

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Warszawa, 29 maja 2023 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:		Kinga Kozłowska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Arkadiusza Babczuka**,

po rozpoznaniu na rozprawie 29 maja 2023 r. odwołania wniesionego przez Obwinionego (...), zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy z 6 grudnia 2022 r., sygn. akt: RIO/KO/4111/23/2022 w zakresie pkt 1, którym Komisja uznała Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...), winnym popełnienia czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu:

1) 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 ustawy o finansach publicznych¹ w związku z art. 38 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych² – 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.;

- 2) 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.; 9.01.2019 r.;
- 3) 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 w związku z art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych – data czynu: 19.12.2018 r.; 11.12.2019 r.

oraz wymierzyła Obwinionemu łączną karę nagany i obciążyła kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 443,46 zł,

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp uchyła zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)

² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530)

Uzasadnienie:

Orzeczeniem z 6 grudnia 2022 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy (dalej: „RKO” lub „Komisja I instancji”) uznała Pana (...) (dalej: „Obwiniony”) za winnego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu:

- 1) art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³, 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 o finansach publicznych⁴ w związku z art. 38 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych⁵ - 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.;
- 2) 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.; 9.01.2019 r.;
- 3) 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 ufp w związku z art. 36 ust. 6 ups - data czynu 19.12.2018 r.; 11.12.2019 r.

³ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 289 ze zm.) – zwanej uondfp

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) – zwanej ufp

⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530) – zwanej ups

Zważywszy powyższe RKO wymierzyła Obwinionemu łączną karę nagany oraz orzekła zwrot kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 443,46 złotych.

Z uzasadnienia orzeczenia wynika, iż rozprawa przed RKO odbyła się 6 grudnia 2022 roku. Komisja I instancji nie uwzględniła wniosku Obwinionego o wyznaczenie innego terminu rozprawy uzasadnianego przez niego pobytem w tym czasie na wcześniej zaplanowanym urlopie, poza miejscem zamieszkania. 23 listopada 2022 roku Przewodniczący RKO wydał postanowienie o oddaleniu wniosku o odroczenie terminu rozprawy wyznaczonej na 6 grudnia 2022 r. uznając, iż urlop wypoczynkowy nie jest wydarzeniem nadzwyczajnym, a Obwiniony nie wykazał by istniały przeszkody, których nie można przezwyciężyć.

W konsekwencji rozpoznanie sprawy nastąpiło na rozprawie 6 grudnia 2022 roku bez udziału Obwinionego, który o terminie i miejscu rozprawy został prawidłowo powiadomiony, z zachowaniem zasad i trybu określonego w art. 121 uodfp.

RKO przeprowadziła dowody ze złożonych dokumentów i oświadczeń, i wyjaśnień, w tym zgromadzonych podczas przeprowadzonej kontroli.

Komisja I instancji wykonując dyspozycję art. 24 ust. 1 uodfp dokonała porównania stanu prawnego w czasie popełnienia czynu ze stanem prawnym obowiązującym w czasie orzekania. Zgodnie z wyżej powołanym przepisem, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia tego naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Opis czynów zarzucanych Obwinionemu nie uległ zmianie. Zmianie nie uległy również przepisy stanowiące materialnoprawną podstawę stwierdzenia naruszenia określone ustawą o finansach publicznych oraz o pracownikach samorządowych. Wobec ustalenia, że przepisy obowiązujące w dacie popełnienia czynu są tożsame z obecnie obowiązującymi przepisami, Komisja I instancji stosowała przepisy obowiązujące w czasie orzekania.

W zakresie czynu określonego w art. 11 ust. 1 uodfp RKO ustaliła i zważyła, co następuje. Obwiniony 7 sierpnia 2018 roku wydał Zarządzenie Nr (...) w sprawie ustalenia tekstu jednolitego Regulaminu Wynagradzania Pracowników w Urzędzie Miasta (...) (k. 398-395). W Rozdziale 11 § 29.1 Zarządzenia Nr (...) ustalono, że pracownikowi przysługuje nagroda jubileuszowa, a jej wysokość uzależniona jest od ilości przepracowanych lat, i tak:

- po 20 latach pracy 75% wynagrodzenia miesięcznego;

- po 25 latach pracy 100% wynagrodzenia miesięcznego;
- po 30 latach pracy 200 % wynagrodzenia miesięcznego;
- po 35 latach pracy 350% wynagrodzenia miesięcznego;
- po 40 i 45 latach pracy - 400% wynagrodzenia miesięcznego.

Na podstawie powyższego Zarządzenia Obwiniony podpisał pisma przyznające nagrody jubileuszowe 11 pracownikom w roku 2019 na łączną kwotę 234 571,55 zł brutto oraz w roku 2020 1 pracownikowi w wysokości 39 175,05 zł brutto.

RKO wskazała, że w art. 38 ust. 2 ups została określona wysokość nagrody jubileuszowej przysługującej pracownikom. Zgodnie z tym przepisem 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.

W związku z takim brzmieniem przepisu Komisja I instancji ustaliła, że w Urzędzie Miasta (...) nagrody jubileuszowe wypłacone w roku 2019 i 2020 za 35 i 40 lat pracy zostały wypłacone w zawyżonych wysokościach. Pracownikom ze stażem pracy 35 i 40 lat pracy na podstawie zapisów ustawowych przysługiwała nagroda odpowiednio w wysokości 200% i 300% wynagrodzenia miesięcznego. Przyznane nagrody w Urzędzie Miasta (...) zostały wypłacone w zawyżonej wysokości tj. w roku 2019 o kwotę 94 519,45 zł, natomiast w roku 2020 o 18 015,00 zł.

