

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Sygn. akt BDF1.4800.114.2023

Warszawa, 17 października 2024 r.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
w składzie:

Przewodniczący:	Członek GKO:	Marek Głuch
Członkowie:	Członek GKO:	Katarzyna Ronikier-Dolańska
	Członek GKO:	Sławomir Mosór (spr.)
Protokolant:		Anna Jedlińska

po rozpoznaniu na rozprawie 17 października 2024 r. odwołania wniesionego przez Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z 14 września 2023 r., nr DB-0965/17-32/2023, w części dotyczącej Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), w zakresie, w którym Komisja uznała Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania w kwocie 8.080,00 zł z naruszeniem przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych , poprzez ustalenie - pismem z 15 marca 2021 r., wynagrodzenia Zastępcy Wójta Gminy (...) obejmującego dodatek funkcyjny przekraczający maksymalny poziom określony przepisami ww. rozporządzenia. W okresie od 1 marca 2021 r. do 31 października 2021 r. nastąpiło zawyżenie dodatku o kwotę 1.010,00 zł miesięcznie.

¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104.) – zwana dalej uondfp

W obecnym stanie prawnym ww. czyn stanowi naruszenie przepisów rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych².

Data popełnienia czynu: 15 marca 2021 r.

oraz wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 510,49 zł.

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uondfp utrzymuje w mocy orzeczenie w zaskarżonym zakresie, w części dotyczącej Obwinionego (...).

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 14 września 2023 r. (sygn. akt. DB-0965/ 17-32 /2023) Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu – dalej RKO, uznała Obwinionego (...) , pełniącego w czasie popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), winnym popełnienia czynu z art. 15 ust. 1 uondfp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania w kwocie 8.080,00 zł z naruszeniem przepisów Rozporządzenia RM poprzez ustalenie - pismem z dnia 15 marca 2021 r., wynagrodzenia Zastępcy Wójta Gminy (...) obejmującego dodatek funkcyjny przekraczający maksymalny poziom określony przepisami ww. rozporządzenia. W okresie od 1 marca 2021 r. do 31 października 2021 r. nastąpiło zawyżenie dodatku o kwotę 1.010,00 zł miesięcznie. W obecnym stanie prawnym ww. czyn stanowi naruszenie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936, ze zm.) – zwane dalej Rozporządzeniem RM

października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³. Data popełnienia czynu: 15 marca 2021 r.

Wyżej wskazanym orzeczeniem RKO przypisała Obwinionemu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych także za inne czyny jednak z uwagi na zaskarżenie przez Obwinionego przedmiotowego orzeczenia RKO jedynie w zakresie przypisania odpowiedzialności za popełnienia czynu z art. 15 ust. 1 uondfp, GKO będzie referować do tej części zaskarżonego orzeczenia RKO. Już tylko na marginesie zauważyć należy, że drugi z obwinionych, któremu przypisano odpowiedzialność przywoływanym orzeczeniem RKO nie wniósł odwołania.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO ustaliła, że w okresie pomiędzy datą popełnienia czynu a datą złożenia wniosku o ukaranie nie uległy zmianie naruszone działaniem Obwinionego przepisy art. 15 ust. 1 uondfp. Zmianie uległy natomiast przepisy dotyczące wynagradzania pracowników samorządowych. W dacie popełnienia czynu polegającego na zaciągnięciu zobowiązania związanego z wypłatą dodatku funkcyjnego dla Zastępcy Wójta Gminy (...) (tj. w dniu 15 marca 2021 r.), kwestie te regulowały przepisy Rozporządzenia RM.

W obecnym stanie prawnym zagadnienia te reguluje rozporządzenie RM z 2021 r. RKO stwierdziła, że zmiany te pozostają bez wpływu na znamiona przedmiotowe przypisanego Obwinionemu naruszenia. Tym samym przypisany Obwinionemu czyn pozostaje czynem zabronionym (wypełniającym znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych).

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy jest wiarygodny, w sposób wyczerpujący obrazuje stan faktyczny sprawy oraz jest wystarczający do wydania rozstrzygnięcia RKO ustaliła, że dokumentacja zgromadzona w przedmiotowej sprawie wykazała, iż wynagrodzenie Zastępcy Wójta Gminy (...) (powołanego na stanowisko w wymiarze 1/4 etatu zarządzeniem Nr 24/2020 z dnia 30 marca 2020 r.) ustalone zostało pismem z dnia 15 marca 2021 r. (obowiązywało od dnia 1 marca 2021 r.) i wynosiło:

- a. wynagrodzenie zasadnicze w kwocie - 950,00 zł,
- b. dodatek funkcyjny wg stawki 2 w kwocie - 1.450,00 zł,
- c. wysługa lat 13 % - 123,50 zł.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1960, z późn. zm) – zwane dalej rozporządzenie RM z 2021 r.

