

Uchwała Nr XXIX/216/2020
Rady Powiatu w Jaśle
z dnia 28 sierpnia 2020 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na Zarząd Powiatu w Jaśle

Na podstawie art. 16a ust. 1 ustawy z 05.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920), w związku z art. 229 pkt 4 ustawy z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256), uchwala się, co następuje:

§ 1.

Wniesioną w dniu 26.05.2020r. skargę na Zarząd Powiatu w Jaśle uznaje się za bezzasadną.

§ 2.

Uzasadnienie dla sposobu rozpatrzenia skargi stanowi załącznik do uchwały.

§ 3.

O sposobie rozpatrzenia skargi Przewodniczący Rady zawiadomi skarżącego.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY RADY


Robert Snoch

UZASADNIENIE

W dniu 26 maja 2020 roku do Rady Powiatu w Jaśle wpłynęła skarga Pana Janusza Przetacznika, przekazana przez Regionalną Izbę Obrachunkową do załatwienia zgodnie z właściwością, dotycząca:

- a) szkody wyrządzonej wskutek podjęcia uchwały nr 3/19 Zarządu Powiatu w Jaśle z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie zatrudnienia Pana Michała Burbelki na podstawie umowy o pracę na stanowisku pełniącego obowiązki Dyrektora Szpitala Specjalistycznego w Jaśle i braku działań zmierzających do jej naprawienia,
- b) przyznania przez Zarząd Powiatu w Jaśle świadczeń dodatkowych Dyrektorowi Szpitala Specjalistycznego w Jaśle w formie dofinansowania studiów podyplomowych.

Zgodnie z art. 229 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego organem właściwym do rozpatrzenia skargi na Zarząd Powiatu jest Rada Powiatu.

W myśl art. 16a ustawy o samorządzie powiatowym w celu rozpatrywania skarg na działania zarządu powiatu i powiatowych jednostek organizacyjnych, rada powiatu powołuje komisje skarg, wniosków i petycji.

Mając na uwadze powyższe, stosownie do swoich kompetencji wynikających z art. 14 ust 3 ustawy o samorządzie powiatowym, przewodniczący rady skierował do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu w Jaśle, skargę w celu zbadania jej zasadności.

Zgodnie zaś z § 70b ust 2 Statutu Powiatu Jasielskiego, Komisja przygotowuje i przedstawia radzie opinię zawierającą wniosek o uwzględnienie bądź nieuwzględnienie skargi wraz z projektem uchwały z uzasadnieniem.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu w Jaśle po przeprowadzeniu postępowania w celu rozpatrzenia skargi przedstawiła swoją opinię w sprawie i wskazała co następuje.

Odnosząc się do zarzutu przedmiotowej skargi, zawartego pod lit. a), wskazać należy, iż podjęcie przez Zarząd Powiatu w Jaśle, uchwały nr 3/19 z dnia 18 stycznia 2019 r. nie spowodowało powstania szkody po stronie Szpitala Specjalistycznego w Jaśle. Stwierdzenie nieważności uchwały nr 3/19 nie spowodowało żadnych ujemnych skutków wpływających na działalność szpitala co potwierdziła przeprowadzona doroczna kontrola wewnętrzna Starostwa Powiatowego w Jaśle. W wyniku kontroli nie stwierdzono zaistnienia szkód finansowych ani też hipotetycznych sytuacji, które mogłyby generować powstanie takich szkód w przyszłości.

Wskazać należy, iż terminowe przeprowadzenie konkursu na dyrektora Szpitala Specjalistycznego w Jaśle wiązałoby się z zatrudnieniem nowej osoby na tym stanowisku w okresie pokrywającym się ze świadczeniem pracy przez pełniącego obowiązki dyrektora Michała Burbelki. Wynagrodzenie wypłacone p.o. dyrektora Michałowi Burbelce zostałoby i tak wypłacone osobie zatrudnionej na stanowisku dyrektora.

Również wszelkie umowy, które zostały zawarte w czasie kiedy Michał Burbelka był pełniącym obowiązki dyrektora są ważne, a ich zawarcie jako niezbędnych do funkcjonowania szpitala nie spowodowało wystąpienia szkody po stronie jednostki.

Pojęcie szkody nie zostało w Kodeksie cywilnym zdefiniowane. Hipotetycznie uznać trzeba, iż szkoda w mniemaniu skarżącego jest szkodą na mieniu. Doktryna zgodnie przyjmuje więc, iż szkoda na mieniu jest uszczerbkiem w prawie własności lub w innych prawach majątkowych oraz, na co wskazuje sama jej nazwa, zawsze ma charakter majątkowy. Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej zawarte są w art. 361 Kodeksu cywilnego. Treść art. 361 pozwala wskazać trzy przesłanki obowiązku odszkodowawczego, a zatem okoliczności, których łączne wystąpienie powoduje, że dłużnik jest zobowiązany do świadczenia odszkodowawczego względem wierzyciela. Przesłankami tymi są: 1) zdarzenie, z którym przepisy łączą odpowiedzialność danej osoby, 2) szkoda, 3) adekwatny związek przyczynowy między wymienionym zdarzeniem a szkodą.

Mając na uwadze powyższe w zaistniałym stanie faktycznym sprawy, związanym z podjęciem przez Zarząd Powiatu uchwały nr 3/19 z dnia 18 stycznia 2019 r., nie występuje podstawowa przesłanka do świadczenia odszkodowawczego w postaci szkody.

