

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Warszawa, 14 marca 2024 r.

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

Przewodniczący:	Z-ca Przewodniczącego GKO:	Piotr Nagraba
Członkowie:	Członek GKO:	Sławomir Franek
	Członek GKO:	Katarzyna Ronikier-Dolańska (spr.)
Protokolant:		Dorota Machnicka

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry,
po rozpoznaniu na rozprawie 14 marca 2024 r. odwołania wniesionego przez Obwinionego
(...), zam. ul. (...), (...) (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach
o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej
w Poznaniu z 30 października 2023 r., nr DB-0965/47/2023, którym uznano Pana (...) winnym:

- 1) popełnienia czynu z art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹ polegającego na dokonaniu w latach 2019-2020 wydatków tytułem wypłaty pracownikom Urzędu Miasta (...) zawyżonych nagród jubileuszowych na łączną kwotę 112 534,45 zł brutto, tj.;
w roku 2019 - w wysokości o 94 519,45 zł brutto wyższej dla 11 pracowników, w roku 2020 - w wysokości o 18 015,00 zł brutto wyższej dla 1 pracownika, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) w związku z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 530) – data czynu: 7.01.2019 r., 30.07.2019 r., 29.01.2019 r., 25.09.2019 r., 28.03.2019 r., 26.04.2019 r., 30.01.2019 r., 30.07.2020 r.;

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

- 2) popełnienia czynu z art. 15 ust. 1 uondfp polegającego na zaciągnięciu w latach 2018-2020 zobowiązania w wysokości 285 311,73 zł związanego z przyznaniem Zastępcom Prezydenta oraz Skarbnikowi dodatków specjalnych, bez określenia dodatkowych zadań lub zwiększenia obowiązków służbowych wykonywanych przez tych pracowników, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych - data czynu 19.11.2018 r., 22.11.2019 r., 09.01.2020 r.

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążyła kosztami postępowania w wysokości 510,49 zł;

orzeka

- 1) na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 uondfp uchyla orzeczenie w zaskarżonym zakresie i rozstrzyga sprawę w następujący sposób:
- a) na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 uondfp uniewinnia Obwinionego od popełnienia czynu z art. 15 ust. 1 uondfp polegającego na zaciągnięciu w dniu 22.11. 2019 r. zobowiązania w wysokości 46 526,32 zł związanego z przyznaniem Zastępcy Prezydenta dodatku specjalnego,
- b) uznaje Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie czynów z art. 11 ust. 1 uondfp polegających na dokonaniu w latach 2019-2020 wydatków tytułem wypłaty pracownikom Urzędu Miasta (...) zawyżonych nagród jubileuszowych na łączną kwotę 94 837 zł brutto, tj. w roku 2019 - w wysokości o 76 822 zł brutto wyższej dla 9 pracowników, w roku 2020 w wysokości o 18 015 zł brutto wyższej dla 1 pracownika, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) w związku z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 530) – daty czynów: 30.07.2019 r., 29.01.2019 r., 25.09.2019 r., 28.03.2019 r., 30.01.2019 r., 30.07.2020 r.,
- c) na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 3 uondfp umarza postępowanie w zakresie pozostałych czynów,
- 2) na podstawie art. 36 uondfp odstępuje od wymierzenia kary,

- 3) na podstawie art. 167 ust. 1 uondfp obciąża Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 510,49 zł.**

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 30 października 2023 roku Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (dalej także „RKO” lub „Komisja I instancji”) na podstawie art. 78 ust. 3 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 2 uondfp uniewinniła Pana (...) (dalej „Obwiniony”) pełniącego w czasie zarzucanego popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...) – od zarzutu popełnienia czynu z art. 15 ust. 1 uondfp, polegającego na zaciągnięciu w latach 2018-2019 zobowiązania w wysokości 62 000,00 zł brutto związanego z przyznaniem pracownikom Urzędu Miasta (...) zatrudnionym na podstawie powołania oraz Sekretarzowi Miasta nagród z naruszeniem trybu ich przyznawania, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (dalej „ufp”) w związku z art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych (dalej „ups”) - data czynu 19.12.2018 r., 11.12.2019 r.

Komisja I Instancji uznała natomiast Obwinionego pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...) – winnym popełnienia czynu z art. 11 ust. 1 uondfp, polegającego na dokonaniu w latach 2019-2020 wydatków tytułem wypłaty pracownikom Urzędu Miasta (...) zawyżonych nagród jubileuszowych na łączną kwotę 112 534,45 zł brutto, tj. w roku 2019 - w wysokości o 94 519,45 zł brutto wyższej dla 11 pracowników, w roku 2020 - w wysokości o 18 015,00 zł brutto wyższej dla 1 pracownika, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ufp w związku z art. 38 ust. 2 ups - data czynu: 7.01.2019 r., 30.07.2019 r., 29.01.2019 r., 25.09.2019 r., 28.03.2019 r., 26.04.2019 r., 30.01.2019 r., 30.07.2020 r.

Uznano także Obwinionego – winnym popełnienia czynu z art. 15 ust. 1 uondfp, polegającego na zaciągnięciu w latach 2018-2020 zobowiązania w wysokości 285 311,73 zł związanego z przyznaniem Zastępcom Prezydenta oraz Skarbnikowi dodatków specjalnych, bez określenia dodatkowych zadań lub zwiększenia obowiązków służbowych wykonywanych przez tych pracowników, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ufp w związku z art. 36 ust. 5 ups - data czynu 19.11.2018 r., 22.11.2019 r., 09.01.2020 r.

Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 37 Obwinionemu wymierzono karę upomnienia i obciążono go kosztami postępowania.

Przytoczone rozstrzygnięcie stanowiło wynik ponownego rozpoznania sprawy, w wyniku złożonego przez Obwinionego odwołania i wydanego orzeczenia przez Główną Komisję Orzekającą. Pierwotne orzeczenie Nr RIO/KO/4111/23/2022 z dnia 06 grudnia 2022 r. wydane zostało przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy (dalej także „RKO w Bydgoszczy”).

Rozpoznając sprawę, RKO dopuściła jako dowody w sprawie dokumenty dołączone do wniosku o ukaranie, wyjaśnienia Obwinionego składane w postępowaniu wyjaśniającym jak i na rozprawie zarówno przez RKO w Bydgoszczy jak i GKO. Do materiału dowodowego RKO zaliczyła także dokumenty przedłożone na rozprawie w dniu 30 października 2023 r., tj.:

- zarządzenie Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 9 marca 2017 w sprawie ustalenia jednolitego tekstu regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta (...);
- uzasadnienie przyznania nagrody rocznej dla Pani (...), Pani (...) oraz Pana (...);
- wykaz dodatkowych zadań i obowiązków uzasadniających przyznanie dodatków specjalnych Zastępcom Prezydenta, Sekretarzowi i Skarbnikowi Miasta.