Zgodnie z tabelą B załącznika Nr 2 do Rozporządzenia RM - obowiązującego do dnia 31 października 2021 r. - pn. „Wykaz stanowisk, kwoty maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego oraz minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania”, maksymalna stawka dodatku funkcyjnego na stanowisku zastępcy wójta w gminie do 15 tys. mieszkańców wynosiła 1.760,00 zł.

Dodatek funkcyjny dla Zastępcy Wójta Gminy (...), przyznany angażem z dnia 30 marca 2021 r., nie powinien zatem przekroczyć kwoty 440,00 zł (1/4 etatu z 1.760,00 zł).

Tymczasem nastąpiło zawyżenie dodatku o kwotę 1.010,00 zł miesięcznie w okresie od 1 marca 2021 r. do 31 października 2021 r. Skutek finansowy w roku 2021 był następujący: (8 miesięcy x 1.010,00 zł = 8.080,00 zł). Łączny skutek finansowy w okresie od 1 marca 2021 r. do 31 października 2021 r. wynosił 8.080 zł.

Powyższe w ocenie RKO wypełniło znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ust. 1 uondfp, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Pracodawca, przyznając pracownikowi dodatek funkcyjny, staje się dłużnikiem pracownika a przedmiotem tego długu jest wypłata ww. dodatku przez okres, na który został on przyznany. Tym samym pracodawca, przyznając dodatek funkcyjny, zaciąga zobowiązanie pieniężne, a jeśli pracodawcą jest kierownik jednostki sektora finansów publicznych - zaciąga zobowiązanie obciążające środki publiczne.

Dodatek funkcyjny został przyznany przez Wójta Gminy (...) - (...), zatem to Wójtowi Gminy (...) należy przypisać odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych, w rozstrzyganym przypadku określonych w przepisach Rozporządzenia RM.

Odnosząc się do powyższego, w piśmie z dnia 24 stycznia 2023 r. Obwiniony wyjaśnił, iż cyt.: „Powodem zaistnienia ww. nieprawidłowości jest fakt, iż wspomniane przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15-05-2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników

samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936 ze zm.) w załączniku nr 2 określają tylko maksymalne stawki poszczególnych składników wynagrodzenia (wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego) nie precyzując żadnych kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego z-cy wójta, pozostawiając w tym zakresie swobodę pracodawcy. W szczególności nigdzie nie ma odniesienia wprost podanych kwot do pełnego wymiaru czasu pracy zatrudnianych na tej podstawie, ani do jakości czy ilości świadczonej pracy (art. 78 kodeksu pracy - dalej: kp). Ustawa z dnia 21-11-2008 r. o pracownikach samorządowych, (art. 36 ust. 4 i 5) również tylko w sposób ogólny określa możliwość przyznania zarówno dodatku funkcyjnego jak i specjalnego osobom zatrudnionym w samorządzie. Kodeks pracy (który stosuje się na podstawie art. 43 ustawy o pracownikach samorządowych) określa z kolei minimalne uprawnienia pracowników wynikające ze stosunku pracy (w tym zatrudnionych na podstawie powołania) a pracodawca ma możliwość uregulowania danej kwestii wyłącznie korzystniej niż przewidziane uregulowania kodeksu pracy (art. 18 kp- tzw. zasada uprzywilejowania). W doktrynie funkcjonuje pogląd, że wprowadzenie limitów wysokości wynagrodzenia dla osób z wyboru i powołania w regulacjach branżowych dot. pracowników samorządowych nie oznacza jednak uchylenia zasady uprzywilejowania pracowników zawartej w kodeksie pracy. Zasada ta dotyczy bowiem relacji pracownik-pracodawca, a nie pracodawca-państwo. Dlatego też przyznanie pracownikowi wyższego wynagrodzenia będzie dopuszczalne, a jedynie przekroczenie dopuszczalnych stawek rodzi odpowiedzialność dysponenta środków za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. (J. Stelina, Prawo urzędnicze, Warszawa 2009 r. str. 152). Przedmiotowe rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych zawiera wyłącznie maksymalne limity kwot, których przekroczenie powoduje naruszenie prawa, a literalnie 1450 zł (wysokość przyznanego i kwestionowanego dodatku) mieści się w limicie 1760 zł. W tych okolicznościach, kierując się zasadą uprzywilejowania i uwzględniając zadaniowy charakter obowiązków powierzonych z-cy wójta, ich ilość i specyfikę dotyczącą wykonywania pracy często poza godzinami pracy urzędu i poza siedzibą (np. reprezentowanie Wójta) - ustalono wysokość dodatku w proporcji do powierzonych zadań a nie formalnego wymiaru czasu pracy.”.

