

Luboń, dnia 29 września 2026 r.

WO.0003.8.2.2026

Burmistrz Miasta Luboń

Radni Klubu

Koalicja Mieszkańców Lubonia

Rady Miasta Luboń

Odpowiedź na interpelację nr ²~~1~~/2026

Szanowni Państwo Radni,

w odpowiedzi na interpelację dotyczącą dodatków specjalnych przyznawanych Zastępcom Burmistrza Miasta Luboń oraz Skarbnikowi Miasta przedstawiam poniższe informacje.

Na wstępie konieczne jest uporządkowanie stanu faktycznego i prawnego sprawy, ponieważ treść interpelacji może prowadzić do wniosku, że dodatki specjalne były świadczeniami, których pracodawca samorządowy w ogóle nie miał prawa przyznawać. Taki wniosek byłby nieprawidłowy.

Instytucja dodatku specjalnego jest wprost przewidziana w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych. Przedmiotem zastrzeżeń RIO, a następnie postępowania przed Regionalną Komisją Orzekającą, nie było zatem samo przyznawanie dodatków specjalnych, lecz sposób wykazania w konkretnych przypadkach przesłanek uzasadniających ich przyznanie, w szczególności związku z okresowym zwiększeniem obowiązków służbowych albo powierzeniem dodatkowych zadań.

Przyznając dodatki, działałam w przekonaniu, że zastosowany mechanizm odpowiada art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych oraz obowiązującemu w Urzędzie regulaminowi wynagradzania. Sposób przyznawania dodatków specjalnych odpowiadał powszechnej praktyce stosowanej ówczesznie w urzędach gmin w całym kraju.

Podkreślenia wymaga również, że sposób interpretowania w Urzędzie Miasta Luboń przepisów ustawy o pracownikach samorządowych dotyczących dodatków specjalnych nie został ukształtowany przeze mnie ani wprowadzony w okresie sprawowania przeze mnie funkcji Burmistrza. Była to praktyka funkcjonująca w Urzędzie od wielu lat, ukształtowana jeszcze za kadencji poprzednich Burmistrzów Miasta Luboń.

Obejmując urząd, zastałam zatem określony, utrwalony sposób stosowania art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych. Okoliczność ta miała istotne znaczenie dla mojego przekonania, że przyjęty w Urzędzie sposób postępowania pozostaje zgodny z prawem.

W poprzednich kadencjach gospodarka finansowa Miasta była również przedmiotem kolejnych kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej. Nie można zatem przedstawiać przyjętej praktyki jako rozwiązania stworzonego przez obecną Burmistrza w celu obejścia ograniczeń ustawowych.

W toku postępowania przed RIO i RKO wskazano konkretne zadania wykonywane przez Zastępców Burmistrza i Skarbnika, które w ocenie pracodawcy uzasadniały zastosowanie dodatków. Komisja tej oceny prawnej ostatecznie nie podzieliła.

Orzeczenie należy respektować i Miasto wyciągnęło z niego wnioski na przyszłość. Jednocześnie jego treść nie daje podstaw do przypisywania działaniom Burmistrza zamiaru świadomego obchodzenia przepisów. Istotą sprawy była ocena prawidłowości zastosowania ustawowych przesłanek dodatku specjalnego.

Podkreślenia wymaga fakt, że Komisja zastosowała wobec Burmistrza karę upomnienia – najłagodniejszą spośród kar przewidzianych ustawą – uznając ją za wystarczającą do osiągnięcia celu dyscyplinującego, wychowawczego i prewencyjnego. Także ten element powinien być uwzględniany przy przedstawianiu pełnego obrazu sprawy.

Ad 1. Informacje dotyczące wysokości i okresów wypłacania dodatków specjalnych przedstawia załącznik do niniejszego pisma.

Ad 2. Wartość wszystkich dodatków oraz dodatkowe koszty z nimi związane przedstawia załącznik do niniejszego pisma.