Obwiniony w toku postępowania przed RKO podtrzymał wcześniejsze wyjaśnienia składane w niniejszej sprawie. W odniesieniu do wypłaty dodatków specjalnych i nagród wskazał, że wszystkie były zasadne i co do tego nie miał żadnych wątpliwości.

RKO w uzasadnieniu rozstrzygnięcia wskazała, co następuje.

W zakresie czynu określonego w art. 11 ust. 1 uondfp (nagrody jubileuszowe)

RKO podzieliła, w ślad za GKO, wcześniejsze ustalenia faktyczne i prawne RKO w Bydgoszczy. Podkreślono, że prawidłowe obliczenie wysokości nagrody jubileuszowej, wymagało uwzględnienia treści ustawy o pracownikach samorządowych oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy, tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie

wynagradzania pracowników samorządowych - obecnie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Stosownie do art. 11 ust. 1 uondfp, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Wydatek ze środków publicznych musi być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Złamanie tej reguły i wydatkowanie środków z naruszeniem przepisów (w szczególności ustaw, umów międzynarodowych, aktów wykonawczych, umów cywilnoprawnych) dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 16 grudnia 2014 r., RIO.XII.53-41 /2014, LEX nr 1955351). Biorąc powyższe pod uwagę RKO uznała, że działania polegające na wypłaceniu świadczeń w wysokościach niezgodnych z przepisami ups oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych - obecnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, noszą znamiona czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, opisanego w art. 11 ust. 1 uondfp, a polegającego na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Wydatki te zostały bowiem dokonane niezgodnie z przepisami określającymi zasady wynagradzania i przyznawania świadczeń związanych z pracą pracownikom zatrudnionym w Urzędzie Miasta (...). Opisane działania były również sprzeczne z art. 44 ust. 2 ufp, który nakłada na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. RKO nie znalazła podstaw do zastosowania art. 23 pkt. 1 uondfp, bowiem w przypadku odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wyłączenie odpowiedzialności z powodu usprawiedliwionego błędu co do prawa może nastąpić jedynie w wyjątkowych przypadkach. Zdaniem RKO o usprawiedliwionym błędzie co do prawa można mówić, gdy sprawca nie miał możliwości uniknięcia tego błędu ze względu na to, iż treść zakazu albo nakazu była dla niego niedostępna albo trudnodostępna. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że usprawiedliwiony błąd co do prawa może mieć miejsce, jeśli mamy do czynienia

z wysokim stopniem komplikacji regulacji prawnych, uniemożliwiającym ich zrozumienie i stosowanie, z częstymi i licznymi zmianami przepisów, z krótkim ich *vacatio legis*, z wejściem przepisu w życie z mocą wsteczną albo z przepisem należącym do gałęzi prawa o specjalistycznym charakterze. Żadna z wskazanych okoliczności, zdaniem RKO, w przedmiotowej sprawie, nie występuje. W okolicznościach rozstrzyganej sprawy nie nastąpiła również sytuacja, w której po wcześniejszych interpretacjach, w późniejszym czasie, kluczowe dla sprawy przepisy zostały zinterpretowane odmiennie w wyniku wiążącej administrację wykładni sądowej. Wyjaśniono także, że trudno też mówić o nieświadomości co do istoty stanu prawnego, w sytuacji gdy Obwiniony jest wieloletnim Prezydentem (...) (pełni funkcję Prezydenta (...) nieprzerwanie od 14 grudnia 2010 roku) a przepisy w oparciu, o które naliczano i wypłacano nagrody jubileuszowe były jasne i czytelne nie przysparzające wątpliwości interpretacyjnych. Obwiniony jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, gospodarujący środkami publicznymi, był zobowiązany do zweryfikowania zgodności regulaminu wynagradzania pracowników z przepisami ustawy o pracownikach samorządowych oraz przepisami wykonawczymi do tej ustawy, tj. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych - obecnie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Działania Obwinionego winny uwzględniać zasadę, zgodnie z którą organy jednostki sektora finansów publicznych wydając środki publiczne obowiązane są przestrzegać wszystkich reguł określających to wydatkowanie, w szczególności zaś reguł mających rangę ustawową.

W zakresie czynu określonego art. 15 ust. 1 uondfp (dodatki specjalne) RKO ustaliła i zważyła, co następuje. Czynności kontrolne wykazały, że w latach 2018-2019 przyznano, a następnie w latach 2018-2020 wypłacono Zastępcom Prezydenta Miasta oraz Skarbnikowi Miasta dodatki specjalne, bez określenia dodatkowych zadań lub zwiększenia obowiązków służbowych wykonywanych przez tych pracowników. Pisma przyznające dodatki specjalne podpisał Obwiniony. RKO rozpatrując niniejszą sprawę wzięła pod uwagę brzmienie art. 68 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Kontrola realizacji obowiązku wynikającego z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, dotyczącego obniżenia wynagrodzeń zasadniczych pracownikom pełniącym określone funkcje wykazała, że przed 1 lipca 2018 r. wynagrodzenia

zasadnicze oraz wysokość dodatku funkcyjnego dla każdego z Zastępców Prezydenta ustalone zostały na maksymalnym poziomie wynikającym z przepisów tego Rozporządzenia i wynosiły miesięcznie: 5 600,00 zł i 2 750,00 zł (wg stawki 9). Przyznany dodatek specjalny w 2018 r., w czasie obowiązywania powyższego Rozporządzenia dla Zastępców Prezydenta, wynosił miesięcznie 3.100,00 zł i 3.200,00 zł, odpowiednio stanowił on 37,13% i 38,32% sumy wynagrodzenia zasadniczego i dodatku specjalnego. Wynagrodzenia zasadnicze Zastępców Prezydenta obniżone zostały do wysokości 4.500,00 zł od 1 lipca 2018 r., tj. od momentu obowiązywania omawianego Rozporządzenia. Przyznany dodatek specjalny w okresie od 1 lipca 2018 r. do 31 grudnia 2019 r. wynosił odpowiednio 4 420,00 zł i 4 520,00 zł, co stanowiło 60,97% i 62,34% sumy wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. Powyższe spowodowało, iż mimo obniżenia wynagrodzenia zasadniczego z kwoty 5 600,00 zł do 4 500,00 zł, łączne wynagrodzenia brutto Zastępców Prezydenta od 1 lipca 2018 r. były wyższe od wynagrodzenia obowiązującego (średnio o 270,00 zł) do czerwca 2018 r., tj. sprzed wejścia w życie ww. Rozporządzenia Rady Ministrów, z dnia 15 maja 2018 r., mającego na celu obniżenie wynagrodzeń niektórych pracowników samorządowych. Dodatki specjalne, wypłacone w latach 2018-2020 Zastępcom Prezydenta oraz Skarbnikowi, każdorazowo przyznane zostały na czas oznaczony i wypłacane były cyklicznie. Przyznanie dodatków specjalnych wyżej wymienionym osobom, mimo zastosowanego oznaczonego czasookresu, traktowane było jako regularny (stały) składnik wynagrodzenia. W ocenie RKO okoliczności i argumentacja, podniesione ww. prezentowanych wyjaśnieniach (zarówno składanych w postępowaniu wyjaśniającym przed Rzecznikiem jak i na rozprawie przed GKO i RKO) nie mogą wpłynąć na zmianę oceny prawnej zachowania Obwinionego i wyłączenie jego odpowiedzialności za stwierdzone naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Zaznaczono, że zakres sytuacji faktycznych, umożliwiających pracodawcy przyznanie dodatku specjalnego określony został w art. 36 ust. 5 ups. Zgodnie ze wskazanym przepisem pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Dodatek specjalny ma charakter fakultatywny, a jego przyznanie uzależnione jest zarówno od woli pracodawcy jak i od spełnienia określonych ustawowo przesłanek. Użyte przez ustawodawcę określenie tytułu uzasadniającego przyznanie dodatku specjalnego bezwzględnie związane jest z okresowością sytuacji wskazanych w wymienionym przepisie. Dodatek specjalny jest