W piśmie z dnia 5 września 2023 r. Wójt Gminy (...) podtrzymał cytowane wyżej wyjaśnienia, dodatkowo wnosząc o uznanie, „że zarzut mi stawiany jest bezpodstawny i nie może

stanowią podstawy prawnej do ukarania mnie. Wobec powyższego proszę o uwolnienie mnie od stawianego mi zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych i uniewinnienie.”.

Odnosząc się do ww. wyjaśnień i podnoszonych tam argumentów RKO wskazała, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych⁴, pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie powołania w jednostkach samorządu terytorialnego są zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu oraz skarbnik województwa. Jak stanowi art. 36 ust. 1 ups pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych oraz zgodnie z ust. 4 wymienionego artykułu, pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek funkcyjny. Maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt. 2 ups oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 5 ups, określa w drodze rozporządzenia Rada Ministrów, a konkretnie Rozporządzenie RM, a w dacie orzekania rozporządzenie RM z 2021 r.

„Z treści art. 37 ust. 1 pkt 5 u.p.s. wynika, że dodatek funkcyjny obligatoryjnie przysługuje pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie powołania. Należy pamiętać, że świadczenia obligatoryjne to te, które są ustalone w aktach powszechnie obowiązujących, to jest w ustawach oraz rozporządzeniach. W konsekwencji, w odniesieniu do pracowników powołanych, rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w załączniku nr 2 określa maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku funkcyjnego. Powoduje to, że dodatek funkcyjny staje się obligatoryjnym składnikiem wynagrodzenia pracownika powołanego.” (wyrok SN a dnia 25 maja 2022r. II PSKP 107/21).

Wykaz stanowisk, kwoty maksymalnego poziomu wynagradzania zasadniczego i dodatku funkcyjnego oraz minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania, wskazane zostały w załączniku nr 2 do powołanych wyżej rozporządzeń Rady Ministrów. Zatem dla pracowników zatrudnionych na podstawie powołania (zastępców wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, skarbników gmin,

⁴ Ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135) – zwana dalej ups

powiatów i województwa) w tabeli A i B w załączniku nr 2 do Rozporządzenia RM ustalone zostały maksymalne stawki wynagrodzenia zasadniczego. Przyjęta w ustawie metoda regulacji wynagrodzenia zasadniczego pracowników zatrudnionych na podstawie powołania oznacza, że wynagrodzenie to może zostać ustalone w akcie powołania w dowolnej stawce minimalnej, zaś co do stawki maksymalnej - w granicach do stawki ustalonej w ww. tabeli A i B w załączniku nr 2 Rozporządzenia RM. Kwestię przyznania dodatku funkcyjnego dla osoby zatrudnionej na podstawie powołania jako składnika wynagrodzenia, ustawodawca pozostawia swobodnej decyzji organu mającego kompetencję do ustalenia wynagrodzenia dla danego pracownika, w granicach stawek maksymalnych określonych w Tabeli A i B Załącznika nr 2 do Rozporządzenia RM. RKO zauważyła, podobnie jak podnosi w swoich wyjaśnieniach Obwiniony, że przedmiotowe Rozporządzenie RM. nie rozstrzyga jednak kwestii proporcjonalnego ustalania wynagrodzenia zasadniczego i składników wynagrodzenia w sytuacji niepełnego wymiaru czasu pracy, jak to czyniły § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁵ uchylony z dniem 19 maja 2018 r. RKO wskazała na uzasadnienie do projektu Rozporządzenia RM. Na stronie 4 w pkt. 9 wykazu uregulowań jakie zawiera projekt rozporządzenia wyraźnie wskazano, iż:

„9) w projekcie rozporządzenia zrezygnowano z dotychczasowych przepisów: zawierających regulację, zgodnie z którą pracownikom zatrudnionym w niepełnym wymiarze czasu pracy wynagrodzenie zasadnicze i inne składniki wynagrodzenia przysługują w wysokości proporcjonalnej do wymiaru czasu pracy określonego w umowie o pracę. Regulację w tym zakresie zawiera art. 29² § 1 Kodeksu pracy.”.

Taki zapis uzasadnienia projektu pokazuje, że intencją, ustawodawcy było utrzymanie zasady proporcjonalnego naliczania wynagrodzenia zasadniczego i innych składników wynagrodzenia w przypadku zatrudnienia pracownika samorządowego w niepełnym wymiarze czasu pracy, niemniej jednak ustawodawca zrezygnował z wprowadzania takiej zasady w treści rozporządzenia, bowiem uznał, iż wystarczające uregulowania w tym zakresie zawiera art. 29² § 1 Kodeksu pracy⁶. Podsumowując RKO stwierdza, że, jeżeli pracownik

⁵ Rozporządzenie z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1786 z późn. zm.) – rozporządzenie RM z 2009 r.

⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 z późn. zm.) – zwana dalej kp

samorządowy zatrudniony jest w niepełnym wymiarze czasu, to jego wynagrodzenie zasadnicze i inne składniki wynagrodzenia powinny być ustalane proporcjonalnie do jego wymiaru czasu pracy. Podstawą prawną takiego działania jest art. 43 ust. 1 ups w związku z art. 29² Kp. Stosownie bowiem do art. 29² § 1 kp, zawarcie z pracownikiem umowy o pracę przewidującej zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy nie może powodować ustalenia jego warunków pracy i płacy w sposób mniej korzystny w stosunku do pracowników wykonujących taką samą lub podobną pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, z uwzględnieniem jednak proporcjonalności wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń związanych z pracą, do wymiaru czasu pracownika. Czynnikiem zatem obiektywnie różnicującym sytuację pracowników zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy jest zasada proporcjonalności wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń związanych z pracą do wymiaru czasu pracy pracownika (zasada *pro rata temporis*)⁷.

RKO podziela stanowisko prezentowane przez Jerzego Wratnego wyrażone w artykule „Z problematyki prawnej zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy”.

„Podział etatu musi mieć swoje konsekwencje w zakresie wynagrodzenia za pracę, którego wysokość powinna się kształtować proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy, co oddaje łaciński termin *pro rata temporis*. (...).

Przestrzeganie zasady proporcjonalności, stwarzające nierówność świadczeń pracowników niepełnoetatowych w porównaniu z zatrudnionymi w pełnym wymiarze, nie stanowi przejawu dyskryminacji. Można powiedzieć, że brak równości zapewnia realizację zasady niedyskryminacji.

Z kolei należy zauważyć, że reguła proporcjonalności ma zasięg ograniczony. Zgodnie z brzmieniem art. 29(2) § 1 kp, jej przedmiotem jest przede wszystkim wynagrodzenie za pracę, zaś poza nim - inne świadczenia związane z pracą.

Reguła *pro rata temporis*, odniesiona do wynagrodzenia za pracę, nie powinna nastroczać szczególnych trudności. Niewątpliwie powinno się uwzględniać pojęcie wynagrodzenie *sensu largissimo*, o którym mowa w art. 18 (3c) § 2 kp w kontekście zakazu dyskryminacji płacowej,

⁷M. Tomaszewska[w:] Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1-113, wyd. V, red. K. W. Baran, Warszawa 2020, art. 29(2)

dotyczącego ogółu pracowników. Szerokie pojęcie wynagrodzenia za pracę, różniące się od synalagmatycznej definicji wynagrodzenia, dającej się skonstruować na podstawie art. 78 kp, pozwala uwzględniać poza składnikami wynagrodzenia sensu stricto także inne świadczenia związane z pracą w formie pieniężnej lub w innej formie niż pieniężna (np. deputaty), na które rozciąga się również zasada pro rata temporis.”⁸.⁹

RKO podzieliła także stanowisko wyrażone przez SN w wyroku z dnia 22.08 2018 r. III PK 66/17 „Nie można zasady uprzywilejowania pracownika sprowadzać do prostej zależności, by w razie wątpliwości rozstrzygać na korzyść pracownika, ponieważ zasady o takiej treści nie da się wyprowadzić z przepisów prawa pracy.

W prawie pracy obowiązuje zasada swobodnego kształtowania postanowień umownych, lecz nie jest też sporne, że wolność kontraktowa realizuje się tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to obowiązujące prawo”.

Jak wskazała RKO, Kodeks pracy przewiduje w art. 18 zasadę ochrony uprawnień pracowniczych. Zgodnie z tą zasadą - zasadą uprzywilejowania, postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na podstawie których powstaje stosunek pracy, nie mogą być mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy. Zasada ta w ocenie RKO, w przedmiotowej sprawie winna wyrażać się przyznaniem Z-cy Wójta dodatku funkcyjnego w wysokości 1/4 np. maksymalnej stawki dodatku funkcyjnego na stanowisku zastępcy wójta w gminie do 15 tys. mieszkańców.

RKO nie podzieliła tym samym stanowiska Obwinionego, że przyznanie pracownikowi wyższego wynagrodzenia będzie dopuszczalne, o ile nie dojdzie do przekroczenia dopuszczalnych stawek. Wynagrodzenie pracownika ustala się w proporcji do wymiaru czasu pracy a nie w proporcji do powierzonych zadań. Gdyby przyjąć pogląd Obwinionego, to pracownik wykonujący pracę na 1/4 etatu mógłby otrzymywać np. wynagrodzenie zasadnicze oraz dodatek funkcyjny w maksymalnej wysokości określonej wyżej powołanymi rozporządzeniami Rady Ministrów z uwagi na duży zakres obowiązków.

Dodatek funkcyjny to świadczenie przyznawane osobom zatrudnionym na określonych stanowiskach, związane z pełnioną przez te osoby funkcją. Dodatek ma z założenia

⁸ Jerzy Wrątny „Z problematyki prawnej zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy”

⁹ Studia iuridica Lublinensia vol. XXIV, 3, 2015 Kodeks pracy Komentarz. Lex

rekompensować szerszy zakres odpowiedzialności przypisanej pracownikom, którzy z reguły odpowiadają nie tylko za wyniki własnej pracy, ale także za wyniki pracy innych, podległych im pracowników. Zdaniem RKO zakres obowiązków przypisany danemu pracownikowi powinien korelować z wymiarem czasu pracy na jaki został zatrudniony dany pracownik.

Autonomia stron umowy w kształtowaniu jej postanowień podlega ochronie jedynie w ramach wartości uznawanych i realizowanych przez system prawa, a strony obowiązują nie tylko respektowanie interesu jednostkowego, lecz także wzgląd na interes publiczny¹⁰.

RKO wskazała, że pracodawcę będącego podmiotem finansowanym ze środków publicznych obowiązują większe rygory prawne oraz ograniczenia w swobodzie dysponowania majątkiem i finansami przez wzgląd na racjonalność, gospodarność i społeczne uzasadnienie podejmowanych działań¹¹.

RKO wskazała, że powołane rozporządzenia Rady Ministrów, określają maksymalne stawki wynagrodzenie zasadniczego oraz dodatku funkcyjnego w odniesieniu do pełnego wymiaru czasu pracy. Swoboda pracodawcy polega na tym, że dla osoby powołanej na określone stanowisko w pełnym wymiarze czasu pracy może on przyznać zarówno wynagrodzenie zasadnicze, jak i dodatek funkcyjny poniżej kwoty maksymalnej. Jeżeli jednak osoba powołana na określone stanowisko wykonuje swoje obowiązki w zmniejszonym wymiarze czasu pracy, wówczas zarówno wynagrodzenie zasadnicze jak i dodatek funkcyjny przysługuje proporcjonalnie do wymiaru etatu.

Reasumując RKO stwierdziła, że dodatek funkcyjny wypłacany Zastępcy Wójta Gminy (...), nie został ustalony w sposób proporcjonalny co do wymiaru czasu pracy. Taki stan rzeczy powoduje, że miesięcznie wypłacany Zastępcy Wójta Gminy (...) dodatek funkcyjny ponad ustaloną proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy kwotę jest świadczeniem nienależnym.

Jak wskazano powyżej, zaciągnięcie zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rozpatrując znamiona przedmiotowe zarzucanego naruszenia należy mieć na względzie fakt, iż w rozpatrywanym przypadku zaciągnięto zobowiązanie a następnie wydatkowano środki

¹⁰ Zob. wyrok SA w Szczecinie z 18.2.2021 r., III AUa 445/20

¹¹ Zob. wyrok SN z 11.4.2006 r., I PK 162/05, OSNP 2007, Nr 7-8, poz. 92

publiczne pozostające w dyspozycji jednostki, której samodzielność – w tym samodzielność finansowa - podlega istotnym ograniczeniom.

Zgodnie z art. 216 ust. 1 Konstytucji RP, gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych odbywa się według zasad ustalonych ustawowo, tworzących swoisty reżim finansów publicznych, nacechowany wieloma ograniczeniami. Wskazana zasada legalizmu odróżnia funkcjonowanie administracji od działającego w granicach swobód i wolności prawnych sektora prywatnego. Zaciąganie zobowiązań i wydatkowanie środków publicznych podlega określonym regułom, do których należy m.in. legalność.

W oparciu o powyższe, kierownik jednostki sektora finansów publicznych zaciągając zobowiązania a następnie wydatkując środki publiczne powinien się upewnić, czy ma do tego upoważnienie oraz czy działa w jego granicach.

RKO podkreśliła, iż w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych obowiązuje zasada, w myśl której dozwolone jest to, na co prawo wprost pozwala (art. 7 Konstytucji RP). Inaczej niż w stosunku do podmiotów prawa prywatnego, które mogą generalnie podejmować działania niezakazane przez ustawodawcę. W kontekście rozpoznawanej sprawy ma to takie znaczenie, że o ile prywatnemu pracodawcy nikt nie zarzuciłby nieprawidłowości, jeżeli dokonałby określonych wydatków na rzecz swoich pracowników, przy zachowaniu jednak ogólnych zasad, np. równego traktowania w zatrudnieniu, to pracodawca publiczny, jednostka sektora finansów publicznych dysponująca środkami publicznymi, musi mieć jednoznaczne podstawy prawne do zaciągania zobowiązań a następnie dokonywania wydatków ze środków publicznych.

