REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W ŁODZI
WPŁYW 2019 -06- 05
2471

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: *Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 poz. 1113 z późn. zm.)*

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź

B. DANE WNIOSKODAWCY

B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

1. jednostka samorządu terytorialnego	2. związek międzygminny	3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
4. związek, stowarzyszenie powiatów	5. samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne)	6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie wykorzystania przyznanych dotacji)

Nazwa pełna
GMINA OPOCZNO

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
OPOCZYŃSKI	OPOCZNO	OPOCZNO
Ulica	**Nr domu**	**Nr lokalu**
STAROMIEJSKA	6	
Kod pocztowy	**Poczta**	
26-300	OPOCZNO	

B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów będących przedmiotem wniosku o wyjaśnienie wraz z nazwą aktu prawnego w odniesieniu do każdego podniesionego problemu (bez przytaczania treści przepisów).

Art.3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (tj Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.
Art. 403 ust.2 ustawy prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 roku (tj. Dz.U. z 2018 r. poz.799 z późn.zm.)

C. OPIS PROBLEMU SKUTKUJĄCEGO WĄTPLIWOŚCIAMI INTERPRETACYJNYMI ORAZ PYTAŃ (co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień)

Opis problemu

Do zadań własnych gminy należy finansowanie ochrony środowiska m.in. w zakresie realizacji przedsięwzięć związanych z ochroną powierzchni ziemi, jak również przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska.
W uchwale Nr IV/65/2019 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 25 stycznia 2019 roku w sprawie: uchwalenia budżetu Gminy Opoczno na rok 2019 w załączniku Nr 11 wymienione zostały zadania do realizacji ze środków przeznaczonych na ochronę środowiska w tym m.in. inwentaryzacja zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, jak również inwentaryzacja kotłów na terenie gminy Opoczno. W załączniku tym dokonane zostały zmiany Uchwałą Nr VI/73/2019 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 28 marca 2019 roku (zał. Nr 10) i Uchwałą Nr VIII/91/2019 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 20 maja 2019 roku (zał. Nr 6).
Gmina Opoczno przystąpiła do pilotażowego projektu „Zintegrowany system wsparcia polityki programów Ograniczenia Niskiej Emisji – ZONE". Głównymi celami projektu ZONE jest przede wszystkim stworzenia prototypu systemu inwentaryzacji źródeł niskiej emisji z bazą danych urządzeń grzewczych i narzędziami do analizy tych danych oraz opracowanie metodyki szacowania zewnętrznych kosztów zdrowotnych zanieczyszczeń powietrza. Obowiązkiem wynikającym z podpisanego porozumienia jest m.in. inwentaryzacja źródeł ogrzewania na terenie całej gminy. W

pierwszym zamyśle inwentaryzacje tą jak równie inwentaryzację zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków miała zostać zlecona firmie zewnętrznej, wówczas wystąpiłby § 4300 – zakup usług pozostałych (tak było zaplanowane w budżecie gminy). Przeprowadzanie inwentaryzacji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków wynika z zapisów art.3 ust.1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z którego to wynika iż gminy prowadzą ewidencję zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej, jak również przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej. Przy okazji przeprowadzania inwentaryzacji kotłów i zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków postanowiono przeprowadzić weryfikację pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych (art.3 ust.3 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Po analizie kosztów sporządzenia tych inwentaryzacji stwierdzono iż oszczędniej będzie dla gminy jeśli przeprowadzą ją pracownicy gminy (pracownicy Straży Miejskiej – klasyfikacja budżetowa - rozdział 75416 i pracownicy wykonujący zadania związane z gospodarką odpadami - klasyfikacja budżetowa -rozdział - 90002). Wynagrodzenia za przeprowadzanie w/w prac wypłacane byłoby w formie nagród.

Pytania, co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień przyporządkowane do opisu problemów przedstawionych wyżej

Czy ze środków przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska mogą być wypłacane wynagrodzenia dla pracowników wraz z pochodnymi (§§ 4010, 4110, 4120), ujmując wydatki z tym związane w odpowiednich rozdziałach klasyfikacji budżetowej – rozdział 75416 – pracownicy Straży Miejskiej i rozdział - 90002 – pracownicy wykonujący zadania związane z gospodarką odpadami.

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEJ SYTUACJI

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

Zdaniem gminy jest dopuszczalna wypłata wynagrodzeń dla pracowników, którzy poprzez powierzenie dodatkowych obowiązków opisanych w pkt.C wykonują dodatkowe zadania, które wpisują się w zadania wynikające z ustawy prawo ochrony środowiska – art. 400a ust. 1 pkt 8 – przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami (weryfikacja pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych) , pkt 9 – przedsięwzięcia związane z ochroną ziemi (inwentaryzacja zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków) , pkt 21 – przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza)inwentaryzacja kotłów), w związku z art. 403 ust. 2 tejże ustawy.
Wówczas wypłata wynagrodzeń (nagród) dla pracowników Urzędu Miejskiego winna być zaklasyfikowana do odpowiednich rozdziałów klasyfikacji budżetowej, czyli pracownicy Straży Miejskiej – rozdział – 75416, pracownicy komórki organizacyjnej wykonujący zadania związane z gospodarką odpadami – rozdział 90002.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
31 maj 2019 rok	Dariusz Kosno	BURMISTRZ OPOCZNA

REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA
W ŁODZI

ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź
tel. (42) 636 68 96, 636 69 11, fax (42) 636 74 24