to zatem świadczenie o charakterze jednorazowym lub też krótkookresowym. W żadnym zaś razie nie może być elementem stałym wynagrodzenia. Jego przyznanie następuje w sytuacjach szczególnych, wyjątkowych – uwarunkowanych okresowością zwiększonych zadań lub okresowością powierzenia dodatkowych zadań. Zdaniem RKO przyznawanie dodatków specjalnych w sposób ciągły, nie tylko na czas od stycznia do grudnia, ale np. co kwartał, bądź co pół roku i stosowanie tego samego mechanizmu w kolejnych latach, zaprzecza istocie dodatku specjalnego uregulowanego w art. 36 ust. 5 ups. W ten sposób dodatki specjalne stają się bowiem stałym składnikiem wynagrodzenia. RKO zaznaczyła, że ustalając przesłanki nabycia prawa do omawianego dodatku należy pamiętać, że jest to świadczenie, które może być przewidziane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań, poza bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Okresowe zwiększenie obowiązków oznacza zwiększenie ilości pracy. Może to być spowodowane, np. nieobecnością innego pracownika. Zwiększenie obowiązków może mieć nie tylko charakter ilościowy (więcej pracy), ale także jakościowy – polegający na wykonywaniu większej liczby prac związanych ze zwiększoną odpowiedzialnością spośród prac wchodzących w zakres zadań pracownika. Powierzenie dodatkowych zadań powinno być związane z powierzeniem pracownikowi na czas określony zadań, których do tej pory nie wykonywał. Jeżeli pracodawca zamierza na stałe powierzyć pracownikowi dodatkowe obowiązki, wykraczające poza dotychczas wykonywany zakres pracy, powinien to zrobić w formie wypowiedzenia zmieniającego lub zawarcia z pracownikiem porozumienia zmieniającego dotychczasowe warunki pracy. Dodatek specjalny może być zatem przyznawany na czas określony.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 22 listopada 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 741/18, LEX nr 2592722 „(...) świadczenie, o którym mowa w art. 36 ust. 5 u.p.s., mające charakter fakultatywny, może być przewidziane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań, poza stricte bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Jest to świadczenie o charakterze jednorazowym lub krótkookresowym, które może być ustalone dla wszystkich pracowników umownych, w tym zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, kierowniczych stanowiskach urzędniczych, pomocniczych i obsługi, a także doradców i asystentów.” W świetle powyższego, w ocenie RKO, Obwiniony dokonując wskazanych w sentencji orzeczenia wydatków tytułem dodatków specjalnych naruszył art. 36 ust. 5 ups w związku

z art. 44 ust. 2 ufp, tj. w związku z normą prawną, która nakłada na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Każdorazowy wydatek przedstawiony w orzeczeniu stanowił o popełnieniu czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych, a wysokość łącznej kwoty wydatków w danym roku budżetowym, dokonana z naruszeniem przepisów, przekroczyła kwotę wynikającą z art. 26 uondfp. Wydatkowanie oznacza podejmowanie przez dysponenta środków publicznych decyzji o ich przeznaczeniu w określonej wysokości i na określony cel. Pisma przyznające dodatki specjalne podpisał Prezydent Miasta (...) – Pan (...). W konsekwencji, z uwagi na treść przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp w związku z art. 53 ust. 1 i 2 ufp ponosi on odpowiedzialność za naruszenia z art. 11 ust. 1 uondfp.

RKO wskazała, że postanowienia uzasadniające przyznanie dodatku specjalnego zarówno wynikające z regulaminu (w stosunku do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę), a także indywidualnych aktów kreujących przyznanie dodatku specjalnego nie mogą być sprzeczne z normą prawną wynikającą z przepisów art. 36 ust. 5 uondfp.

W zakresie zatem wskazanych w przepisie postanowień odnoszących się zarówno do warunku jak i sposobu przyznawania dodatku – nie mogą one naruszać postanowień tej normy prawnej. Taki sposób pojmowania tego przepisu uzasadniany jest przez zastosowanie wykładni językowej, która polega na ustaleniu znaczenia i zakresu wyrażeń tekstu prawnego ze względu na język, w którym zostały sformułowane. Zastosowanie tej wykładni nie pozostawia żadnej wątpliwości przy odkodowaniu normy prawnej. Także zastosowanie wykładni systemowej polegającej na ustaleniu znaczenia przepisów ze względu na usytuowanie interpretowanego aktu normatywnego w systemie prawnym (tu w systemie norm prawa pracy) – daje podstawy do przyjęcia podobnie jak przy zastosowaniu wykładni językowej – iż zamiarem ustawodawcy zarówno przy zwiększeniu obowiązków służbowych jak też powierzeniu dodatkowych zadań jest okresowość tych sytuacji, a nie stwarzanie cech stałości. Jest to zatem świadczenie o charakterze jednorazowym lub też krótkookresowym. W żadnym zaś razie nie może być elementem stałym wynagrodzenia. Wskazano, że także nazwa dodatku „specjalny”, który wg Słownika języka polskiego PWN oznacza szczególny, wyjątkowy (zob. Słownik języka polskiego PWN <https://sjp.pwn.pl/slowniki/specjalny.html>). Z powyższego należy wysnuć wniosek, że przedmiotowy dodatek powinien być przyznawany w sytuacjach szczególnych,

wyjątkowych, uwarunkowanych okresowością zwiększonych obowiązków lub zadań, jak również pozbawionych cech ciągłości i mechanicznego odnawiania.