Dokonując oceny zawinienia oraz odnosząc się jednocześnie do cytowanego powyżej stanowiska Obwinionego, RKO wskazała, że wzorce postępowania, którymi powinien się kierować Obwiniony są klarowne i jednoznaczne: jednostki sektora finansów publicznych zaciągają zobowiązania zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz w granicach upoważnień.

RKO wskazała, iż odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odnosi się do wyodrębnionej kategorii osób (art. 4 i 4a uondfp). Odpowiedzialność ta nie jest zatem odpowiedzialnością powszechną. Na osobach wymienionych we wskazanych przepisach, z racji sprawowanej funkcji oraz w związku z profesjonalnym charakterem wykonywanej

przez nich działalności zawodowej (m.in. na osobach sprawujących funkcje kierownicze), spoczywa szczególny obowiązek dbałości o finanse publiczne.

W ocenie RKO nic nie stało na przeszkodzie, aby Obwiniony dokonał szczegółowej analizy przepisów, a następnie zadbał, by zaciąganie zobowiązań ze środków publicznych odbywało się zgodnie z prawem. Ponadto postępowanie z należytą starannością nakazuje, aby w sytuacji wątpliwej zasięgnąć opinii prawnej, opinii organu właściwego merytorycznie lub też organu nadrzędnego. Dopiero w sytuacji, gdyby opinie potwierdzały stanowisko osoby zaciągającej zobowiązanie, można by uznać, że dołożyła ona należytej staranności, aby prawidłowo działać w danej sprawie.

Biorąc pod uwagę powyższe, RKO uznała działania Obwinionego za zawinione.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest czyn (działanie lub zaniechanie) osoby o statusie wyznaczonym w ustawie, zawiniony i związany z nieprzestrzeganiem reguł wyznaczonych prawem. Dobrem chronionym w przepisach regulujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest przede wszystkim ład finansów publicznych.

Nie budzi przy tym wątpliwości, że zaciąganie zobowiązań zgodnie z przepisami jest jednym z kluczowych elementów tego ładu. Stąd też RKO uznała, że stopień szkodliwości przedstawionego czynu należy ocenić jako wyższy niż znikomy ale nie znaczny. Wpływ na to ma fakt, że doszło do naruszenia podstawowych obowiązków związanych z zaciąganiem zobowiązań, a od osób pełniących funkcje kierownicze w jednostce sektora finansów publicznych należy wymagać świadomości wagi podejmowanych czynności dla zapewnienia prawidłowości funkcjonowania jednostki.

Rozważając kwestie wymiaru kary Komisja Orzekająca I instancji uwzględniła dyrektywy zawarte w art. 33 ust. 2 uondfp, z którego wynika, że organ orzekający uwzględnia motyw i sposób działania, okoliczności działania jak również właściwości, warunki osobiste osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jej doświadczenie zawodowe. RKO uznała, że popełnione przez Obwinionego czyny naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie nosiły cech znikomego stopnia szkodliwości dla finansów publicznych.

RKO biorąc pod uwagę wcześniejszą niekaralność, przedmiot, zakres i okoliczności popełnienia przez Obwinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także podjęte działania, aby w przyszłości nie doszło do podobnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych wymierzyła Obwinionemu Janowi Nowakowi karę upomnienia jako adekwatną do stopnia zawinienia i szkodliwości czynów dla finansów publicznych. Kara upomnienia, mimo że jest najniższą z katalogu kar przewidzianych w przepisach powołanej ustawy jest, w ocenie RKO, adekwatna do stwierdzonych naruszeń i spełni cele w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do Obwinionego, tj. przyczyni się do podjęcia konstruktywnych działań ograniczających w przyszłości ryzyko popełnienia naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Z powyższym orzeczeniem nie zgodził się Obwiniony i w zakresie przypisania odpowiedzialności za popełnienie wyżej opisanego czynu z art. 15 ust. 1 uondfp wniósł pismem z dnia 2 października 2023 r. odwołanie do Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, wnosząc o uchylenie orzeczenia RKO w zaskarżonej części i uniewinnienie.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony stwierdził, że do przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych konieczne jest formalne naruszenie przepisów prawa. Tymczasem przedmiotowe rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagrodzenia zawiera wyłącznie limity kwot, których przekroczenie powoduje naruszenie prawa, a literalnie 1450 zł (wysokość przyznanego i kwestionowanego przez RIO dodatku) mieści się w limicie 1760 zł. Skoro ustawodawca określił w ww. rozporządzeniu wyłącznie granice maksymalne- nieuprawnione jest tzn. nie istnieje podstawa prawna do stosowania proporcjonalności czy jakichkolwiek widełek w zakresie przydzielania określonego tylko w sposób maksymalny wynagrodzenia dla zastępcy wójta (przynajmniej przy tak wprowadzonej i obowiązującej regulacji prawnej). A właśnie taki zabieg, zdaniem Obwinionego zastosowała Regionalna Izba Obrachunkowa w trakcie prowadzonego postępowania (a wcześniej kontroli) - formułując zarzut dla ukarania Obwinionego jako zaciągającego zobowiązanie z naruszeniem przepisów omawianego Rozporządzenia RM. W ocenie Obwinionego nie można karać na podstawie „intencji ustawodawcy” zapisanej jedynie w uzasadnieniu wprowadzanego nowego aktu prawnego w miejsce dotychczasowego, jak uczyniła to RKO, z formalnym wyeliminowaniem konkretnego zapisu