Ad 3. W wyjaśnieniach złożonych w toku postępowania wskazywałam, że każdorazowo oceniałam faktyczne obciążenie pracownika i zasadność dodatku w danym okresie. Przyjmowałam, że nowe lub zwiększone zadania mogą występować również w kolejnych latach, a każdy kolejny akt wymaga odrębnej oceny. Wskazywałam także na weryfikację zabezpieczenia środków w planie finansowym Urzędu. W moim ówczesnym rozumieniu przyznanie dodatku na czas określony odpowiadało charakterowi powierzanych prac.

Art. 36 ust. 5 ustawy nie określa liczbowo maksymalnego okresu pobierania dodatku ani jego maksymalnej wysokości. Konieczna była zatem ocena konkretnych okoliczności przez pracodawcę. Przyjmowałam, że opisane przeze mnie obciążenie pracą, oceniane odrębnie dla danego okresu, spełnia przesłanki ustawowe. Komisja uznała jednak, że w rozpatrywanej sprawie świadczenia przybrały charakter stały, a określenie dat końcowych w kolejnych aktach nie zapewniało wymaganej okresowości.

Wybór dodatku na czas określony wiązałam z oceną, że chodzi o dodatkowe lub okresowo zwiększone obowiązki, a nie o trwałą zmianę podstawowego zakresu zatrudnienia. Z tej perspektywy nie kwalifikowałam wówczas tych zadań jako trwałej zmiany zakresu

obowiązków ani jako stałego składnika wynagrodzenia. Wyjaśniam w ten sposób motywy zastosowanego rozwiązania, zachowując wskazane wyżej rozróżnienie między moją oceną a oceną przyjętą w orzeczeniu.

Przyjęte przeze mnie rozumienie art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych było wówczas prezentowane również w innych samorządach. Uznawano, że przyznanie dodatku na oznaczony czas, także w kolejnych okresach, jest dopuszczalne, jeżeli pracodawca każdorazowo stwierdza powierzenie dodatkowych zadań lub okresowo zwiększone obciążenie obowiązkami. Stosowana praktyka płacowa odzwierciedlała zatem określoną interpretację przesłanek ustawowych. Moje decyzje opierały się na takim właśnie rozumieniu przepisu oraz ocenie rzeczywiście wykonywanych prac. Zbieżność tego stanowiska z podejściem przyjmowanym także w innych samorządach stanowi istotną okoliczność przy ocenie mojej dobrej wiary i przekonania, że działałam w granicach prawa.

Przy ocenie motywów mojego działania istotne jest również to, że nie tworzyłam nowego mechanizmu wynagradzania. Kontynuowałam sposób stosowania dodatków specjalnych funkcjonujący w Urzędzie Miasta Luboń od wielu lat, jeszcze za kadencji poprzednich Burmistrzów.

Dlatego kolejne przyznawanie dodatków na czas oznaczony nie wynikało z przekonania, że wymóg okresowości można pominąć. Przeciwnie – pozostawałam w przekonaniu, że kolejne, odrębne okresy zwiększonego obciążenia pracą lub wykonywania dodatkowych zadań mogą uzasadniać kolejne decyzje o przyznaniu dodatku na czas określony.

Z perspektywy prawomocnego orzeczenia wiem, że Komisja przyjęła w tym zakresie bardziej restrykcyjną ocenę. Stanowisko to respektuję i obecna praktyka Urzędu została do niego dostosowana.

Ad 4. W aktach przyznających dodatki zastosowano ogólne uzasadnienie odwołujące się do wykonywania zadań o dużym stopniu złożoności i odpowiedzialności. W wyjaśnieniach przedstawionych w postępowaniu przed RIO i RKO opisałam konkretne przedsięwzięcia oraz obowiązki, które w mojej ocenie uzasadniały dodatkowe wynagrodzenie. Skrótowa treść aktów przyznania nie oznacza zatem, że powoływane prace nie były wykonywane. Rzeczywiste wykonywanie wskazanych zadań nie zostało zakwestionowane przez Komisję.

Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych nie ustanawiają szczególnego obowiązku sporządzania odrębnych protokołów, sprawozdań czy innych dokumentów potwierdzających wykonanie każdego zadania stanowiącego podstawę przyznania dodatku specjalnego. Taki szczególny mechanizm dokumentacyjny nie wynika również z samej konstrukcji art. 36 ust. 5 ustawy.

Ad 5. Jak wskazywałam w wyjaśnieniach, kwotę dodatku oceniałam w odniesieniu do faktycznego obciążenia pracownika zadaniami. Samo ustalenie równej kwoty dla obojga zastępców nie przesądza o braku indywidualnej oceny ich pracy.

Zastrzeżenia Komisji dotyczyły przede wszystkim tego, że część wskazywanych czynności mieściła się – zdaniem Komisji – w zwykłym zakresie odpowiedzialności osób zajmujących te stanowiska, a stosowane w dokumentach sformułowanie dotyczące zadań o wysokim stopniu złożoności i odpowiedzialności nie wykazywało w wystarczająco zindywidualizowany sposób przesłanek ustawowych.

Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych nie ustanawiają matematycznego algorytmu kalkulowania wysokości dodatku specjalnego ani obowiązku sporządzania odrębnej pisemnej kalkulacji wykazującej wartość każdego dodatkowego zadania.

Ustalenie wysokości dodatku należy do decyzji pracodawcy, podejmowanej w granicach obowiązujących przepisów, z uwzględnieniem charakteru, zakresu i skali dodatkowego obciążenia pracownika. Nie oznacza to dowolności, lecz pozostawia pracodawcy określony zakres uznania przy ustalaniu wysokości świadczenia.

Ustalając wysokość dodatków, oceniałam faktyczne obciążenie poszczególnych pracowników zadaniami oraz zakres związanej z nimi odpowiedzialności.

Ad 6. Z dzisiejszej perspektywy, uwzględniając ocenę RIO oraz prawomocne orzeczenie Komisji, za niewystarczające należy uznać przede wszystkim to, że w samych dokumentach przyznających dodatki nie wskazano dostatecznie konkretnie tych niestandardowych i dodatkowych obciążeń.

Nie były to jednak obowiązki pozorne. W okresie objętym sprawą Urząd i jego kierownictwo musieli reagować na zdarzenia i zadania, których skala i charakter wykraczały poza zwykłe, przewidywalne funkcjonowanie administracji samorządowej. Dotyczyło to m.in. następstw wybuchu wojny w Ukrainie, organizacji pomocy dla uchodźców wojennych i realizacji nowych zadań finansowanych z Funduszu Pomocy, zadań związanych z organizacją działań w okresie pandemii COVID-19 i szczepień oraz realizacją nadzwyczajnych zadań związanych z dystrybucją paliwa stałego dla gospodarstw domowych.

To właśnie występowanie takich zadań powodowało, że pozostawałam w przekonaniu, iż mamy do czynienia z sytuacjami odpowiadającymi ustawowemu pojęciu okresowego zwiększenia obowiązków albo powierzenia dodatkowych zadań.

Ad 7. Stosowanie dodatków specjalnych nie było w Urzędzie Miasta Luboń nowym rozwiązaniem wymagającym dopiero wypracowania podstawy prawnej. Była to instytucja przewidziana wprost w ustawie, stosowana w Urzędzie od wielu lat, również za kadencji poprzednich Burmistrzów. Jak wspomniano wyżej, uważałam, że przyjęty przeze mnie sposób postępowania jest prawidłowy, powszechnie stosowany w innych samorządach oraz w Urzędzie Miasta Luboń od ponad 20 lat. Z uwagi na to nie było potrzeby zwracania się o sporządzenie opinii prawnej. Należy zaznaczyć, że przyjęte rozwiązanie nie wynikało z założenia, że przepisy można pominąć. Przeciwnie, uznałam, że art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych jest właściwą podstawą przyjętych rozwiązań i jest właściwie interpretowany.

Ad 8. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym dokumenty przygotował Sekretarz oraz podlegli mu pracownicy kadr. Skarbnik nie podejmował decyzji o przyznawaniu dodatków, w tym decyzji dotyczącej własnego dodatku. Do Burmistrza nie wpływały zastrzeżenia pracowników w tej sprawie.

Ad 9. Informacje dotyczące wysokości i okresów wypłacania dodatków specjalnych przedstawia załącznik do niniejszego pisma.

Ad 10. Dodatki specjalne są nadal przyznawane, ponieważ samo ich stosowanie jest zgodne z prawem. Obecny sposób dokumentowania i oceny przesłanek ich przyznawania odpowiada aktualnej interpretacji art. 36 ust. 5 ustawy prezentowanej w orzeczeniu RKO.

Po uwzględnieniu stanowiska RIO każdy przypadek jest odnoszony do przesłanek wynikających z art. 36 ust. 5 ustawy – tj. okresowego zwiększenia obowiązków służbowych albo powierzenia dodatkowych zadań. Określane są konkretne zadania i okres ich wykonywania, tak aby dodatek nie przyjmował charakteru stałego składnika wynagrodzenia związanego wyłącznie z normalnym zakresem obowiązków.

Takie podejście realizuje wnioski wynikające z kontroli RIO.

Nie są przyznawane nagrody i inne dodatki związane z wykonywaniem tych samych zadań.

Informacje dotyczące wysokości i okresów wypłacania dodatków specjalnych przedstawia załącznik do niniejszego pisma.

Ad 11. Stanowisko organu kontroli oraz prawomocne rozstrzygnięcie organu orzekającego są respektowane i zostały uwzględnione w obecnej praktyce Urzędu.

Nie odstąpiono od stosowania dodatków specjalnych, ponieważ art. 36 ust. 5 ustawy nadal przewiduje możliwość ich przyznawania. Zmieniono natomiast sposób kwalifikowania i dokumentowania przesłanek ich przyznania.

Obecnie dokument przyznający dodatek wskazuje konkretne dodatkowe zadania albo okoliczności powodujące okresowe zwiększenie obowiązków, okres, którego zwiększone obciążenie dotyczy i pozwala wyraźnie odróżnić te zadania od zwykłego zakresu obowiązków pracownika.

Tym samym nie kwestionując wcześniejszego przekonania co do prawidłowości stosowanej wykładni, Urząd przyjął do stosowania stanowisko wynikające z kontroli RIO i prawomocnego orzeczenia RKO.

Dodatki specjalne nadal są zatem przyznawane, ale według zasad odpowiadających aktualnemu stanowisku organów kontrolnych i orzekających.

Ad 12. Pisma dotyczące wszczęcia i prowadzenia postępowania, w tym zawiadomienia oraz doręczane mi wnioski, były kierowane na mój adres prywatny, do mnie imiennie jako osoby

fizycznej objętej postępowaniem dotyczącym indywidualnej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie były to pisma adresowane do Urzędu Miasta ani do Rady Miasta.

Dopiero przekazanie prawomocnego orzeczenia do Urzędu Miasta wprowadziło to rozstrzygnięcie do oficjalnego obiegu korespondencji Urzędu w celu przekazania go Radzie Miasta. Ten moment należy odróżnić od wcześniejszego kierowania korespondencji do mnie jako uczestniczki postępowania. Rozróżnienie to ma znaczenie dla wyjaśnienia sposobu informowania radnych oraz chronologii udostępnienia im dokumentu.

Przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie ustanawiają obowiązku informowania rady gminy przez burmistrza o wszczęciu wobec niego postępowania wyjaśniającego ani o każdej kolejnej czynności procesowej. Nie ustanawia takiego szczególnego obowiązku również ustawa o samorządzie gminnym.

Z tego względu brak przedstawienia tej informacji podczas wcześniejszej sesji Rady nie stanowił naruszenia ustawowego obowiązku informacyjnego.

Jednocześnie należy odróżnić tę sytuację od ustawowych uprawnień radnych do uzyskiwania informacji oraz składania interpelacji i zapytań. Jeżeli radni korzystają z trybu interpelacji, art. 24 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym nakłada na burmistrza obowiązek udzielenia pisemnej odpowiedzi w terminie 14 dni.