W ocenie RKO, przyznanie dodatku wymienionym w orzeczeniu pracownikom nie spełniało ww. przesłanek. Wpłaty dodatku nie miały charakteru periodycznego lecz charakter regularny. Sformułowane zarzuty naruszenia dyscypliny finansów publicznych znajdują odzwierciedlenie w wykładni przedmiotowego przepisu – dodatek musi być przyznany w sytuacji bezwzględnie związanej z okresowością przypadków wskazanych w wymienionym przepisie – a zatem w sytuacji uzasadnionej prawnie, a także „merytorycznie”, tj. dotyczącej treści sprawy, a nie jej strony formalnej. RKO powołała orzecznictwo i poglądy doktryny na poparcie swojego stanowiska. RKO nie uwzględniła wyjaśnień Obwinionego w odniesieniu do dodatków specjalnych zarówno składanych w piśmie w postępowaniu wyjaśniających jak i na rozprawie przed RKO w Poznaniu, bowiem w ocenie RKO, coroczne przyznawanie dodatków specjalnych z góry na cały rok na poczet przyszłych ewentualnych zwiększonych obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań (na dzień przyznania dodatków specjalnych nie określono jakie dodatkowe zadania czy zwiększone obowiązki powierzono tym osobom, co potwierdził na rozprawie Obwiniony) stanowiło stały element wynagrodzenia i stanowi naruszenie art. 36 ust. 5 ups. Wskazać też należy, że dodatki specjalne zostały przyznane osobom należącym do ścisłego kierownictwa, których zadaniem jest nadzorowanie wszystkich zadań w gminie. Co prawda, na rozprawie Obwiniony przedstawił wykaz dodatkowych zadań i obowiązków, na które przyznano dodatki specjalne, jednak te zadania winne być określone w okresie przyznawania dodatków specjalnych. Obwiniony na rozprawie potwierdził, że każdy dodatek specjalny przyznawany jest z góry, dlatego, że jego zastępcy, czy też sekretarz, oraz skarbnik, wielokrotnie muszą go zastępować w zakresie jego obowiązków. Obwiniony potwierdził, że przesłanki przyznawania dodatków specjalnych to wykonywanie obowiązków w zakresie m.in. reprezentowania Prezydenta w ogólnopolskich organizacjach zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego, reprezentowanie Prezydenta w Komisji wspólnej rządu i samorządu terytorialnego oraz spotkaniach z administracją rządową, reprezentowanie Prezydenta podczas uroczystości państwowych i miejskich, w kontaktach zagranicznych, w tym w uczestnictwie w delegacjach do miast partnerskich, reprezentowanie Prezydenta w pracach organów doradczych, opiniujących i monitorujących, w uroczystościach w trakcie których wręczane są w imieniu Prezydenta Miasta medale i wyróżnienia, czasowym

zastępowaniu innego Prezydenta, pełnym przejęciem obowiązków Prezydenta podczas nieobecności Prezydenta i urlopu wypoczynkowego, podczas niezdolności do pracy i wyjazdów służbowych, reprezentowanie Prezydenta w kontaktach z Radą Miasta (...) oraz w trakcie sesji, podczas kontroli zewnętrznych, których przedmiotem jest działalność organu wykonawczego Miasta (...), wykonywanie innych, wynikających z bieżących potrzeb zadań i poleceń Prezydenta Miasta. Z przepisów art. 36 ust. 5 ups, wynika że przyznanie dodatku może nastąpić przy zaistnieniu jednej z dwóch określonych przesłanek tj. okresowe zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań, co powoduje, że ma on charakter świadczenia tymczasowego. Wywody Obwinionego odnośnie przyznawania dodatków specjalnych zdają się - w ocenie RKO - zmierzać do nadania zbyt szerokiego zakresu normowania przepisu z art. 36 ust. 5 ups. Przyjęcie przecież, sposobu przyznawania dodatków specjalnych i reguł jego przyznawania prowadziłoby do powszechnie kwestionowanej w doktrynie interpretacji "ad absurdum". Taka interpretacja przepisu art. 36 ust. 5 ups prowadziłaby, w ocenie RKO, do braku zasadności rozróżnienia dodatkowego od podstawowego składnika wynagrodzenia. Taki efekt wykładni godziłby nie tylko w zasadę racjonalności prawodawcy (która stanowi wszakże również argument z wykładni systemowej), ale naruszał jedną z dyrektyw wykładni językowo-logicznej, która nakazuje przyjmować rozróżnienie w przypadku zastosowania przez ustawodawcę różnie brzmiących wyrażen. Innymi słowy, gdy ustawodawca wprowadza różne pojęcia należy tak przeprowadzić wykładnię by uzyskać ich odmienny zakres znaczeniowy (co oczywiście nie wyklucza logicznej relacji krzyżowania). Poza tym, również wykładnia językowa nakazuje jednak przyjąć takie rozumienie "okresowości" by rozumienie tej nazwy oznaczało stany nie cyklicznie powtarzające się o stałym charakterze. Słownikowe znaczenie tego wyrażenia oznacza bowiem: "trwający pewien czas", "powtarzający się, występujący co pewien czas", "dotyczący danego okresu" (por. słownik PWN). Natomiast, według dominującego stanowiska wykładnia celowościowo-funkcjonalna służy w demokratycznym państwie prawnym do wyboru alternatywy znaczenia językowego lub "koryguje (...) ustalenia osiągnięte na podstawie reguł językowych (...) albo systemowych". W zakresie interpretacji nazwy "okresowy" w brzmieniu art. 36 ust. 5 ups chodzi, zatem o przyjęcie takiej alternatywy znaczenia językowego, które najlepiej odpowiada celowi i funkcji tego przepisu w świetle uprawnień pracownika samorządowego (Rozdział 4 ustawy).

Powyższe argumenty jednoznacznie, zdaniem RKO, przemawiają za trafnością stanowiska RKO i GKO. Ujawniony materiał dowodowy wskazuje na brak zachowania "okresowości" przyznanego przez Prezydenta dodatku specjalnego dla wymienionych w opisie czynu pracowników Miasta (...) (...), w rozumieniu art. 36 ust. 5 ups. Dokładnie tak, jak wskazała RKO w (...), przyznane dodatki były przyznawane nie okresowo, ale stale a "Pan (...) w istocie uczynił dodatek specjalny jednym ze stałych wypłacanych, co miesiąc składników wynagrodzenia, co jednoznacznie sprzeczne jest z intencją ustawodawcy".

Zdaniem RKO, należy jeszcze zwrócić uwagę na rodzaj zwiększonych obowiązków służbowych. Jak wynika z akt sprawy, w wyjaśnieniach składanych przed Rzecznikiem, Skarbnik Miasta i Zastępcy Prezydenta (pisma z dnia 1, 3 i 6 czerwca 2022 r.) wykazali jakie dodatkowe obowiązki im powierzono. Z ww. wyjaśnienia Skarbnika Miasta (pismo z dnia 6 czerwca 2022 r.) wynika, iż w ramach dodatkowych obowiązków m.in. w roku 2020 otrzymał dodatek specjalny za wykonywanie dodatkowych zadań nie wchodzących w podstawowy zakres obowiązków służbowych, tj. dokonywania analizy finansowej samorządów w oparciu o dane finansowe Ministerstwa Finansów (...). Wskazane zadanie, na które przyznano dodatek specjalny wpisuje się w stałe obowiązki każdego skarbnika jednostki samorządu terytorialnego, który przygotowuje wieloletnią prognozę finansową jednostki, która aby mogła spełnić ustawowy obowiązek realistyczności (vide art. 226 upr.) powinna być oparta na realnych danych Ministerstwa Finansów dotyczących jednostek samorządu terytorialnego. Obwiniony na rozprawie wykazał dodatkowe zadania/obowiązki Zastępców Prezydenta i Skarbnika za które zostały przyznane dodatki specjalne. RKO podzieliła stanowisko Rzecznika, że część z tych obowiązków, które były powierzane, wpisuje się w standardowe działanie jst, czyli na przykład związane z reprezentowaniem jednostki na zewnątrz. W ocenie RKO zasadna jest wątpliwość, co do celowości wydatkowania środków publicznych na tak określone cele a nawet pozornie wpisanych w dokumentach dodatkowych (przedłożonych na rozprawie) obowiązków wykazanych przed RKO. Analiza sytuacji finansowej w oparciu o dane finansowe Ministerstwa Finansów a także przepisów prawa w tym zakresie należy, bowiem do podstawowych obowiązków każdego skarbnika jednostki samorządu terytorialnego. RKO podkreśliła, że wykaz zwiększonych obowiązków i/lub dodatkowych zadań, powinien być tak wyszczególniony w piśmie przyznającym dodatek specjalny, aby jasno z niego wynikało, że obowiązki/zadania te wykraczają poza określone w zakresie czynności, przypisane do danego stanowiska. Użyte

przez ustawodawcę określenie tytułu uzasadniającego przyznanie dodatku specjalnego bezwzględnie powiązane jest z okresowością sytuacji wskazanych w wymienionym przepisie a nie na przyznawaniu tego dodatku w stałym, ciągłym okresie. Zgodnie z art. 36 ust. 5 ups, pracownikowi może zostać przyznany dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, jednak nie może być on traktowany jako regularny składnik wynagrodzenia. Każde jego przyznanie powinno być też powiązane z określonym katalogiem dodatkowych obowiązków zleconych pracownikowi do realizacji. To na pracodawcy ciąży obowiązek wykazania zasadności przyznania dodatku specjalnego i poniesienia wydatku ze środków publicznych w sposób zgodny z przepisami warunkującymi ich realizację. Zatem przyznawanie dodatków specjalnych w latach 2018-2019, a następnie w latach 2018-2020 ich wypłata Zastępcom Prezydenta Miasta oraz Skarbnikowi Miasta, bez określenia dodatkowych zadań lub zwiększenia obowiązków służbowych wykonywanych przez tych pracowników, w ocenie RKO - nie miało charakteru tymczasowego. Ciągły charakter tego świadczenia przesądza, że ww. dodatki są przyznawane z naruszeniem ww. przepisów ustawy. Dodatki specjalne przyznane pracownikom stały się stałym składnikiem wynagrodzenia. Powyższe działanie naruszało tym samym przepisy art. 36 ust. 5 ups.

Odwołaniem z 14 grudnia 2023 roku Obwiniony zakwestionował rozstrzygnięcie RKO wnosząc o uchylenie orzeczenia RKO w części tj. pkt. 2,3 i 4 orzeczenia i umorzenie postępowania ze względu na znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych, ewentualnie o odstąpienie od wymierzenia kary, w związku z wyróżnieniem się wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych przed wnioskiem o ukaranie złożonym przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy, a także w związku z podjęciem działań naprawczych w postaci zmiany zasad przyznawania pracownikom Urzędu Miasta (...) nagród jubileuszowych i dostosowaniem ich do obowiązujących przepisów prawa oraz przyznawania dodatków specjalnych z ustaleniem na określony czas dodatkowych zadań lub zwiększenia obowiązków Zastępcom Prezydenta i Skarbnikowi. Zaskarżonej części orzeczenia zarzucono:

- 1) brak wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego,
- 2) nie uwzględnienie w całości zaleceń Głównej Komisji Orzekającej, zgodnie z art. 150 uondfp,
- 3) naruszenie art. 33 i art. 36 ust. 2 uondfp, poprzez ich nie zastosowanie.

W uzasadnieniu odwołania, w zakresie pkt. 2 zaskarżonego orzeczenia Obwiniony zaznaczył, że nagrody jubileuszowe zostały wypłacone w kwotach nie budzących żadnych wątpliwości przez kontrolujących. Podstawą ich wypłacenia był obowiązujący od 2009 r. Regulamin Wynagradzania Pracowników przyjęty Zarządzeniem Prezydenta Nr (...) z 16 czerwca 2009r. Regulamin podlegał uzgodnieniu ze związkami zawodowymi działającymi na terenie Urzędu Miasta (...) oraz nadzorowi pod względem legalności sprawowanemu przez Wojewodę (...). Został sprawdzony pod względem formalno-prawnym przez służby prawne Urzędu Miasta (...). Obwiniony podniósł, że obejmując 14 grudnia 2010 r. urząd Prezydenta Miasta (...) nie miał żadnych podstaw przypuszczać, że tak przygotowany i podpisany przez ówczesnego Prezydenta (...) akt prawny mógłby być niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Regionalna Komisja Orzekająca w Poznaniu ponownie (podobnie jak wcześniej Regionalna Komisja Orzekająca w Bydgoszczy) uznała, że wypłata nagród jubileuszowych nastąpiła na podstawie zarządzenia Prezydenta Nr (...) z dnia 7 sierpnia 2018r. Zarządzenie to (z 2018 r.) ustalało tekst ujednolicony Regulaminu Wynagradzania, przy czym żadna ze zmian dokonanych w Regulaminie Wynagradzania w okresie od 16 czerwca 2009 r. do dnia 7 sierpnia 2018 r. nie dotyczyła wysokości należnych pracownikom nagród jubileuszowych. Sporządzenie tekstu jednolitego ma jedynie charakter redakcyjny i nie stanowi samoistnego źródła prawa. Fakt ten, zdaniem Obwinionego, ma istotne znaczenie do ustalenia odpowiedzialności, ustalenia winy, ewentualnego wymierzenia kary lub odstąpienia od niej. Prawdliwość naliczania i wypłacania nagród jubileuszowych była dwukrotnie weryfikowana przez kontrolerów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy podczas kompleksowych kontroli gospodarki finansowej miasta, tj. w 2012 r. i 2016 r. Nieprawidłowości w tym zakresie nie stwierdzono. Powyższa okoliczność, tj. uznanie obowiązujących w Urzędzie Miasta (...) zasad ustalania wysokości nagród jubileuszowych utwierdziła Obwinionego w przekonaniu, że odbywa się to zgodnie z obowiązującym prawem. Tym samym - w opinii Obwinionego - zaszły przesłanki do uznania, że jego nieświadomość co do naruszenia dyscypliny finansów publicznych była usprawiedliwiona, gdyż Obwiniony nie mógł przypuszczać, że kontrolerzy instytucji powołanej do kontroli finansów samorządowych (Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy) wykażą się tak rażącą niekompetencją nie stwierdzając nieprawidłowości w tym zakresie. Zdaniem Obwinionego, usprawiedliwiona nieświadomość naruszenia dyscypliny finansów publicznych wyłącza odpowiedzialność (art. 23 ust. 1 ustawy).

Obwiniony zauważył, że w orzeczeniu Regionalnej Komisji Orzekającej w Poznaniu, pomimo podnoszenia wszystkich wyżej opisanych okoliczności, zarówno na rozprawie w dniu 30 października 2022 r., jak i wcześniej przed Główną Komisją Orzekającą, nie zostały one wnikliwie rozpatrzone i prawidłowo ocenione. Obwiniony podniósł, że podjął działania naprawcze w postaci zmiany zasad przyznawania pracownikom Urzędu Miasta (...) nagród jubileuszowych i dostosowaniem ich do obowiązujących przepisów prawa poprzez wydanie zarządzenia nr (...) (...) z dnia 17 grudnia 2021 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania Pracowników w Urzędzie Miasta (...).

Wobec powyższego Obwiniony nie zgodził się z oceną RKO, iż „nie zmaterializowały się wskazane w art. 36 ww. ustawy przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary”. Przepis art. 36 ust. 1 ups stanowi, iż w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia. Jako okoliczności łagodzące ustawodawca wskazuje w ust. 2 m.in. wyróżnianie się przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub podjęcie o to starań - co miało miejsce w niniejszej sprawie. W zakresie pkt 3 zaskarżonego orzeczenia, zdaniem Obwinionego pomimo podnoszenia opisanych okoliczności, zarówno na rozprawie w dniu 30 października 2022 r., jak i przed Główną Komisją Orzekającą, nie zostały one wnikliwie rozpatrzone i prawidłowo ocenione. Dodatek specjalny przysługuje pracownikowi z tytułu przydzielenia dodatkowych zadań lub zwiększenia obowiązków służbowych. Zakwestionowane przez Regionalną Komisję Orzekającą w Poznaniu dodatki specjalne przyznane zastępcom prezydenta i skarbnikowi w pełni dotyczyły realizacji dodatkowych zadań i obowiązków. Przyznawane były na określony okres, czyli 1 roku. Każdorazowo warunkiem ich przyznania była deklaracja gotowości podejmowania się w trakcie roku tychże dodatkowych zadań i obowiązków. Ich realizacja odbywała się w większości po godzinach pracy Urzędu, w soboty, niedziele i święta. Brak wyrażenia takiej gotowości wykluczałby przyznanie dodatku specjalnego. Do materiału dowodowego zostały włączone sporządzone przez Obwinionego notatki na okoliczność uzasadnienia ich przyznania oraz zeznania zastępców i skarbnika potwierdzających wykonywanie tych czynności. Regionalna Komisja Orzekająca w Poznaniu

poddała w wątpliwość celowość wydatkowania środków publicznych na wyszczególnione w wyżej wymienionych dowodach cele, posuwając się nawet bezpodstawnie do zarzutu pozorności. Przy czym RKO pominęła przepis art. 79 ust.3 uondfp i nie rozstrzygnęła tych wątpliwości na korzyść Obwinionego. Tymczasem „co do zasady, w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje zasada wykładania niemożliwych do usunięcia wątpliwości w sposób możliwe najkorzystniejszy dla obwinionego W sytuacji, gdy możliwe są różne interpretacje przepisu, w brzmieniu gramatycznym równouprawnione, zaś żadna z nich nie jest sprzeczna z pozostałymi regulacjami danego aktu prawnego i całą gałęzią prawa, której dotyczy to zastosowanie się do jednej z nich nie może być poczytywane za chowanie bezprawne.” (orzeczenie GKO z 23 czerwca 2016 r., BDFI.4800.10.2016, Lex). Obwiniony zauważył, że orzeczenie to formułuje dwa doniosłe w sprawie spostrzeżenia:

- nie ma żadnych podstaw gramatycznych, żeby przyjmować, iż wymieniona w art. 36 ust. 5 ups przesłanka powierzenia dodatkowych zadań musi być związana z występowaniem cechy "okresowości";
- w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych badaniu podlega zgodność działania Obwinionego z prawem, a nie efektywność przyjętego sposobu postępowania.

Stanowisko RKO nie ma oparcia - zdaniem Obwinionego - ani w faktach, ani w istniejących przepisach prawa. Jest niepodważalne wykonywanie przez zastępców prezydenta i skarbnika szeregu czynności wykraczających poza wiążący ich z Urzędem Miasta stosunek pracy. Tym samym musiało to mieć odzwierciedlenie w wypłacanym wynagrodzeniu. RKO pomimo posiadania wszystkich dokumentów organizacyjnych Urzędu Miasta (...) oraz zakresu indywidualnych zadań i odpowiedzialności przypisanych poszczególnym zastępcom prezydenta i skarbnikowi nie wykazała, że wskazane dodatkowe zadania i obowiązki powielały zadania i obowiązki wynikające z indywidualnych umów wiążących zastępców prezydenta i skarbnika zakładem pracy. Obwiniony zwrócił uwagę na jedną, w Jego ocenie najbardziej jaskrawo sprzeczną ze stanowiskiem Regionalnej Komisji Orzekającej w Poznaniu, sytuację. Obejmuje ona wykonywanie dodatkowo przez zastępców prezydenta wszystkich czynności przypisanych do obowiązków Prezydenta Miasta. Odbywa się to każdorazowo w przypadku braku możliwości wypełniania przez Prezydenta Miasta swoich obowiązków. A więc podczas m.in. urlopu wypoczynkowego, wyjazdów służbowych

i nieobecności spowodowanej chorobą. Łącznie w ciągu roku jest to około 50-60 dni, w których zastępcy Obwinionego oprócz swoich obowiązków muszą wykonywać także te, które przypisane są osobiście Obwinionemu, a zatem przejmują nie tylko wszystkie obowiązki i zadania Obwinionego, lecz także nadzór nad zadaniami i obowiązkami pozostałych zastępców prezydenta. Obwiniony zaznaczył, że w toku postępowania takich przykładów wskazywał znacznie więcej. Zdaniem Obwinionego w uzasadnieniu orzeczenia posłużono się manipulacją przypisując Obwinionemu potwierdzenie przyznawania dodatków specjalnych na poczet [cyt.] „przyszłych ewentualnych” zwiększonych obowiązków służbowych lub powierzania dodatkowych zadań. Według Obwinionego, nie jest to prawda. Katalog dodatkowych zadań i obowiązków był znany (dowód z notatki w aktach sprawy), nie był natomiast znany moment ich wykonania. Trudno bowiem oczekiwać, aby z góry były znane terminy występowania w ciągu roku setek aktywności, które zastępcy prezydenta mieli wykonywać. Nie jest prawdą stanowisko zajęte przez RKO w uzasadnieniu (str.52), że zadaniem „ściśłego kierownictwa” jest nadzorowanie wszystkich zadań w gminie. Ustawa o samorządzie gminnym, ani inny akt prawny, nie przewiduje takich regulacji. Regionalna Komisja Orzekająca w Poznaniu, zajęła całkowicie błędne i sprzeczne z faktami stanowisko, że „wszyscy odpowiadają za wszystko”. W Urzędzie Miasta (...) każdy z zastępców prezydenta oraz skarbnik mają przypisany zakres odpowiedzialności. Zakresy te w żadnym z obszarów działalności nie powielają się. W przypadku zadań wymagających współdziałania przez ww. osoby zasady tej współpracy i odpowiedzialności określa prezydent na moment ich wykonania. Trudno bowiem oczekiwać, aby z góry znał terminy wystąpienia w ciągu roku setek aktywności, które w jego zastępstwie wykonywać miały osoby, którym dodatek specjalny przyznano. W Urzędzie Miasta (...) w kontrolowanym okresie zastępcy prezydenta oraz skarbnik otrzymywali najwyższe przewidziane prawem stawki wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. Gdyby nie przyznane im dodatki specjalne ich zarobki byłyby niższe niż wynagrodzenia nadzorowanych przez nich kierowników jednostek organizacyjnych (wydziałów i biur). Taka sytuacja byłaby w rażącej sprzeczności z ogólnymi zasadami wynikającymi z prawa pracy. Odpowiedzialność, kompetencje i nakład pracy zastępców prezydenta i skarbnika jest zdecydowanie większy niż podległych mu urzędników. Jednocześnie przyjęto w Urzędzie Miasta (...) zasadę, że w związku z dodatkowymi zadaniami i obowiązkami nie jest (i nie było wcześniej) naliczane i wypłacane wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych. Niemal

wszystkie dodatkowe zadania i obowiązki były przez zastępców prezydenta i skarbnika realizowane poza godzinami pracy urzędu. Tym samym, biorąc pod uwagę ilość tych dodatkowych aktywności i ich terminy (głównie popołudnia i wieczory, soboty, niedziele i święta) przyznanie dodatków specjalnych było co najmniej finansowo obojętne dla budżetu miasta. Miały one pełne pokrycie w przyjętych przez Radę Miasta (...) uchwałach budżetowych. Z ostrożności procesowej Obwiniony dodał, że w odniesieniu do dodatków specjalnych mają również zastosowanie przywołane w punkcie poprzednim okoliczności wyłączające odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 23 ust. 1 uoondfp). Zagadnienie to również było bowiem przedmiotem kontroli w 2012 r. i 2016 r. kontrolerów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy. Na stronach odpowiednio 245 i 160 protokołów z kontroli zawarto taki sam zapis [cyt.] „Zastępcom Prezydenta i Skarbnikowi został przyznany dodatek specjalny zgodnie z przepisem art. 36 pkt. 5 ustawy”. Stan prawny w tym zakresie nie uległ zmianie. Regionalna Komisja Orzekająca uzasadniając swoje stanowisko stwierdza, że [cyt.] „część” (nie wiadomo która) powierzanych obowiązków [cyt.] „wpisuje się w standardowe działania jst”. Zdaniem Obwinionego, wszystkie przywołane przez niego i świadków w trakcie postępowania dodatkowe zadania i obowiązki są działaniami jst. Nie ma to jednak żadnego znaczenia dla przedmiotowej sprawy, gdyż należy odróżnić działania jst od zindywidualizowanych, tj. wynikających z zawartych z urzędem umów i obowiązujących regulaminów wewnętrznych, zadań i obowiązków konkretnego pracownika jednostki jst. Regionalna Komisja Orzekająca w Poznaniu ponownie (czyniła tak także Regionalna Komisja Orzekająca w Bydgoszczy) rozszerza obowiązek ustawowy stwierdzając, że [cyt.] „wykaz zwiększonych obowiązków i/lub dodatkowych zadań powinien być tak wyszczególniony w piśmie przyznającym dodatek specjalny, tak aby jasno z niego wynikało, że obowiązki/zadania te wykraczają poza określone w zakresie czynności przypisane do danego stanowiska”. Główna Komisja Orzekająca w wydanym w dniu 29 maja 2023r., pomimo podnoszenia tej kwestii przez RKO w Bydgoszczy nie potwierdziła tego obowiązku. Odnosząc się do pkt 4 zaskarżonego orzeczenia Obwiniony wskazał, że RKO stwierdziła, że [cyt.] „Obwiniony nie miał zamiaru popełnienia zarzucanych czynów, a jednak je popełnił na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach”. Jednocześnie stwierdza, że [cyt.] „Pan (...) ponosi pełną odpowiedzialność za popełnienie wykazanych naruszeń”. Wbrew podnoszonym podczas rozprawy w dniu 30.10.2023 r.

faktom, tj. zmianie zasad przyznawania pracownikom Urzędu Miasta (...) nagród jubileuszowych i dostosowaniem ich do obowiązujących przepisów prawa. Regionalna Komisja Orzekająca w Poznaniu stwierdziła, że nie wystąpiły [cyt.] „okoliczności łagodzące wymienione w ust. 2 tego przepisu [tj. art 36 ustawy]”. Obwiniony zaznaczył, że zarówno przed Główną Komisją Orzekającą, jak i RKO podnosił wpływ na podejmowane decyzje, wiedzy wynikającej z zakończonych prawomocnymi rozstrzygnięciami kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy za 2012 r. i 2016 r. W obu przypadkach nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości w odniesieniu do zasad wypłaty nagród jubileuszowych i dodatków specjalnych. Okoliczność ta, nie tylko Obwinionego, ale także każdego innego racjonalnie działającego kierownika jst, utwierdziłaby w przekonaniu o prawidłowym realizowaniu obowiązków prawnych. Niestety RKO zamiast wnikliwie zbadać i ocenić wpływ tej okoliczności na sprawę ograniczyła się do jednozdaniowego uzasadnienia [cyt.] „Po analizie argumentacji zaprezentowanej przez Obwinionego Komisja nie dopatrzyła się okoliczności pozwalających na wyłączenie odpowiedzialności Pana (...) za dokonanie czynów objętych wnioskiem o ukaranie”. Powyższe okoliczności podważają, zdaniem Obwinionego, prawidłowość przeprowadzonego przez Regionalną Komisję Orzekającą w Poznaniu postępowania w zakresie określenia odpowiedzialności i wymierzenia kary i czynią zasadnymi zarzuty podniesione na wstępie odwołania, w szczególności nie zastosowania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Poznaniu art. 33 i art. 36 ust.2 uondfp.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 marca 2024 r. ustaliła i zważyła, co następuje.

Główna Komisja Orzekająca ponownie rozpoznając sprawę podzieliła zapatrywania Komisji I instancji w zakresie dotyczącym naruszenia przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych w zakresie czynów określonych w art. 11 ust. 1 uondfp, polegających na dokonaniu w latach 2019-2020 wydatków tytułem wypłaty pracownikom Urzędu Miasta (...) zawyżonych nagród jubileuszowych na łączną kwotę 94 837 zł brutto, tj. w roku 2019 – w wysokości o 76 822 zł brutto wyższej dla 9 pracowników, w roku 2020 w wysokości o 18 015 zł brutto wyższej dla 1 pracownika, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ufp w związku z art. 38 ust. 2 ups (daty czynów: 30.07.2019 r., 29.01.2019 r., 25.09.2019 r., 28.03.2019 r., 30.01.2019 r., 30.07.2020 r.). Jak GKO wskazała w niniejszej sprawie w orzeczeniu z dnia 29 maja 2022 roku, jak również prawidłowo oceniła RKO, w omawianym zakresie wiążące są postanowienia bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa. Brak

także podstaw do przyjęcia, aby fakt ustalenia korzystniejszych dla pracowników zasad przyznawania tych nagród nie przez Obwinionego, lecz osobę poprzednio pełniącą tę funkcję, jak trafnie wskazała RKO, uchylał odpowiedzialność Obwinionego za przyznanie nagród jubileuszowych z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów. Jednostki sektora finansów publicznych nie mają prawa dowolnie zwiększać przysługujących pracownikom nagród jubileuszowych. Wydane w tym zakresie zarządzenie Prezydenta Miasta (akt wewnętrzny) nie może być sprzeczne z prawem powszechnie obowiązującym.

Art. 38 ust. 2 ups jest jednoznaczny i stanowi, że nagroda jubileuszowa przysługuje w wysokości:

- 1) po 20 latach pracy - 75% wynagrodzenia miesięcznego;
- 2) po 25 latach pracy - 100% wynagrodzenia miesięcznego;
- 3) po 30 latach pracy - 150% wynagrodzenia miesięcznego;
- 4) po 35 latach pracy - 200% wynagrodzenia miesięcznego;
- 5) po 40 latach pracy - 300% wynagrodzenia miesięcznego;
- 6) po 45 latach pracy - 400% wynagrodzenia miesięcznego.

Nie budzi zatem wątpliwości, że Obwiniony powinien, zatwierdzając wydatki, właściwie zinterpretować te przepisy i niestosować sprzecznego z nimi zarządzenia. Miał zatem możliwość zachować się zgodnie z prawem i zastosować właściwe przepisy ustalając i wypłacając nagrody jubileuszowe. Jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych miał obowiązek znać regulacje prawa powszechnie obowiązującego, a nieujawnienie nieprawidłowości przez wcześniejsze kontrole, czy też to, że wadliwe zarządzenie obowiązywało - co do istoty - zanim zaczął pełnić funkcję Prezydenta Miasta (...), nie zwalnia go z odpowiedzialności. Nie można przecież przyjąć, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych ma obowiązek przestrzegać obowiązującego prawa, jeżeli robił to jego poprzednik, albo dopiero wtedy, gdy wskażą na to organy kontroli. Taka wykładnia podważałaby istotę wymagań jakie mogą i powinny być stawiane wobec osoby pełniącej tak istotną funkcję.

Przechodząc do czynu wskazanego art. 15 ust. 1 uondfp polegającego na zaciągnięciu w dniu 22.11.2019 r. zobowiązania w wysokości 46 526,32 zł związanego z przyznaniem Zastępcy Prezydenta dodatku specjalnego, na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 uondfp GKO uniewinniła Obwinionego. W świetle zebranego w sprawie materiału dowodowego brak podstaw do przyjęcia, że dodatek specjalny został przyznany w sposób nieprawidłowy,

z naruszeniem art. 36 ust. 5 usp. Zgodnie z powołaną regulacją pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Postępowanie dowodowe uzupełnione w toku postępowania przed RKO przy ponownym rozpoznaniu sprawy, w tym wyjaśnienia Obwinionego, nie uzasadniają twierdzenia, jakoby Obwiniony nie był uprawniony do przyznania Zastępcy Prezydenta dodatku specjalnego, skoro powierzone mu zostały dodatkowe zadania w szczególności związane z zastępowaniem Obwinionego w czasie nieobecności, realizacji zadań reprezentacyjnych, także w weekendy. Nie sposób uznać, że z góry możliwe jest przewidzenie, w które dni konieczne będzie zastępstwo prezydenta miasta w związku z urlopami, niezdolnością do pracy z powodu choroby, czy innymi działaniami ze sfery reprezentacji (uczestnictwo w uroczystościach, konferencjach itp.). Są to sytuacje, które, jak wynika z doświadczenia życiowego, nie mogą być z góry precyzyjnie zaplanowane na moment przyznawania dodatku. Dodatkowo zaznaczenia wymaga, że dodatek specjalny nie musi – jak wynika z brzmienia art. 36 ust. 5 ups – wiązać się z okresowym powierzeniem dodatkowych zadań. Cecha okresowości wiązana jest przez ustawodawcę ze zwiększeniem obowiązków służbowych. Tym samym GKO uniewinniło w tym zakresie Obwinionego. Co do wypłaty dodatków specjalnych w pozostałym zakresie GKO stwierdziła przedawnienie karalności zarzucanych czynów, w konsekwencji czego umorzono postępowanie na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 3 uondfp. W świetle powyższych rozstrzygnięć konieczna była ponowna analiza dotycząca kary. Zważywszy, że GKO uniewinniła Obwinionego od zarzutu naruszenia art. 15 ust. 1 uondfp (dodatek specjalny), w ocenie GKO zaktualizowały się podstawy do odstąpienia od wymierzenia kary. W przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można bowiem, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia. Jako okoliczności łagodzące można uwzględnić w szczególności działanie lub zaniechanie ze szczególnych pobudek lub w szczególnych warunkach, zasługujących na uwzględnienie, w tym w celu zapobieżenia szkodzie w mieniu publicznym, wyróżnianie się przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych, przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub podjęcie o to starań (art. 36 ust. 1 i 2 uondfp).

GKO wzięła przy tym pod uwagę, że Obwiniony nie był do tej pory karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyróżniał się wykonywaniem obowiązków służbowych przed popełnieniem zarzucanych naruszeń, zrewidował w ramach programu naprawczego zasady przyznawania nagród jubileuszowych wprowadzając reguły zgodne z obowiązującymi przepisami, w szczególności ustawy o pracownikach samorządowych, a kwestionowane zasady nie były uprzednio negatywnie oceniane w toku dwukrotnie prowadzonych kontroli. GKO przyjęła, że samo prowadzenie postępowania w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest w przypadku Obwinionego wystarczające, aby zrealizować funkcję dyscyplinującą. Stąd odstąpienie od wymierzania kary jest uzasadnione. GKO orzekła w sprawie kosztów postępowania zgodnie z art. 167 ust. 1 uondfp. Zważywszy powyższe orzeczono, jak w sentencji.