z dotychczasowej regulacji (dot. proporcjonalności wynagrodzenia). Skoro organ musi działać na podstawie konkretnych zapisów prawa (art. 7 Konstytucji RP) to nie można - w ocenie Obwinionego - karać go za intencję ustawodawcy nie ujętą w ramy konkretnego przepisu.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: GKO) po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 października 2024 r. orzekła, że odwołanie Obwinionego nie zasługuje na uznanie z przyczyn wskazanych poniżej.

Jak słusznie wskazała RKO zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ups, pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie powołania w jednostkach samorządu terytorialnego jest m. in. zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jak stanowi art. 36 ust. 1 ups, pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych oraz zgodnie z ust. 4 wymienionego artykułu, pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek funkcyjny. Maksymalny poziom dodatku funkcyjnego zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 5 ups, określa się w drodze rozporządzenia Rada Ministrów.

I tak zgodnie z tabelą B załącznika Nr 2 do Rozporządzenia RM (obowiązującego na dzień popełnienia naruszenia) - pn. „Wykaz stanowisk, kwoty maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego oraz minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania” został ustalony maksymalny poziom dodatku funkcyjnego na stanowisku zastępcy wójta w gminie do 15 tys. mieszkańców. Również z załącznika Nr 2 do rozporządzenia RM z 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (obecnie obowiązującego) – pn. „Wykaz stanowisk, kwoty maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego oraz minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania”, wynika jaki został ustalony maksymalny poziom dodatku funkcyjnego na stanowisku zastępcy wójta w gminie do 15 tys.

Wbrew twierdzeniom Obwinionego określenie maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego nie wyłącza obowiązku stosowania zasady proporcjonalności do jego określania w przypadku

pracowników samorządowych zatrudnionych na określoną część etatu na podstawie powołania.

Zarówno Rozporządzenie RM, jak i rozporządzenie RM z 2021 r. nie rozstrzyga wprost kwestii proporcjonalnego ustalania wynagrodzenia zasadniczego i składników wynagrodzenia w sytuacji niepełnego wymiaru czasu pracy, jak to czyniły § 11 - poprzedzającego wyżej wskazane rozporządzenia - rozporządzenia RM z 2009 r. (uchylonego z dniem 19 maja 2018r.)

Jednak jak słusznie zauważyła RKO ustawodawca dostrzegł potrzebę rezygnacji z tego przepisu czemu dał wyraz uzasadnieniu do projektu Rozporządzenia RM , rezygnując z normy wynikającej § 11 rozporządzenia RM z 2009 r. Przepis ten stanowił swoisty nadmiar legislacyjny albowiem regulacje w tym zakresie znajdują się w Kodeksie pracy, mającym zastosowanie jako ustawa systemowa w odniesieniu do pracowników samorządowych na podstawie art. 43 ust. 1 ups.

Z uwagi na powyższe wskazać należy, że pomimo tego, że zarówno Rozporządzenie RM, jak i rozporządzenie RM z 2021 r. nie rozstrzyga wprost kwestii proporcjonalnego ustalania wynagrodzenia zasadniczego i składników wynagrodzenia w sytuacji niepełnego wymiaru czasu pracy, to Obwiniony był zobowiązany do stosowania w tym zakresie wiążących go także na podstawie art. 43 ust. 1 ups przepisów Kodeksu pracy. W szczególności art. 29² § 1 kp, który stanowi, że zawarcie z pracownikiem umowy o pracę przewidującej zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy nie może powodować ustalenia jego warunków pracy i płacy w sposób mniej korzystny w stosunku do pracowników wykonujących taką samą lub podobną pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, z uwzględnieniem jednak proporcjonalności wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń związanych z pracą, do wymiaru czasu pracy pracownika.