Nie należy zatem utożsamiać dwóch różnych zagadnień: braku ustawowego obowiązku samodzielnego raportowania Radzie o każdym etapie indywidualnego postępowania oraz obowiązku udzielenia odpowiedzi, gdy radni korzystają z ustawowych instrumentów pozyskiwania informacji.

Ad 13. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie określa terminu, w którym Burmistrz miała by przekazać Radzie Miasta otrzymane orzeczenie wydane w indywidualnym postępowaniu dotyczącym jej odpowiedzialności. Ustawa o samorządzie gminnym również nie ustanawia takiego szczególnego terminu. Ustanawia natomiast konkretny, 14-dniowy termin udzielenia odpowiedzi na interpelację lub zapytanie radnego.

Dlatego nie ma podstaw prawnych do kwalifikowania samego odstępu czasu pomiędzy otrzymaniem orzeczenia a przekazaniem informacji Radzie jako przekroczenia ustawowego terminu, jeżeli dla tej konkretnej czynności ustawodawca takiego terminu nie przewidział.

Dokument przekazano w normalnym trybie, bez zbędnej zwłoki.

Z poważaniem

Załącznik. Informacja dotycząca wysokości i okresów wypłacania dodatków oraz dodatkowe koszty związane z przyznawaniem dodatków.

Pracownik	Miesięczna wysokość dodatku	Okres od	Okres do	Kwota brutto (cały okres)	Koszt pracodawcy*	Wpływ na dodatkowe wynagrodzenie roczne*
Stromczyński Mirosław	400,00	24.05.2013	31.12.2013	3 200,00	628,48	272,00
Stromczyński Mirosław	553,75	1.01.2014	31.12.2014	6 645,00	1 305,08	564,83
Stromczyński Mirosław	555,00	1.01.2015	31.12.2015	6 660,00	1 308,02	566,10
Stromczyński Mirosław	698,00	1.01.2016	31.12.2016	8 376,00	1 645,05	711,96
Stromczyński Mirosław	820,00	1.01.2017	31.12.2017	9 840,00	1 932,58	836,40
Stromczyński Mirosław	870,00	1.01.2018	31.12.2018	10 440,00	2 050,42	887,40
Stromczyński Mirosław	870,00	1.01.2019	31.12.2019	10 440,00	2 050,42	887,40
Stromczyński Mirosław	870,00	1.01.2020	30.06.2020	5 220,00	1 025,21	443,70
Stromczyński Mirosław	1 200,00	1.07.2020	31.07.2021	15 600,00	3 063,84	1 326,00
Stromczyński Mirosław	1 500,00	1.08.2021	31.12.2021	7 500,00	1 473,00	637,50
Stromczyński Mirosław	2 002,00	1.01.2022	31.12.2022	24 024,00	4 718,31	2 042,04
Stromczyński Mirosław	2 870,00	1.01.2023	31.12.2023	34 440,00	6 733,02	2 927,40
Stromczyński Mirosław	3 870,00	1.01.2024	31.12.2024	46 440,00	9 000,07	3 947,40
Stromczyński Mirosław	4 720,00	1.01.2025	31.12.2025	56 640,00	10 976,83	4 814,40
Stromczyński Mirosław	4 720,00	1.01.2026	31.03.2026	14 160,00	2 744,21	1 203,60
Stromczyński Mirosław	4 720,00	1.04.2026	30.06.2026	14 160,00	2 744,21	1 203,60
Stromczyński Mirosław	4 720,00	1.07.2026	30.09.2026	14 160,00	2 744,21	1 203,60
Popławski Michał	900,00	1.10.2015	31.12.2015	2 700,00	530,28	229,50
Popławski Michał	1 045,00	1.01.2016	30.04.2016	4 180,00	820,95	355,30
Popławski Michał	1 861,00	1.05.2016	31.12.2016	14 888,00	2 924,00	1 265,48
Popławski Michał	1 900,00	1.01.2017	31.12.2017	22 800,00	4 477,92	1 938,00
Popławski Michał	1 904,00	1.01.2018	30.06.2018	11 424,00	2 243,67	971,04
Popławski Michał	2 560,00	1.07.2018	30.06.2019	30 720,00	6 033,41	2 611,20
Popławski Michał	2 560,00	1.07.2019	30.06.2020	30 720,00	6 033,41	2 611,20
Popławski Michał	2 900,00	1.07.2020	31.12.2020	17 400,00	3 417,36	1 479,00
Popławski Michał	2 900,00	1.01.2021	31.07.2021	20 300,00	3 986,92	1 725,50
Popławski Michał	3 200,00	1.08.2021	31.12.2021	16 000,00	3 142,40	1 360,00
Popławski Michał	3 807,00	1.01.2022	31.12.2022	45 684,00	8 972,34	3 883,14
Popławski Michał	4 675,00	1.01.2023	31.12.2023	56 100,00	10 967,55	4 768,50
Popławski Michał	5 175,00	1.01.2024	31.12.2024	62 100,00	12 034,98	5 278,50
Popławski Michał	5 980,00	1.01.2025	31.12.2025	71 760,00	13 907,09	6 099,60
Popławski Michał	5 980,00	1.01.2026	12.01.2026	1 794,00	347,68	152,49
Franek Dorota	2 560,00	1.01.2020	30.06.2020	15 360,00	2 640,38	1 305,60
Franek Dorota	2 900,00	1.07.2020	31.12.2020	17 400,00	2 991,06	1 479,00
Franek Dorota	2 900,00	1.01.2021	31.07.2021	20 300,00	3 489,57	1 725,50
Franek Dorota	3 200,00	1.08.2021	31.12.2021	16 000,00	2 750,40	1 360,00
Franek Dorota	3 807,00	1.01.2022	31.12.2022	45 684,00	7 853,08	3 883,14
Franek Dorota	4 675,00	1.01.2023	31.12.2023	56 100,00	9 593,10	4 768,50
Franek Dorota	5 175,00	1.01.2024	31.12.2024	62 100,00	10 513,53	5 278,50
Franek Dorota	5 980,00	1.01.2025	31.12.2025	71 760,00	12 148,97	6 099,60
Franek Dorota	5 210,00	1.01.2026	31.03.2026	15 630,00	2 646,16	1 328,55
Franek Dorota	5 210,00	1.04.2026	30.06.2026	15 630,00	2 646,16	1 328,55

