samym okresie czasu”. Zarzut jest chybiony, bowiem ustawodawca nie wyłączył możliwości przyznawania dodatku specjalnego z różnego tytułu w tym samym czasie. W istocie więc w sytuacji ujawnienia się podstaw do zmiany wysokości przyznanego dodatku w związku ze zmianą sytuacji faktycznej pracodawca może w granicach ustawowych zwiększyć przyznany już dodatek. Można dokonać tego albo poprzez zmianę zarządzenia w sprawie przyznania dodatku lub poprzez przyznanie dodatku związanego ze zmienionymi okolicznościami faktycznymi. W tym drugim przypadku jak w sytuacji kontrolowanej pomimo tego, że okresowo zdublowano zarządzenia w sprawie przyznania dodatku pracownik otrzymywał jeden dodatek w zwiększonej wysokości. Wyjaśniam, że kolejne okresowe zwiększenia dodatków specjalnych następować będą przez zmianę decyzji o przyznaniu dodatku aby wyeliminować wątpliwości co do jednolitego charakteru dodatku specjalnego.

W przypadku dodatków specjalnych przyznawanych Sekretarzowi Gminy w marcu 2019 r., w październiku 2019 r., czerwcu i lipcu 2020 r. dodatek został przyznany z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych, skoro kontrolujący ustalili, że czynności, za które dodatek przyznano należały do obowiązków służbowych, a we wskazanych okresach nastąpiło czasowe zwiększenie obciążenia pracą wynikającą z realizacji obowiązków służbowych. W przypadku dodatku przyznanego od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. z tytułu powierzenia dodatkowych obowiązków, co jest niekwestionowane, ale w sposób ciągły. Przywołać należy ponownie ww. orzeczenie GKO, z którego wynika, że dodatek specjalny z tytułu powierzenia dodatkowych zadań nie musi wiązać się z okresowością, choć także w tym przypadku dodatek nie został przyznany na czas nieoznaczony, lecz na konkretny czas.

W przypadku dodatków specjalnych przyznanych Kierownikowi Referatu Strategii i Rozwoju Gminy z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych przyznanych okresowo zarzut dotyczy przyznania w okresie od lipca do grudnia 2017 r. dwóch różnych dodatków na podstawie dwóch różnych podstaw faktycznych przyznania dodatku, choć faktycznie przyznawano przez cały okres jeden dodatek a w okresie od lipca do grudnia 2017 r. miał on zwiększoną wysokość.

W przypadku dodatku specjalnego przyznanego Głównemu Specjaliście ds. promocji/Zastępcy Kierownika USC we wrześniu 2018 r. przyznanie go nastąpiło z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych, skoro kontrolujący ustalili, że czynności, za które dodatek przyznano należały do obowiązków służbowych, a we wskazanym okresie nastąpiło czasowe zwiększenie obciążenia pracą wynikającą z realizacji obowiązków służbowych co było samodzielną podstawą do przyznania tego dodatku.

Zarzut związany z przyznaniem Inspektorowi ds. księgowości budżetowej wydatków w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. dodatku specjalnego z tytułu zwiększenia obowiązków związanych z zastępowaniem Skarbnika podczas jego nieobecności jest o tyle niezrozumiały, że z wniosku wystąpienia wynika, że nie jest on należny w przypadku zastępowania Skarbnika w związku z jego urlopem wypoczynkowym, a w innych przypadkach taki dodatek byłby uzasadniony. Zarzut nie ma żadnych materialnoprawnych podstaw i jest nieuzasadniony.

## **Ad. II.2**

W wystąpieniu pokontrolnym zarzucono Wójtowi Gminy Biesiekierz, że roku 2019 udzielił ulg w spłacie zobowiązań z tytułu łącznego zobowiązania pieniężnego i podatku od nieruchomości bez zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego i wobec podatników, którzy nie udokumentowali okoliczności świadczących o istnieniu ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego w 21 przypadkach:

- a) odraczając termin płatności zobowiązań o wartości 7 462,17 zł,
- b) umarzając zaległości o wartości 2 342,00 zł,
- c) odraczając termin płatności zobowiązań o wartości 77 519,00 zł,
- d) umarzając zaległości o wartości 5 505,75 zł.

W ocenie Izby w kontrolowanych przypadkach podatnicy nie zostali albo wezwani celem uzupełnienia złożonych wniosków o odpowiednie dokumenty lub pomimo wezwania nie udokumentowali okoliczności świadczących o istnieniu ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego, co było niezgodne z art. 67a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa i § 18 ust. 1 przyjętych w jednostce zasad ewidencjonowania ulg udzielonych podatnikowi w spłacie zobowiązań podatkowych wynikających z Ordynacji podatkowej.