Z powyższej normy wynika, że pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze godzin nie mogą być traktowani w mniej korzystny sposób niż porównywalni pracownicy zatrudnieni w pełnym wymiarze godzin jedynie z tytułu zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin. W tym kontekście GKO nie powtarzając już zasadnie przywołanych stanowisk doktryny i orzecznictwa przez RKO w zaskarżonym orzeczeniu, wskazuje, że w odniesieniu do pracowników zatrudnionych niepełnym wymiarze godzin stosuje się zasadę pro rata temporis („stosownie do upływu czasu”), która w Kodeksie pracy została zdefiniowana jako

zasada proporcjonalności wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń związanych z pracą, do wymiaru czasu pracy pracownika. Tym samym z normy art. 29² § 1 kp wynika, że wraz ze zmniejszeniem wymiaru czasu pracy pracownik może być proporcjonalnie pozbawiony części uprawnień np. płacowych. Przy czym jeżeli prawodawca wprowadza maksymalne składniki wynagrodzenia w odniesieniu do określonych stanowisk to obowiązują one osoby zatrudnione na pełnym etacie, jak i na część etatu (w tym zakresie proporcjonalnie). Gdyby przyjąć, jak chce tego Obwiniony, że osoba zatrudniona na część etatu ma taki sam maksymalny limit kwotowy, jak osoba zatrudniona na część etatu, to byłoby to niesprawiedliwe, a ochrona finansów publicznych byłaby niepełna, a w pewnych sytuacjach iluzoryczna.

Tym samym wynagrodzenie Zastępcy Wójta Gminy (...) powołanego na stanowisko w wymiarze 1/4 etatu zarządzeniem Nr 24/2020 z dnia 30 marca 2020 r., w zakresie dodatku funkcyjnego nie mogło przekraczać proporcjonalnie 1/4 maksymalnego poziom dodatku funkcyjnego na stanowisku zastępcy wójta w gminie do 15 tys. określonego rozporządzeniem RM z 2018 r. Ustalenie zatem - pismem z dnia 15 marca 2021 r. - dodatku funkcyjnego Zastępcy Wójta Gminy (...) w kwocie - 1.450,00 zł przekraczało 1/4 maksymalnego poziomu tego dodatku i było niezgodne z prawem.

Z uwagi na powyższe doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych stypizowanego w art. 15 ust. 1 uondfp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych, a Obwiniony jako kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność podmiotową na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp. Rozważając kwestie winy w oparciu o normę art. 19 ust. 2 uondfp (który stanowi, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych), należy wskazać, że Obwiniony winien zaciągnąć zobowiązanie zgodnie z obowiązującymi przepisami, których treść jest jasna i nie budzi wątpliwości. Nic nie stało na przeszkodzie, aby Obwiniony dokonał szczegółowej analizy przepisów, a następnie zadbał, by zaciąganie zobowiązań ze środków publicznych odbywało się zgodnie z prawem. Należy podkreślić, że od kierownika jednostki

sektora finansów publicznych można i należy wymagać znajomości przepisów określających zasady ustalania wynagrodzeń pracowników tej jednostki. Z uwagi na powyższe działanie Obwinionego należy uznać za zawinione.

Stopień szkodliwości czynu należy ocenić jako wyższy niż znikomy, ale nie znaczny, niewątpliwie bowiem doszło do naruszenia podstawowych obowiązków związanych z zaciąganiem zobowiązań w świetle faktu, że normy w tym zakresie są jasne i nie budzą wątpliwości, a od osób pełniących funkcje kierownicze w jednostce sektora finansów publicznych należy wymagać świadomości wagi podejmowanych czynności oraz znajomości podstawowych przepisów prawa w tym zakresie dla zapewnienia prawidłowości funkcjonowania jednostki.

W odniesieniu do wymiaru kary GKO uznała, że kara wymierzona przez RKO jest adekwatna i uwzględnia dyrektywy zawarte w art. 33 ust. 2 uondfp. Kara upomnienia, mimo że jest najniższą z katalogu kar przewidzianych w przepisach powołanej ustawy jest, adekwatna do stwierdzonych nieprawidłowości i powinna spełnić cele w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do Obwinionego, tj. przyczyni się do podjęcia konstruktywnych działań ograniczających w przyszłości ryzyko popełnienia naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Jednocześnie GKO uznała, że w sprawie nie zachodzą szczególne okoliczności, które uzasadniałyby zastosowanie nadzwyczajnej instytucji – odstąpienia o wymierzenia kary. Dodatkowo można wskazać, że - uwzględniając postawę Obwinionego, który podważa logiczną interpretację przepisów prawa dokonaną przez RKO – odstąpienie od wymierzenia kary mogłoby niezasadnie utwierdzić Obwinionego w błędnym przekonaniu, że nie doszło do nieprawidłowości.

Biorąc pod uwagę powyższe, GKO orzekła jak w sentencji.