Pracownik	Miesięczna wysokość dodatku	Okres od	Okres do	Kwota brutto (cały okres)	Koszt pracodawcy*	Wpływ na dodatkowe wynagrodzenie roczne*
Franek Dorota	5 210,00	1.07.2026	30.09.2026	15 630,00	2 646,16	1 328,55
Izydorski Piotr	5 210,00	13.01.2026	31.03.2026	14 134,90	2 739,34	1 201,47
Izydorski Piotr	5 210,00	1.04.2026	30.06.2026	15 630,00	3 029,09	1 328,55
Izydorski Piotr	5 210,00	1.07.2026	30.09.2026	15 630,00	3 029,09	1 328,55

*Objaśnienie: Kwoty wykazane w kolumnie „Koszt pracodawcy” obliczono jako narzuty od kwoty brutto dodatku specjalnego, przy zastosowaniu następujących wskaźników: 19,64% – dla lat 2013–2022; 19,55% – dla 2023 r.; 19,38% – dla lat 2024–2026. W przypadkach, w których ze względu na sytuację konkretnego pracownika nie naliczano składki na Fundusz Pracy, zastosowano odpowiednio wskaźniki: 17,19% – dla lat 2020–2022; 17,10% – dla 2023 r.; 16,93% – dla lat 2024–2026. Kwoty wykazane w kolumnie „Wpływ na dodatkowe wynagrodzenie roczne” obliczono jako 8,5% kwoty brutto wypłaconego dodatku specjalnego.