**W ocenie Wójta w żadnym ze wskazanych wypadków nie doszło do zarzucanego naruszenia art. 67a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa lub § 18 ust. 1**

**przyjętych w jednostce zasad ewidencjonowania ulg udzielonych podatnikowi w spłacie zobowiązań podatkowych wynikających z Ordynacji podatkowej, bowiem w każdym przypadku udzielenie ulgi nastąpiło w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, znanym organowi z urzędu lub z wniosku podatnika, a Wójt jako organ podatkowy nie przekroczył przy udzielaniu tych ulg granic uznania administracyjnego wynikającego z normy art. 67a OP.**

W każdym z 21 przypadków udzielenia kwestionowanej przez izbę ulgi organ ustalił w granicach dopuszczalnego uznania administracyjnego istnienie ważnego interesu podatnika, wyrażającego nie tylko z wystąpieniem obiektywnych trudności finansowych strony lecz wystąpieniem znacznego obniżenia zdolności płatniczych dłużnika spowodowanych zdarzeniami losowymi, niekoniecznie nadzwyczajnymi, uniemożliwiającymi uregulowanie zaległości przez podatników w terminie (co uzasadniało odroczenie terminu) lub w ogóle (w przypadku umorzeń), przy równoczesnym uwzględnieniu normalnej sytuacji ekonomicznej danego podatnika, wysokości uzyskiwanych przez niego dochodów oraz ponoszonych wydatków.

Ocena zawarta w wystąpieniu jest dla kontrolowanego niezrozumiała, bowiem w toku kontroli w wyjaśnieniach z 12 listopada 2021 r. szczegółowo wskazano okoliczności dotyczącego poszczególnych postępowań podatkowych, w których różnymi środkami dowodowymi ustalono okoliczności uzasadniające możliwość udzielenia tym podatnikom kwestionowanych przez Izbę ulg. W ocenie Wójta wnioski zawarte w wystąpieniu ignorują zupełnie treść art. 180 § 1 Op, które nakazuje jako dowód dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Skoro więc informacje wymagane do ustalenia sytuacji podatnika zostały zgromadzone na podstawie wniosku podatnika lub formularza informacyjnego złożonego na nieobowiązującym już druku to z powodu tego typu uchybień formalnych brak jest podstaw do zarzutu naruszenia art. 67a § 1 Op skoro zgromadzone dane pozwalały uznać, że po stronie podatników wystąpił ważny interes uzasadniający udzielenie ulgi. Złożenie przez podatnika oświadczenia majątkowego na nieaktualnym druku nie pozbawia tego dokumentu znaczenia dowodowego dla prowadzonego postępowania co wprost wynika z art. 180 § 1 i 3 Op.

Powołując się na treść wyjaśnień z 12 listopada 2021 r. nie można uznać, że na organie podatkowym ciążył obowiązek każdorazowego wzywania podatnika do składania wyjaśnień, jeżeli ze zgromadzonych w sprawie dowodów i informacji za co najmniej uprawdopodobnione uznać można było wystąpienie przesłanek do udzielenia ulgi. W wyjaśnieniach szczegółowo odniesiono się do wszystkich kwestionowanych przypadków udzielenia ulg wykazując w każdym przypadku istnienie podstaw faktycznych i prawnych uzasadniających udzielenie ulgi. Ewentualne uchybienia w zakresie dokumentowania okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia nie prowadziły do wystąpienia takich okoliczności, które uzasadniałyby odmowę udzielenia ulgi co przesądza o działaniu Wójta w każdym przypadku w granicach dopuszczalnego uznania administracyjnego.

### **Ad. III.2**

Wbrew ocenie Izby wyrażonej w wystąpieniu wskutek nie podjęcia do końca 2020 r. przez Radę Gminy Biesiekierz uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie naruszono art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, bowiem Urząd Gminy w Biesiekierzu zarządza jedynie jednym lokalem mieszkalnym i to oddanym w najem na czas nieokreślony.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego mieszkaniowy zasób gminy obejmuje **lokale, a nie lokal**, służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy. Skoro Gmina nie zarządza więcej niż jednym lokalem normatywnie nie ma obowiązku uchwalania uchwały Rady Gminy w przedmiocie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, bo w akcie tym, jako akcie generalnym, nie ma możliwości regulowania kwestii wskazanych w art. 21 ust. 2 tej ustawy w stosunku do jednego lokalu i to lokalu oddanego w długotrwały najem. Gdyby uchwalić nakazaną uchwałę w stosunku do jednego lokalu to w istocie doszło by do naruszenia normy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem to Rada, a nie Wójt ustaliłaby zasady gospodarowania jedynym lokalem w zarządzie Wójta.

*Wójt Gminy Biesiekierz*  
*/-/ Andrzej Leśniewicz*

*Do wiadomości:*  
*Przewodnicząca Rady Gminy Biesiekierz*