Łódź, 8 lipca 2019 roku

Burmistrz Opoczna

Urząd Miejski w Opocznie
ul. Staromiejska 6
26-300 Opoczno

WA 4120-8/2019-w

W odpowiedzi na pismo z dnia 31 maja 2019 r. zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie możliwości finansowania ze środków przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska wynagrodzeń pracowników straży miejskiej i pracowników wykonujących zadania związane z gospodarką odpadami - w postaci nagród - tytułem zwiększonych okresowo obowiązków – Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi uprzejmie informuje:

Jak wynika ze skierowanego pisma - okresowe zwiększenie obowiązków pracowników straży miejskiej i pracowników wykonujących zadania związane z gospodarką odpadami związane byłoby:

- z przystąpieniem przez Gminę do pilotażowego projektu „Zintegrowany system wsparcia polityki programów Ograniczania Niskiej Emisji – ZONE" – i dotyczyłoby inwentaryzacji źródeł ogrzewania na terenie całej gminy;
- z obowiązkiem gminy wynikającym z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i dotyczyłoby inwentaryzacji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków
- z obowiązkiem wynikającym z art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez weryfikację pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych.

Udzielając odpowiedzi na skierowane do Izby zapytanie w ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w pierwszej kolejności należy odnieść się do kwestii dopuszczalności finasowania wynagrodzenia pracowników tytułem zwiększonych obowiązków – w formie nagrody.
Z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych (które mają zastosowanie do pracowników urzędu oraz pracowników straży miejskiej) wynika, że pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Pracownikowi 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 o raz dodatkowe wynagrodzenie roczne. Pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek funkcyjny, może zostać przyznany również dodatek specjalny, przy czym przesłanką przyznania tego ostatniego jest okresowe zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie pracownikowi dodatkowych zadań (art. 36 ust. 1,2,4 i 5)

Ustawa o pracownikach samorządowych przewiduje także możliwość przyznania pracownikowi samorządowemu nagród. I tak: zgodnie z art. 36 ust. 6 ustawy pracownikowi samorządowemu może zostać przyznana **nagroda za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej**. Zgodnie zaś z art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy **warunki przyznawania** oraz warunki i sposób wypłacania premii i **nagród innych niż nagroda jubileuszowa może pracodawca określić w regulaminie wynagradzania.**

Należy podkreślić, że ustawodawca, jako przesłankę przyznania pracownikowi samorządowemu nagrody wskazał „szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej". Przesłanka ta znajduje również potwierdzenie w przepisie art. 105 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r.- Kodeks pracy, zgodnie z którym nagrody mogą być przyznawane pracownikom, którzy przez wzorowe wypełnianie swoich obowiązków, przejawianie inicjatywy w pracy i podnoszenie jej wydajności przyczyniają się szczególnie do wykonywania zadań zakładu pracy.
W piśmiennictwie zgodnie natomiast przyjmuje się, że nagroda jest pieniężnym lub rzeczowym świadczeniem przyznawanym pracownikowi **przez pracodawcę według swego uznania** (tak. np. Eliza Maniewska, Komentarz do art. 105 Kodeksu pracy w: Jaśkowski K, Maniewska E. Kodeks pracy. Komentarz. WKP 2019).

W tej sytuacji, mając na uwadze wskazane przez ustawodawcę przesłanki przyznania nagrody, jak również uznaniowość przyznania tego świadczenia - za niedopuszczalne w ocenie Izby należy uznać finansowanie w formie nagród realizacji zadań wyszczególnionych w piśmie Burmistrza Opoczna, w wyniku zwiększonych okresowo obowiązków pracowników.

Dodatkowo należy zauważyć, że:
Nie ulega wątpliwości, że pracownik, a więc także pracownik samorządowy, powinien mieć w sposób wyraźny określony zakres obowiązków. Obowiązki te mogą być przez pracodawcę modyfikowane, przy czym modyfikacja ta może być stała, ewentualnie może dotyczyć wskazanego okresu. W zależności od charakteru nowych obowiązków pracownik ma prawo do dodatkowych świadczeń, jak dodatek funkcyjny, czy też dodatek przyznawany z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, czyli dodatek specjalny. Obowiązujące przepisy prawa, co należy jeszcze raz podkreślić, nie przewidują natomiast przyznania nagrody tytułem zwiększonych pracownikowi. obowiązków Możliwość zwiększenia obowiązków musi być rozpatrywana w kontekście zadań realizowanych przez pracownika na danym stanowisku i jego zakresu obowiązków. O ile wskazane w piśmie Burmistrza Opoczna zadanie polegające na weryfikacji pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych można byłoby ewentualnie zaliczyć do zadań realizowanych przez pracowników komórki organizacyjnej Urzędu zajmującej się gospodarką odpadami komunalnymi (wynagrodzenie z tego tytułu zaliczałoby się wówczas do kosztów utrzymania systemu, o którym mowa w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), o tyle żadnego z zadań wskazanych przez Burmistrza Opoczna nie sposób zaliczyć do zadań realizowanych przez pracowników Straży Miejskiej, wynikających z przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 928 z późn.zm.). Nie sposób także pominąć, że charakter dodatku specjalnego związany jest z okresowym zwiększeniem zadań/obowiązków pracowników, a nie ich jednorazowym

wykonaniem (co miałoby miejsce przynajmniej w przypadku części zadań wskazanych przez w piśmie).

Regionalna izba Obrachunkowa w Łodzi przypomina jednocześnie, że obowiązujące przepisy prawa nie zabraniają wykonywania przez pracowników samorządowych dodatkowych zadań na rzecz pracodawcy w oparciu o inne niż umowa o pracę tytuły prawne.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk

Klauzula informacyjna odnosząca się do pozyskanych przez RIO w Łodzi danych osobowych, w związku z prowadzoną korespondencją, została zamieszczona na stronie RIO w Łodzi http://www.bip.lodz.rio.gov.pl/?cid=132 (art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE