

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Warszawa, 20 maja 2024 r.

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Wojciech Robaczyński
Członkowie:	Członek GKO:	Katarzyna Łyszczarz
	Członek GKO:	Sławomir Mosór (spr.)
Protokolant:		Kinga Kozłowska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Damiana Grzelki**,

po rozpoznaniu na rozprawie 20 maja 2024 r. odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Obwinionych: Pana 1.(...), zam. (...) oraz Pana 2.(...), zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie z 16 listopada 2023 r. w sprawie o sygn. akt: 4010/15/2023, którym Komisja:

- I. uniewinniła Obwinionego 1.(...) – pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Starosty (...), od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹:

- 1) polegającego na tym, że w 2021 r. dokonał wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez:
 - a) dokonanie:
 - 27 stycznia 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,

¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 104 ze zm.) – zwanej uondfp

Sygn. akt BDF1.4800.129.2023

- 24 lutego 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
- 24 marca 2021 r. wydatku w kwocie 1 109,33 zł,
- 26 kwietnia 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
- 24 czerwca 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
- 26 lipca 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
- 24 września 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
- 26 października 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,

stanowiących wypłatę dodatku specjalnego dla 2.(...) – Wicestarosty (...), przyznanego przez Starostę (...) w piśmie znak: (...) z 22 stycznia 2021 r. na okres od 1 stycznia 2021 r.

do 31 grudnia 2021 r. bez zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności,

b) dokonanie:

- 25 listopada 2021 r. wydatku w kwocie 7 548 zł (z wyrównaniem od 1 sierpnia 2021 r.),
- 12 grudnia 2021 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,

stanowiących wypłatę dodatku specjalnego dla 2.(...) – Wicestarosty (...), przyznanego przez Starostę (...) w piśmie znak: (...) z 25 listopada 2021 r. w kwocie 3807 zł na okres od 1 sierpnia 2021 r. na czas nieokreślony, bez określenia podstawy zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności;

2) polegającego na tym, że w 2022 r. dokonał poszczególnych rodzajów wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez dokonanie:

- 26 stycznia 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
- 25 lutego 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
- 24 czerwca 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
- 26 lipca 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
- 26 września 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
- 26 października 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
- 24 listopada 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
- 21 grudnia 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
- łącznie w kwocie 30 456 zł,

stanowiących wypłatę dodatku specjalnego dla 2.(...) – Wicestarosty (...), przyznanego przez Starostę (...) w piśmie znak: (...) z 25 listopada 2021 r., na okres od 1 stycznia 2022 r. na czas nieokreślony, bez określenia podstawy zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności;

3) polegającego na tym, że dokonał w 2023 r. wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków łącznie w kwocie 7 614 zł, poprzez:

a) dokonanie 25 stycznia 2023 r. wydatku w kwocie 3 807 zł, stanowiącego wypłatę dodatku specjalnego dla 2.(...) – Wicestarosty (...) przyznanego przez Starostę (...) w piśmie znak: (...) z 25 listopada 2021 r., od 1 sierpnia 2021 r. na czas nieokreślony, bez określenia podstawy zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności,

b) dokonanie 25 lutego 2023 r. wydatku w kwocie 3 807 zł, stanowiącego wypłatę dodatku specjalnego dla 2.(...) – Wicestarosty (...) przyznanego przez Starostę (...) w piśmie znak: (...) z 3 lutego 2023 r., na okres od 31 lipca 2023 r. bez zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności

oraz

II. uniewinniła Obwinionego 2.(...) – pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wicestarosty (...), od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 uondfp:

1) polegającego na tym, że w 2020 r. dokonał wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez dokonanie:

- 25 czerwca 2020 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
- 24 lipca 2020 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
- 26 sierpnia 2020 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
- 24 września 2020 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
- 26 października 2020 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
- 25 listopada 2020 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
- łącznie w kwocie 15 360 zł,

stanowiących wypłatę dla niego dodatku specjalnego, przyznanego 24 stycznia 2020 r. w piśmie znak: (...) Starosty (...), na okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. bez zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności,

- 2) polegającego na tym, że w 2021 r. dokonał wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez dokonanie:
- 26 maja 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
 - 25 sierpnia 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
 - łącznie w kwocie 5 120 zł,

stanowiących wypłatę dla niego dodatku specjalnego, przyznanego 22 stycznia 2021 r. w piśmie znak: (...) Starosty (...), na okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. bez zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności,

- 3) polegającego na tym, że dokonał w 2022 r. wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków , poprzez dokonanie:
- 24 marca 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
 - 26 kwietnia 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
 - 25 maja 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
 - 25 sierpnia 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
 - łącznie w kwocie 15 228 zł,

stanowiących wypłatę dla niego dodatku specjalnego, przyznanego 25 listopada 2021 r. w piśmie znak: (...) Starosty (...), na okres od 1 sierpnia 2021 r. na czas nieokreślony, bez określenia podstawy zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności.

Komisja Orzekająca I instancji kosztami postępowania obciążyła Skarb Państwa.

orzeka

- 1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp uchyla zaskarżone orzeczenie w części dotyczącej dokonywania wydatków z naruszeniem przepisów w latach 2020, 2021, 2022 przez Obwinionych: 1.(...) oraz 2.(...) i przekazuje w tym zakresie sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach**

o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie;

- 2. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uondfp, utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w pozostałym zakresie.**

Pouczenie:

W zakresie pkt 1 sentencji, od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

W zakresie pkt 2 orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. W tym zakresie 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 16 listopada 2023 r. o sygn. akt: 4010/15/2023 Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie (dalej: „RKO” lub „Komisja I instancji”):

- I. uniewinniła Obwinionego 1.(...), zam. (...), pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Starosty (...):
- 1) od zarzucanego czynu polegającego na tym, że w 2021 r. dokonał wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez:
- a) dokonanie:
- 27 stycznia 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
 - 24 lutego 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
 - 24 marca 2021 r. wydatku w kwocie 1 109,33 zł,
 - 26 kwietnia 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
 - 24 czerwca 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
 - 26 lipca 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
 - 24 września 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
 - 26 października 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,

stanowiących wypłatę dodatku specjalnego dla 2.(...) – Wicestarosty (...), przyznanego przez Starostę (...) w piśmie znak: (...) z 22 stycznia 2021 r., na okres od 1 stycznia 2021 r.

do 31 grudnia 2021 r., bez zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności.

b) dokonanie:

- 25 listopada 2021 r. wydatku w kwocie 7 548 zł (z wyrównaniem od 1 sierpnia 2021 r.),
- 12 grudnia 2021 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,

stanowiących wypłatę dodatku specjalnego dla 2.(...) – Wicestarosty (...), przyznanego przez Starostę (...) w piśmie znak: (...) z 25 listopada 2021 r. w kwocie 3 807 zł na okres

od 1 sierpnia 2021 r. na czas nieokreślony, bez określenia podstawy zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności

lub odpowiedzialności;

2) od zarzucanego czynu polegającego na tym, że w 2022 r. dokonał poszczególnych rodzajów wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez dokonanie:

- 26 stycznia 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
- 25 lutego 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
- 24 czerwca 2021 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
- 26 lipca 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
- 26 września 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
- 26 października 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
- 24 listopada 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
- 21 grudnia 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,

łącznie w kwocie 30 456 zł,

stanowiących wypłatę dodatku specjalnego dla 2.(...) – Wicestarosty (...), przyznanego przez Starostę (...) w piśmie znak: (...) z 25 listopada 2021 r. na okres od 1 stycznia 2022 r. na czas nieokreślony, bez określenia podstawy zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności,

3) od zarzucanego czynu polegającego na tym, że dokonał w 2023 r. wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków łącznie w kwocie 7 614 zł, poprzez:

a) dokonanie 25 stycznia 2023 r. wydatku w kwocie 3 807 zł, stanowiącego wypłatę dodatku specjalnego dla 2.(...) – Wicestarosty (...) przyznanego przez Starostę (...) w piśmie znak: (...) z 25 listopada 2021 r., od 1 sierpnia 2021 r. na czas nieokreślony, bez określenia podstawy zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności,

b) dokonanie 25 lutego 2023 r. wydatku w kwocie 3 807 zł, stanowiącego wypłatę dodatku specjalnego dla 2.(...) – Wicestarosty (...), przyznanego przez Starostę (...) w piśmie znak: (...) z 3 lutego 2023 r.. na okres do 31 lipca 2023 r., bez zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności,

czym naruszył przepisy w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych² oraz art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych³, tj. o czyn wyczerpujący znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 uondfp.

II. uniewinniła Obwinionego 2.(...), zam. (...), pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wicestarosty (...):

1) od zarzucanego czynu polegającego na tym, że dokonał w 2020 r. wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez dokonanie:

- 25 czerwca 2020 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
- 24 lipca 2020 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
- 26 sierpnia 2020 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
- 24 września 2020 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
- 26 października 2020 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
- 25 listopada 2020 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,

łącznie w kwocie 15 360 zł,

stanowiących wypłatę dla niego dodatku specjalnego, przyznanego 24 stycznia 2020 r., w piśmie znak: (...) Starosty (...), na okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.,

² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 530 ze zm.) – zwana ups

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.) – zwana ufp

bez zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności,

2) od zarzucanego czynu polegającego na tym, że dokonał w 2021 r. wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez dokonanie:

- 26 maja 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,
- 25 sierpnia 2021 r. wydatku w kwocie 2 560 zł,

łącznie w kwocie 5 120 zł,

stanowiących wypłatę dla niego dodatku specjalnego przyznanego 22 stycznia 2021 r., w piśmie znak: (...) Starosty (...), na okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r., bez zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności,

3) od zarzucanego czynu polegającego na tym, że dokonał w 2022 r. wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez dokonanie:

- 24 marca 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
- 26 kwietnia 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,
- 25 maja 2022 r. w kwocie 3 807 zł,
- 25 sierpnia 2022 r. wydatku w kwocie 3 807 zł,

łącznie w kwocie 15 228 zł,

stanowiących wypłatę dla niego dodatku specjalnego, przyznanego 25 listopada 2021 r. w piśmie znak: (...) Starosty (...), od 1 sierpnia 2021 r. na czas nieokreślony, bez określenia podstawy zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności, czym naruszył przepisy art. 36 ust. 5 ups oraz art. 44 ust. 2 ufp, tj. o czyn wyczerpujący znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 uodnfp.

W odniesieniu do Obwinionego 1.(...), przy przyczynach uniewinnienia RKO wskazała, że wprowadzie sposób określenia przez Obwinionego 1.(...) dodatkowych zadań powierzonych 2.(...) - Wicestaroście (...) do realizacji, zarówno w 2021 r., jak i w 2022 r., może budzić wątpliwości odnośnie zgodności treści pism przyznających dodatek specjalny z rodzajem dodatkowych zadań faktycznie powierzonych Wicestaroście (...), co przyznał sam Obwiniony

w swoich wyjaśnieniach, jednakże o tym, czy wypłata przyznanego dodatku specjalnego spełniała wymagania określone w art. 44 ust. 2 ufp, tj. czy była zgodna z przepisami dotyczącymi wydatków na wynagrodzenia dla pracowników samorządowych, w tym z przepisem art. 36 ust. 5 ups, regulującym zasady przyznawania pracownikowi samorządowemu dodatku specjalnego, nie może decydować jedynie treść dokumentu, w którym przyznaje się taki dodatek, lecz całokształt okoliczności faktycznych towarzyszących jego przyznaniu. W przypadku pracowników samorządowych, innych niż wymienieni w art. 36 ust. 3 ups, dodatek specjalny może stanowić składnik wynagrodzenia tych pracowników, jeśli zachodzi okresowe zwiększenie ich obowiązków służbowych lub powierzenie im dodatkowych zadań. Do przyznania tego dodatku wystarczy wystąpienie którejkolwiek z tych okoliczności. W konsekwencji od faktycznego wystąpienia jednej z tych okoliczności w istocie zależy możliwość przyznania i następnie wypłaty dodatku specjalnego dla pracowników samorządowych, innych niż wymienieni w art. 36 ust. 3 ups. Równocześnie RKO zaznaczyła, że okres, w jakim faktycznie występuje jedna z tych okoliczności, decyduje o „okresowości” dodatku specjalnego. Dodatek ten nie może bowiem wykraczać poza czas, na jaki pracodawca zwiększył obowiązki służbowe pracownikowi samorządowemu, innemu niż wymieniony w art. 36 ust. 3 ups lub poza czas, na jaki powierzył mu dodatkowe zadania. Okres, na jaki pracodawca zwiększył obowiązki służbowe ww. pracownikowi samorządowemu lub powierzył mu dodatkowe zadania, nie może być również rozpatrywany w oderwaniu od okoliczności faktycznych, w których nastąpiło zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań. Powinien on być ustalany każdorazowo w kontekście danego stanu faktycznego. Komisja I instancji przyjęła, że okres, na jaki Obwiniony 1.(...) powierzył 2.(...) - Wicestaroście (...) dodatkowe zadania w zakresie scalania gruntów na dużych obszarach, był ściśle powiązany z okresem dofinansowania tych zadań ze środków pochodzących z budżetu Samorządu Województwa Podkarpackiego oraz z budżetu państwa. Z kolei okres, na jaki Obwiniony 1.(...) powierzył 2.(...) – Wicestaroście (...) dodatkowe zadania w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego w (...) był zależny od okresu pełnienia przez niego funkcji Przewodniczącego Rady Społecznej tego Zakładu. Natomiast zwiększenia obowiązków służbowych 2.(...) – Wicestarosty (...), które wiązało się z pełnieniem przez niego roli kierownika zamawiającego w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych przez Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę (...) oraz wykonywania czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego,

przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzanych przez Powiat (...), był zależny od okresu występowania problemów zdrowotnych u 1.(...) - Starosty (...) i związanego z tym braku możliwości wypełniania w tym okresie przez niego tych obowiązków.

Jeśli zaś chodzi o zarzut naruszenia przez Obwinionego 1.(...) dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 uodnfp, polegającego na tym że, w 2023 r. dokonał wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków łącznie w kwocie 7 614 zł, RKO przyjęła, że Obwiniony 1.(...) dokonał jedynie wydatku 25 stycznia 2023 r. w kwocie 3 807 zł. Nie dokonał natomiast wydatku 25 lutego 2023 r. w kwocie 3 807 zł, gdyż wydatek ten był dokonany, w zastępstwie Obwinionego 1.(...), przez 2.(...). Działanie Obwinionego 1.(...) polegające na dokonaniu 25 stycznia 2023 r. wydatku w kwocie 3 807 zł nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyż środki finansowe będące przedmiotem zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie przekraczają kwoty minimalnej, o której mowa w art. 26 ust. 1 uodnfp.

Również w przypadku Obwinionego 2.(...), uzasadniając przyczyny uniewinnienia RKO wskazała, że wprowadzie sposób określenia przez Obwinionego 1.(...) dodatkowych zadań powierzonych 2.(...) - Wicestaroście (...) do realizacji, zarówno w 2021 r., jak i w 2022 r., może budzić wątpliwości odnośnie zgodności treści pism przyznających dodatek specjalny z rodzajem dodatkowych zadań faktycznie powierzonych Wicestaroście (...), co przyznali sami Obwinieni: 1.(...) oraz 2.(...) w swoich wyjaśnieniach, jednakże o tym, czy wypłata przyznanego dodatku specjalnego spełniała wymagania określone w art. 44 ust. 2 ufp, tj. czy była zgodna z przepisami dotyczącymi wydatków na wynagrodzenia dla pracowników samorządowych, w tym z przepisem art. 36 ust. 5 ups, regulującym zasady przyznawania pracownikowi samorządowemu dodatku specjalnego, nie może decydować jedynie treść dokumentu, w którym przyznaje się taki dodatek, lecz całokształt okoliczności faktycznych towarzyszących jego przyznaniu. W przypadku pracowników samorządowych, innych niż wymienieni w art. ust. 3 ups, dodatek specjalny może stanowić składnik wynagrodzenia tych pracowników, jeśli zachodzi okresowe zwiększenie ich obowiązków służbowych lub powierzenie im dodatkowych zadań. Do przyznania tego dodatku wystarczy wystąpienie którejkolwiek z tych okoliczności. W konsekwencji od faktycznego wystąpienia jednej z tych okoliczności w istocie zależy możliwość przyznania i następnie wypłaty dodatku

specjalnego dla pracowników samorządowych, innych niż wymienieni w art. 36 ust. 3 ups. Równocześnie RKO wskazała, że okres, w jakim faktycznie występuje jedna z tych okoliczności, decyduje o „okresowości” dodatku specjalnego. Dodatek ten nie może bowiem wykraczać poza czas, na jaki pracodawca zwiększył obowiązki służbowe pracownikowi samorządowemu, innemu niż wymieniony w art. 36 ust. 3 ups lub poza czas, na jaki powierzył mu dodatkowe zadania. Okres, na jaki pracodawca zwiększył obowiązki służbowe ww. pracownikowi samorządowemu lub powierzył mu dodatkowe zadania, nie może być również rozpatrywany w oderwaniu od okoliczności faktycznych, w których nastąpiło zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań. Powinien on być ustalany każdorazowo w kontekście danego stanu faktycznego. Komisja I instancji przyjęła, że okres, na jaki Obwiniony 1.(...) powierzył Obwinionemu 2.(...) - Wicestaroście (...) dodatkowe zadania w zakresie scalania gruntów na dużych obszarach był ściśle powiązany z okresem dofinansowania tych zadań ze środków pochodzących z budżetu Samorządu Województwa Podkarpackiego oraz z budżetu państwa. Z kolei okres, na jaki Obwiniony 1.(...) powierzył Obwinionemu 2.(...) - Wicestaroście (...) dodatkowe zadania w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego w (...) był zależny od okresu pełnienia przez niego funkcji Przewodniczącego Rady Społecznej tego Zakładu. Natomiast okres zwiększenia obowiązków służbowych Obwinionego 2.(...) - Wicestarosty (...), które wiązało się z pełnieniem przez niego roli kierownika zamawiającego w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych przez Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę (...) oraz wykonywania czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego, przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzanych przez Powiat (...), był zależny od okresu występowania problemów zdrowotnych u Obwinionego 1.(...) - Starosty (...) i związanego z tym braku możliwości wypełniania w tym okresie przez niego tych obowiązków.

Z powyższym orzeczeniem RKO nie zgodził się Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie (dalej: „Rzecznik”) i pismem z 6 grudnia 2023 r. wniósł odwołanie.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie art. 78 ust. 1 pkt 1 uondfp, art. 11 ust. 1 uondfp w związku z art. 44 ust. 2 ufp i art. 36 ust. 5 ups, poprzez uznanie przesłanki

uniewinnienia, że dokonane w tych kwotach wypłaty dodatku specjalnego znajdowały podstawę prawną, nie naruszała zasad dokonywania wydatków budżetowych, gdyż niezasadnie przyjęto faktyczne przesłanki uzasadniające wypłatę w zakresie rodzaju zadań, które dodatkowo zostały powierzone Obwinionemu 2.(...) do realizacji w zwiększeniu jego obowiązków służbowych w danym roku, ujawnione jedynie w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a nie stanowiące podstawy do przyznania dodatku specjalnego i jego wypłaty.

W uzasadnieniu odwołania Rzecznik wskazał, że z wyjaśnień Starosty (...) złożonych na rozprawie wynika, że (...) „Powodem przyznania Wicestaroście dodatku specjalnego był ogólnie wzrost zakresu zadań realizowanych przez Powiat. W Starostwie Powiatowym obowiązuje procedura w zakresie przyznawania dodatku specjalnego, że z wnioskiem występuje osoba zainteresowana. Wniosek ten jest przekazywany przeze mnie do kadr i po sporządzeniu projektu pisma o przyznaniu dodatku, który jest jeszcze opiniowany przez radcę prawnego i Skarbnika Powiatu. Tak było również w przypadku przyznawania przeze mnie dodatku specjalnego dla Wicestarosty. Podstawą przyznania przeze mnie dodatku specjalnego Wicestaroście był wzrost zakresu zadań realizowanych przez Powiat w wyniku wielokrotnego wzrostu budżetu. Wicestaroście przyznałem dodatek specjalny tylko za te obowiązki i zadania, które zostały wymienione w poszczególnych pismach o przyznaniu tego dodatku.”.

W postępowaniu w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publiczny brała udział Pani 3.(...), radca prawna zatrudniona na umowę o pracę w Starostwie (...) i upoważniona do obrony przez Obwinionego 1.(...), która dopiero w piśmie Obrońcy z 8 września 2023 r. i na rozprawie wskazała na nowe okoliczności, które nie były brane pod uwagę przy przyznawaniu dodatku specjalnego. Jeśliby te przesłanki stanowiły podstawę do wypłaty dodatku specjalnego, to powinny się znaleźć w pismach przyznających dodatek specjalny. Skoro procedura przyznawania dodatku specjalnego wymagała wnioskowania przez pracownika, to przesłanki na których oparto orzeczenie o uniewinnieniu powinny konkretnie wskazywać na te dodatkowe, wykraczające poza przypisane obowiązki, czynności z zakresu scaleń prowadzonych przez Starostwo. Starosta (...) powinien dochować należytej staranności wymaganej od kierownika jednostki przyjmując zasadność przyznania konkretnych kwot dodatków specjalnych w konkretnych okresach, w powiązaniu

ze zwiększeniem zakresu lub dodaniu nowych ponadstandardowych obowiązków.

Obydwaj Obwinieni pełnili najwyższe funkcje w Starostwie i wykonywali czynności pracodawcy, a zatem na nich spoczywał obowiązek realizacji przepisów ustawy o pracownikach samorządowych i Kodeksu pracy⁴.

W żadnym z dokumentów przyznającym Wicestaroście (...) dodatek specjalny nie określono zakresu tych dodatkowych prac scaleniowych wykraczających poza działalność nadzorowanego przez niego wydziału, ograniczając się do sformułowania „pełnienia wzmożonego nadzoru” nad tą działalnością, które nie może być uznane za dodatkowe zadania. Powierzenie pełnienia funkcji kierownika zamawiającego wskazuje na regularne i długookresowe wykonywanie tych czynności od roku przydzielenia tych obowiązków tj. od 2019 do 2023, nie zostało powiązane z chorobową absencją Starosty, a zatem nie może być uznane za okresowe zwiększenie obowiązków służbowych uzasadniające wypłatę dodatku specjalnego. Przyznawanie dodatków specjalnych na kolejne następujące po sobie okresy rażąco zaprzeczało istocie dodatku specjalnego.

Jak podniósł Odwołujący, pismo z 25 listopada 2021 r., znak: (...) o przyznaniu dodatku specjalnego na czas nieokreślony w ogóle nie wskazywało dodatkowych zadań lub zwiększonego zakresu obowiązków, a dopiero po ujawnieniu problemu wypłaty dodatku specjalnego przez Regionalną Izbę Obrachunkową w czasie kontroli prowadzonej w 2023 r. nastąpiło z mocą wsteczną od 25 listopada 2021 r. określenie dodatkowych obowiązków, co nie zmienia negatywnej oceny dokonywania wypłat z tego tytułu na podstawie pisma z 25 listopada 2021 r., znak: (...). RKO, zdaniem Rzecznika, na podstawie pism przyznających dodatek specjalny kreuje wątpliwości, których w rzeczy samej w tej sprawie brak, przyjmując wyłącznie za zasadne wyjaśnienia podniesione w piśmie Obrońcy Obwinionego 1.(...) z 8 września 2023 r. przy jednoczesnym braku odniesienia się do wniosku o ukaranie. Zdaniem Rzecznika, wbrew stanowisku RKO, nie można zupełnie pomijać treści dokumentów przyznających dodatek specjalny jako dodatek stały do wynagrodzenia, za czynności choćby w części pokrywające się z zakresem obowiązków wykonywanych w ramach pełnionej funkcji, a jednocześnie opierając się wyłącznie na wyjaśnieniach Obwinionych (pismo Obrońcy i na rozprawie) przyjąć, że:

⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r., poz. 1465 ze zm.)

- dodatkowe zadania w zakresie scalania gruntów na dużych obszarach był ściśle powiązany z okresem dofinansowania tych zadań ze środków pochodzących z budżetu Samorządu Województwa Podkarpackiego oraz z budżetu państwa;
- okres, na jaki Obwiniony 1.(...) powierzył Obwinionemu 2.(...) – Wicestaroście (...) dodatkowe zadania w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego w (...) był zależny od okresu pełnienia przez niego funkcji Przewodniczącego Rady Społecznej tego Zakładu;
- okres zwiększenia obowiązków służbowych Obwinionego 2.(...) – Wicestarosty (...), które wiązało się z pełnieniem przez niego roli kierownika zamawiającego w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych przez Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę (...) oraz wykonywania czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego, przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzanych przez Powiat (...), był zależny od okresu występowania problemów zdrowotnych u Obwinionego 1.(...) - Starosty (...) i związanego z tym braku możliwości wypełniania w tym okresie przez niego tych obowiązków.

RKO przyjęła w zaskarżonym orzeczeniu, „(...) że może budzić wątpliwości odnośnie zgodności treści pism przyznających dodatek specjalny z rodzajem dodatkowych zadań faktycznie powierzonych Wicestaroście (...), co przyznali sami Obwinieni”, tym niemniej to bezzasadnie daje tylko wiarę wyjaśnieniom Obwinionych i Obrońcy, którzy wskazali na zupełnie nowe przesłanki przyznania dodatku specjalnego. Nasuwa się zatem pytanie, dlaczego w tymże orzeczeniu Komisja I instancji pominęła treść dokumentów przyznających dodatek specjalny, wielokroć mówiących o „wzmocnionym nadzorze” nad działalnością wydziałów Starostwa, jak również nie odniosła się do pisma z 25 listopada 2021 r., znak: (...) o przyznaniu dodatku specjalnego na czas nieokreślony, który w ogóle nie wskazywał dodatkowych zadań lub zwiększonego zakresu obowiązków, przyjmując, że ww. przesłanki miały zastosowanie do dodatku specjalnego przyznanego tym pismem. Niezasadnie tym samym przyjęto w orzeczeniu Komisji I instancji, że powyższe przesłanki mają zastosowanie do tego dodatku specjalnego, chociaż 25 listopada 2021 r. nie były w żaden sposób uzewnętrznione. Przyjęcie za zasadne wyjaśnień Obwinionych doprowadziło w istocie do sytuacji, że jeśli przyznanie dodatku specjalnego nastąpi bez jakiegokolwiek uzasadniania pisemnego, to jest możliwe ich „uzupełnienie” z mocą wsteczną, co miało miejsce w tym przypadku poprzez określenie przesłanek 3 lutego 2023 r., znak: (...), czy też poprzez

jednostronne oświadczenie Starosty (...) w toku postępowania w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jak wskazał Odwołujący, z okoliczności sprawy wynika, że te nowe powody przyznania dodatku specjalnego przyjęte przez RKO jako okoliczności uniewinniające Obwinionych były znane wyłącznie Staroście (...), bo nie przekazał ich w swoim właściwie czasie obsłudze prawnej i Skarbnikowi Powiatu celem skonkretyzowania w dokumencie. Ujawnienie ich nastąpiło dopiero w ramach postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wyłącznie na użytek tego postępowania, aby osiągnąć skutek uniewinnienia od stawianych zarzutów. W datach przyznania dodatku specjalnego i datach zatwierdzenia go do wypłaty nie były w żaden sposób uzewnętrznione. Naruszone zostały zasady dokonywania wydatków publicznych odnoszące się wypłaty wynagrodzenia, które w sektorze finansów publicznych limitowane jest podwójne, to jest wielkością planu finansowego jednostki oraz przepisami prawa powszechnie obowiązującego. W przedmiotowej sprawie w dacie zatwierdzenia do wypłaty dodatku specjalnego brak było uzasadnienia do jego wypłaty, bowiem złamano zasady dotyczące jego wypłaty wynikające art. 36 ust. 5 ups.

Należy także wskazać, że do GKO wpłynęły odpowiedzi na odwołanie Rzecznika wniesione przez Obwinionego 1.(...) z 29 kwietnia 2024 r. oraz przez Obwinionego 2.(...) z 29 kwietnia 2024 r. Obwinieni wniesli o uznanie odwołania za nieuzasadnione. Treść wskazanych odpowiedzi jest tożsama. Obwinieni wskazują, że Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wnosząc odwołanie od orzeczenia RKO podważa, że Komisja ta oparła swoje ustalenia w dużej mierze na wyjaśnieniach, które zostały złożone w formie pisemnej oraz w formie zeznań na rozprawie. Taki zarzut prowadzi do wniosku, że w ocenie Rzecznika większą wagę mają dowody z dokumentów, niż dowody z zeznań Obwinionego, co nie znajduje poparcia w obowiązujących przepisach prawa. Dając większą moc dowodom z dokumentów, Rzecznik kwestionuje ich treść, wskazując, że nie zawierały elementów, które uzasadniałyby podstawę do wypłaty dodatku specjalnego dla Wicestarosty. Rzecznik wskazuje ponadto, że sformułowania znajdujące się w dokumentach przyznających Wicestarości (...) dodatek specjalny są zbyt ogólne, czy też niedokładne, a to rzekomo miałoby stanowić naruszenie przepisów prawa. Rzecznik kwestionuje również, iż czynności, za które został przyznany Wicestarości (...) dodatek specjalny nie spełniały przesłanek, które wynikają z treści art. 36 ust. 5 ups.

Według Obwinionych argumentacja Rzecznika nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa. W trakcie postępowania przed Komisją I instancji podkreślano, iż obowiązki Wicestarosty (...) w sposób znaczący uległy zwiększeniu w związku z rozpoczęciem scaleń gruntów na terenie Powiatu (...). Nigdy nie negowano, że prowadzenie scaleń gruntów należy do zakresu działania Wydziału Geodezji, który podlegał bezpośrednio Wicestarości (...), niemniej jednak uruchomienie środków zewnętrznych na to zadanie pozwoliło na jego realizację w skali, jaka wcześniej nie występowała na terenie Powiatu (...). Proces scalania gruntów nie jest procedurą realizowaną wyłącznie zza biurka, wręcz przeciwnie wymaga dużego zaangażowania w czynnościach, które przekonają uczestników do jego zasadności i pozwolą na osiągnięcie celu. Nie bez znaczenia jest, kto przekonuje, funkcja tej osoby, gdyż wiąże się to z jej autorytetem, czy też wiarygodnością. Tym samym celowym było, aby te czynności realizował osobiście Wicestarosta, co z kolei wiązało się ze zwiększeniem ilości jego obowiązków w porównaniu do ilości, które realizował wcześniej. Zdaniem Obwinionych, została więc spełniona przesłanka do przyznania dodatku specjalnego.

W ocenie Obwinionych, Rzecznik kwestionuje okresowość przyznania tego dodatku, jednak na tę okoliczność nie podaje żadnego przepisu prawa, który określałby sposób, w jaki ta okresowość miałaby być wskazana. Okres na jaki dodatek zostaje przyznany może zostać wskazany poprzez czas realizacji konkretnego zadania, gdyż jest oczywiste, że rozpoczęte konkretne zadanie będzie zakończone. Nie można dokonywać zarzutu naruszenia prawa, opierając się na jego błędnej interpretacji, stawiając tak poważne zarzuty należy w sposób nie budzący wątpliwości wskazać, która norma prawna, i w jakim zakresie została naruszona. Art. 36 ust. 5 ups jest regulacją bardzo ogólną i w przypadku pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru jedyną w zakresie przyznawania dodatku specjalnego, dlatego też interpretacja tego przepisu w kontekście regulacji odnoszących się do pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę prowadzi do błędnych wniosków.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: „GKO”) mając na uwadze powyższe, po przeprowadzaniu z udziałem Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych rozprawy w 20 maja 2024 r., orzekła jak w sentencji niniejszego orzeczenia z przyczyn wskazanych poniżej.

GKO zgadza się z twierdzeniem RKO, że o przyznaniu pracownikowi samorządowemu dodatku specjalnego, o którym mowa w art. 36 ust. 5 ups, nie może decydować jedynie treść dokumentu, w którym przyznaje się taki dodatek, lecz całokształt okoliczności faktycznych towarzyszących jego przyznaniu. Jednakże - zdaniem GKO - dokument przyznający dodatek specjalny winien odzwierciedlać faktyczny zakres zwiększonych obowiązków służbowych lub powierzonych dodatkowych zadań. Niedopuszczalne jest ustalanie na podstawie ogółu okoliczności, za co został przyznany dodatek specjalny, z uwagi na fakt, że z treści dokumentu przyznającego ten dodatek nie wynika to w sposób nie budzący wątpliwości. W realiach niniejszej sprawy treść dokumentu przyznającego dodatek specjalny nie koresponduje z faktycznym zwiększeniem niektórych obowiązków służbowych, co zresztą przyznają sami Obwinieni. Fakt, że następnie Obwinieni próbują wykazać, że dodatek specjalny był uzasadniony, wskazując konkretne okoliczności, nie zmienia tego, że nie wynika to z treści dokumentu stanowiącego podstawę dokonania wydatku w tym zakresie, a tylko taki dokument, stanowi sformalizowaną podstawę dokonania wydatku.

W odniesieniu już bezpośrednio do wskazanych w pismach przyznających dodatek specjalny przypadków zwiększenia obowiązków służbowych Wicestarosty, GKO uznaje je za nieuzasadnione, nie dające podstaw do przyznania, a następnie dokonania wydatku w tym zakresie. Za nieuzasadnioną GKO uznaje także argumentację uzupełniającą przedstawioną przez Obwinionych w kontekście tego, za co dodatki specjalne zostały przyznane.

Pismem z 24 stycznia 2020 r., znak: (...) Starosta (...) przyznał dodatek specjalny w kwocie 2 560 zł Wicestaroscie na okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych polegających na:

- 1) wzmożonym nadzorze nad sprawami modernizacji ewidencji gruntów i budynków na terenie powiatu, nadzoru nad weryfikacją prac modernizacyjnych oraz procedurami odwoławczymi w zakresie tych prac;
- 2) pełnieniu roli kierownika zamawiającego w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych prowadzonych przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Starostę (...);
- 3) wzmożonym nadzorze nad pracami scaleniowymi na terenie powiatu oraz nadzór nad zagospodarowaniem poscaleniowym na zakończonych obiektach;

- 4) nadzorze nad funkcjonowaniem Zakładu Opiekuńczo - Leczniczego w (...), poprzez przewodniczenie Radzie Społecznej Zakładu.

Pismem z 22 stycznia 2021 r., znak: (...) Starosta (...) przyznał dodatek specjalny w kwocie 2 560 zł Wicestarście na okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. z tytułu zwiększenia obowiązków polegających na:

- 1) nadzorze nad funkcjonowaniem Zakładu Opiekuńczo - Leczniczego w (...), poprzez przewodniczenie Radzie Społecznej Zakładu;
- 2) wzmożonym nadzorze nad pracami zagospodarowania poscaleniowego zakończonych obiektach;
- 3) pełnieniu roli kierownika zamawiającego publicznych prowadzonych przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Starostę (...).

Z kolei pismem z 25 listopada 2021 r., znak: (...), Starosta (...) przyznał dodatek specjalny Wicestarście w kwocie 3 807 zł na okres od 1 sierpnia 2021 r. na czas nieokreślony, bez określenia zwiększonych obowiązków służbowych lub powierzonych dodatkowych zadań.

W odniesieniu do pisma z 25 listopada 2021 r., znak: (...), w którym nie określono zwiększonych obowiązków służbowych lub powierzonych dodatkowych zadań oraz nie wskazano czasu, na jaki został przyznany ten dodatek specjalny, GKO nie ma wątpliwości, że dokument taki nie mógł stanowić podstawy dokonywania wydatków zarówno w 2021 r., jak i 2022 r. albowiem nie był on zgodny z normą art. 36 ust. 5 ups, która umożliwia przyznanie dodatku tylko z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, a zatem odnosi się do czasowego charakteru skonkretyzowanego wzrostu obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Co więcej, był on niezgodny także z regulaminem wynagradzania obowiązującym w Starostwie Powiatowym w (...), z którego wynika, że dodatek specjalny może być przyznany na czas określony nie dłuższy niż rok.

Następcza zmiana, która miała na celu dookreślenie za co i na jaki czas został przyznany dodatek specjalny Wicestarście (...) pismem z 25 listopada 2021 r., znak: (...), dokonana pismem z 3 lutego 2023 r., znak: (...), nie konwaliduje nieprawidłowości dokonywania wydatków w 2021 r. oraz w 2022 r. w oparciu o przyznanie dodatku specjalnego pismem

z 25 listopada 2021 r., znak: (...), albowiem na czas dokonywania wydatków w 2021 r. i 2022 r. z tytułu dodatku specjalnego, dodatek ten był wypłacany niezgodnie z prawem, albowiem pismo go przyznające nie wypełniało normy art. 36 ust. 5 ups.

Dodatkowo GKO wskazuje, że w piśmie z 3 lutego 2023 r. wskazano, że dodatek specjalny przyznany Wicestarście (...) pismem z 25 listopada 2021 r., znak: (...), został przyznany z tytułu okresowego, dodatkowego zwiększenia obowiązków służbowych w zakresie:

- 1) wykonywania czynności zastrzeżonych dla Kierownika Zamawiającego, przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzanych przez Powiat (...), reprezentowany przez Zarząd Powiatu (...), zgodnie z upoważnieniem Zarządu Powiatu (...) (Uchwała Nr 24/2019 z 18 listopada 2019 r.);
- 2) wykonywania czynności zastrzeżonych dla Kierownika Zamawiającego w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych przeprowadzanych przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Starostę (...) zgodnie z upoważnieniem znak: (...) z 5 lutego 2019 r.;
- 3) nadzoru nad funkcjonowaniem Zakładu Opiekuńczo - Leczniczego w (...), poprzez przewodniczenie Radzie Społecznej Zakładu;
- 4) koordynowania prac przygotowawczy i projektowych dot. inwestycji rozbudowy obiektów Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego w (...);
- 5) wzmożonego nadzoru nad pracami scaleniowymi realizowanymi przez Powiat (...):
 - a) proces rozliczania zagospodarowania poscaleniowego - obręb (...),
 - b) prace w obrębie (...) i (...).

Zatem dodatek ten w zakresie pkt 2 oraz pkt 3 pokrywa się zakresowo z dodatkiem specjalnym już przyznany pismem z 22 stycznia 2021 r., znak: (...), co w kontekście dokonanych wydatków w 2021 r. w oparciu o oba tytuły za miesiące, w których oba te dodatki zostały wypłacone budzi wątpliwości w kontekście podwójnego wynagradzania z tego samego tytułu to jest przyznanego dodatku specjalnego.

Przechodząc bezpośrednio do wykazanych w pismach z 24 stycznia 2020 r., znak: (...) oraz z 22 stycznia 2021 r., znak: (...) opisanych tam zakresów zwiększenia obowiązków służbowych, GKO wskazuje, że za zwiększenie obowiązków służbowych nie może być w realiach niniejszej sprawy uznane pełnienie roli kierownika zamawiającego w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych prowadzonych przez Skarb Państwa,

reprezentowany przez Starostę). W szczególności, że - jak wynika z akt sprawy - Wicestarosta dysponował odpowiednim upoważnieniem do pełnienia tej roli, a zatem wiązało się to z pełnieniem standardowych zadań wynikających z udzielonego upoważnienia. Co więcej, jak już zostało wskazane, z pism przyznających dodatek nie wynika fakt, że pełnienie roli kierownika zamawiającego wiąże się z przejęciem postępowań, które prowadzić miał Starosta w związku z jego długotrwałą nieobecnością. GKO wskazuje także, że nawet uznając, że Wicestarosta zastępował Starostę w postępowaniach, gdzie ten pełnić winien rolę kierownika zamawiającego w związku z nieobecnością wynikającą z problemów zdrowotnych, to jest to okoliczność związana ze standardowym ryzykiem związanym z pełnieniem roli zastępującego i nie stanowi przesłanki do wypłaty dodatku specjalnego.

Za zwiększenie obowiązków służbowych nie może być w realiach niniejszej sprawy uznane także:

- wzmożony nadzór nad pracami scaleniowymi na terenie powiatu oraz nadzór nad zagospodarowaniem poscaleniowym na zakończonych obiektach (jak w przyznanym dodatku za 2020 r.),
- wzmożony nadzór nad pracami zagospodarowania poscaleniowego zakończonych obiektach (jak w przyznanym dodatku za 2021 r.).

Należy zauważyć, że jak wynika z Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w (...), kwestie scaleniowe znajdowały się w kompetencjach, nadzorowanego przez Wicestarostę - Wydziału Geodezji, Kartografii, Gospodarki Nieruchomościami i Mieniem Powiatu. Zatem do obowiązków Wicestarosty należał nadzór nad zadaniami tego Wydziału.

Z pism przyznających dodatek specjalny nie wynika, że prace scaleniowe, o których mowa w pismach przyznających dodatki specjalne stanowią dodatkowe, fakultatywne zadanie, którego Powiat (...) podjął się z własnej inicjatywy. Pomimo tego nie zmienia to faktu, że związane są z zakresem zadań nadzorowanego wydziału, a wzrost obciążeń jest sytuacją standardową.

Nie można także uznać za uzasadnione przyznanie dodatku specjalnego z tytułu przewodniczenia przez Wicestarostę Radzie Społecznej Zakładu Opiekuńczo - Leczniczego w (...), skoro z Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w (...), wynikał

obowiązek nadzoru Wicestarosty nad tym Zakładem. Co więcej z art. 48 ust. 6 pkt 2 lit. a tiret drugie ustawy o działalności leczniczej⁵ wynika, że starosta lub osoba przez niego wyznaczona - w podmiotach utworzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego pełni funkcję przewodniczącego rady społecznej. Zatem pełnienie funkcji Przewodniczącego Rady Społecznej Zakładu Opiekuńczo - Leczniczego w (...) wynikało z realizacji obowiązku ustawowego. Tym samym pełnienie funkcji Przewodniczącego Rady Społecznej Zakładu Opiekuńczo - Leczniczego w (...) nie może, zdaniem GKO zostać uznane za zwiększenie obowiązków służbowych uzasadniających przyznanie dodatku specjalnego, albowiem pełnienie tej roli stanowi spełnienie obowiązku ustawowego i powiązane jest z zakresem odpowiedzialności Wicestarosty wynikającym wprost z Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w (...).

Mając na uwadze powyższe, GKO stoi na stanowisku, że w realiach niniejszej sprawy doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 uodfnp polegającego na tym, że zarówno Obwiniony 1.(...), jak i Obwiniony 2.(...), w zakresie wydatków szczegółowo opisanych w sentencji niniejszego orzeczenia, dokonali tych wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Obwinionym można także przypisać zawinione działanie w tym zakresie, albowiem Obwiniony 1.(...) – Starosta Powiatu winien odmówić przyznania dodatku specjalnego Wicestarości, i w konsekwencji nie dokonałby nieuprawnionego wydatku. Natomiast Obwiniony 2.(...) – pełniący w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wicestarosty, powinien odmówić zatwierdzenia wydatku w zakresie dodatku specjalnego przyznanego jego osobie, gdyż był mu on przyznany niezasadnie.

Z uwagi na powyższe mając na uwadze normę art. 146 ust. 2 uodfnp, GKO postanowiła o przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję I instancji w zakresie wydatków dokonanych w 2020, 2021 i 2022 r. przez Obwinionego 2.(...) oraz w zakresie wydatków dokonanych w 2021 r. oraz 2022 r. przez Obwinionego 1.(...).

GKO zauważa jednocześnie, że RKO prawidłowo rozstrzygnęła w zakresie wydatków dokonanych przez Obwinionego 1.(...) w 2023 r. i z tego tytułu utrzymała orzeczenie w tym zakresie w mocy.

⁵ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2024 r., poz. 799)