W odniesieniu do lit. b) skargi wskazać należy na przepisy szczegółowe dotyczące wynagradzania m.in.: kierowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Zagadnienie świadczeń dodatkowych uregulowane zostało w ustawie z 3.03.2000 r. o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi - dalej u.w.o.k. - w jej art. 5 u.w.o.k. oraz art. 11 u.w.o.k.

Wobec zarzutu skargi najistotniejsze są przepisy art. 11 u.w.o.k., zgodnie z którymi świadczeniami dodatkowymi są świadczenia z tytułu zatrudnienia, w tym bytowe, socjalne, komunikacyjne, oraz ubezpieczenia majątkowe i osobowe - inne bądź wyższe niż ustalone w regulaminach wynagradzania, zakładowych i ponadzakładowych układach zbiorowych pracy oraz w odrębnych przepisach.

Należy zaznaczyć, że ten sam artykuł, w ust. 3 wskazuje, że Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy wykaz świadczeń dodatkowych oraz tryb ich przyznawania. W oparciu o delegację ustawową zostało wydane rozporządzenie w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania. Jest to katalog zamknięty tych świadczeń. Rozporządzenie wskazuje, że świadczeniami dodatkowymi z tytułu zatrudnienia jest:

- 1) nagroda jubileuszowa przyznawana nie częściej niż co 5 lat,
- 2) odprawa pieniężna w razie ustania stosunku pracy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy,
- 3) zwrot częściowych kosztów użytkowania udostępnionego lokalu mieszkalnego, w tym mieszkania służbowego,
- 4) świadczenia związane z korzystaniem z częściowo odpłatnych usług telekomunikacyjnych,
- 5) świadczenia z tytułu dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego, majątkowego oraz osobowego

- w wysokości do 25% wyższej niż ustalona w regulaminie wynagradzania, zakładowym i ponadzakładowym układzie zbiorowym pracy oraz w odrębnych przepisach.

Z literalnego brzmienia art. 11 ust 1 u.w.o.k. wynika, iż nie mają charakteru świadczeń dodatkowych świadczenia ustalone (wypłacone) pracownikom w wysokości oraz na warunkach określonych odrębnymi przepisami, tj. przepisami ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy, innych ustaw i aktów wykonawczych. Ponadto należy zauważyć, iż w treści przytoczonego art. 11 ust. 1 u.w.o.k. ustawodawca wyróżnił trzy kategorie świadczeń:

- 1) przewidziane w układach zbiorowych pracy, regulaminach wynagradzania oraz w odrębnych przepisach
- 2) inne niż przewidziane w układach zbiorowych pracy, regulaminach wynagradzania oraz w odrębnych przepisach

3) wyższe niż przewidziane w układach zbiorowych pracy, regulaminach wynagradzania oraz w odrębnych przepisach.

Świadczeniami dodatkowymi w rozumieniu u.w.o.k. są wyłącznie świadczenia wymienione w pkt 2 i 3. Świadczenia wymienione w pkt 1 nie mieszczą się w ustawowej definicji świadczeń dodatkowych. Nie istnieją zatem podstawy prawne do odmowy ich wypłacenia na rzecz osób podlegających u.w.o.k. A zatem osobom podlegającym u.w.o.k. można wypłacać świadczenia przewidziane w układach zbiorowych pracy, regulaminach wynagradzania oraz w odrębnych przepisach w wysokości oraz na warunkach określonych odrębnymi przepisami, jeśli nie mają one charakteru wynagrodzenia, prowizji od zysku, nagrody z zakładowego funduszu, nagród oraz udziału w zysku lub nadwyżce bilansowej (Stanowisko Ministerstwa Skarbu z dnia 16 września 2008 r.; w sprawie świadczeń dodatkowych przyznawanych osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi – powołane w interpretacji indywidualnej Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 18.12.2009r. sygnatura: IPPB5/423-583/09-2/AS). W piśmie tym stwierdzono również, iż: „zdaniem Departamentu Prawnego finansowanie studiów podyplomowych członkom zarządu jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 1 pkt 1-13 ustawy, jest dopuszczalne, ponieważ ww. świadczenie nie ma charakteru wynagrodzenia sensu stricto, pod warunkiem, że układy zbiorowe pracy, regulaminy wynagradzania oraz odrębne przepisy przewidują taką możliwość”.

Podkreślenia wymaga fakt, iż z korelacji przepisów art. 11 ust. 1 ustawy kominowej, w którym użyto sformułowania, że „świadczenia dodatkowe” to świadczenia inne bądź wyższe niż ustalone w prawie wewnętrznym, które nie stanowią wynagrodzenia, a także z faktu, że rozporządzenie w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania jedynie uszczegóławia katalog świadczeń generalnie zdefiniowanych w art. 11 ust. 1 należy wywieść, że poza wynagrodzeniowe świadczenia wynikające z regulaminów i układów przysługują ex lege i nie są dodatkowymi w rozumieniu ustawy kominowej. Nie są bowiem ani inne, ani wyższe, niż ustalone w prawie. Nie muszą być przyznawane.

Wobec powyższych ustaleń częściowe dofinansowanie studiów podyplomowych Pana Michała Burbelki było świadczeniem ustalonym pracownikowi w wysokości oraz na warunkach określonych odrębnymi przepisami, tj. przepisami ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy – art. 103 w związku z art. 103 i jako takie nie stanowi świadczenia dodatkowego w rozumieniu u.w.o.k.

Mając na uwadze całokształt przeprowadzonego w tej sprawie postępowania wyjaśniającego, zebrany i przanalizowany materiał dowodowy, argumenty prawne i faktyczne, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji rekomenduje uznanie skargi za bezzasadną.

PRZEWODNICZĄCY RADY

Robert Snoch