Komisja I instancji wskazała, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 uoondfp 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.

Obwiniony skorzystał z przysługującego prawa do złożenia wyjaśnień, które wpłynęły do Rzecznika 27 grudnia 2021 r. Tożsame wyjaśnienia wraz z wnioskami dowodowymi Obwiniony złożył do Przewodniczącego RKO przy piśmie z 16 listopada 2022 r. W ocenie Obwinionego przepisy prawa, tj. art. 38 ust. 2 ups oraz § 29 ust. 1 regulaminu wynagradzania

pracowników w Urzędzie Miasta (...), nie wykluczają przyjmowania przez pracodawcę rozwiązań względniejszych dla pracowników (zasada korzystności). Obwiniony podał przykłady zawarte w orzecznictwie i doktrynie, które jego zdaniem pozwalają wywieść, iż nie ma podstaw, aby uznać, że art. 38 ust. 2 ups jest odstępstwem od reguły semidyspozytywności norm prawa pracy, co wykluczałoby możliwość ustalenia nagród jubileuszowych w wyższej wysokości niż wynikająca z tego przepisu. W powyższym zakresie Obwiniony wniósł o przeprowadzenie dowodu:

1) z następujących dokumentów:

- zarządzenia Prezydenta Miasta (...) Nr (...) z 12 marca 2013 r., Nr (...) z 20 kwietnia 2016 r., Nr (...) z 15 grudnia 2017 r., Nr (...) z 11 maja 2018 r., Nr (...) z 4 lipca 2018 r.,
- pisma ówczesnego Sekretarza Miasta z 11 maja 2009 r., znak: (...) (k. 449-448),
- pisma z 22 maja 2009 r. Międzyzakładowej Organizacji Związkowej NSZZ „SOLIDARNOŚĆ” Pracowników Administracji przy Urzędzie Miasta (...) (k.444),
- pisma z 29 maja 2009 r. Związku Zawodowego Pracowników Samorządowych w (...) (k. 447),
- pisma z 19 maja 2009 r., znak: (...) Związku Zawodowego Pracowników Administracji Samorządowej Urzędu Miasta (...) (k. 441),
- zarządzenia nr (...) Prezydenta Miasta (...) (...) z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Wynagrodzenia Pracowników w Urzędzie Miasta (...) (k. 493-452),

na okoliczność uzgodnienia treści regulaminu wynagradzania w Urzędzie Miasta (...) w 2009 r. ze związkami zawodowymi działającymi przy Urzędzie Miasta (...) oraz daty wejścia w życie ww. regulaminu zawierającego w rozdziale 11 regulacje odnoszące się m.in. do wysokości nagrody jubileuszowej,

2) z wyjaśnień świadka (...) - Prezydenta Miasta (...) w latach (...), na okoliczność przyczyn wprowadzenia regulacji regulaminowych w zakresie wysokości nagród jubileuszowych w ww. regulaminie wynagradzania.

RKO dopuściła dowody z dokumentów, co do wezwania Pana (...) - Prezydenta Miasta (...) w latach (...) jako świadka. Przewodniczący Komisji oddalił wniosek o przesłuchanie świadka, z uwagi na fakt, że okoliczność, która miała zostać udowodniona, nie ma znaczenia dla sprawy. Przedmiotem naruszenia dyscypliny finansów jest dokonanie w latach 2019-2020 wydatków tytułem wypłaty pracownikom Urzędu Miasta (...) zawyżonych nagród

jubileuszowych. Podstawą dokonania tych wydatków było Zarządzenie Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia tekstu jednolitego Regulaminu Wynagradzania Pracowników w Urzędzie Miasta (...), podpisane przez Obwinionego. Przyczyny wprowadzenia wyższych nagród jubileuszowych we wcześniejszym zarządzeniu pozostają bez znaczenia dla sprawy. To Obwiniony jako kierownik jednostki podejmując Zarządzenie Nr (...) oraz podpisując pisma, na podstawie których dokonano wypłaty nagród był zobligowany do weryfikacji zapisów w nich zawartych.

Komisja I instancji wyjaśniła, że - jak wielokrotnie w doktrynie wskazywano - nagroda jubileuszowa nie jest instytucją powszechną. W odniesieniu do niektórych grup zawodowych nagroda jubileuszowa jest świadczeniem zawartym w tzw. pragmatyce zawodowej, tj. akcie prawnym regulującym treść stosunku pracy, szczególne uprawnienia i zasady wynagradzania danej grupy zawodowej. Przykładem takiej pragmatyki jest między innymi na dzień popełnienia czynu rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁶ - obecnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁷. Powołane rozporządzenie jest aktem wykonawczym do ustawy o pracownikach samorządowych, w którym zawarto, że pracownikom samorządowym przysługuje nagroda jubileuszowa (art. 36 ust. 2). Ustawa o pracownikach samorządowych i przepisy wykonawcze do tej ustawy zawierają samodzielne regulacje w zakresie nagród jubileuszowych dla tej grupy pracowników. Nagroda jubileuszowa przysługuje pracownikowi samorządowemu (art. 36 ust. 2) bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy (niezależnie od tego, czy jest to umowa o pracę, wybór czy powołanie). Przepis powyższy określa szczegółowo przysługujące składniki wynagrodzenia i inne świadczenia pieniężne (tj. wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach). Oznacza to, że nabycie prawa przez pracownika samorządowego do nagrody jubileuszowej

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936 ze zm.)

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 1960)

(a także innych, wymienionych powyżej wynagrodzeń i świadczeń) oraz zasady jej wypłacania nie są uzależnione od uznania pracodawcy. Prawo to nie może być zatem regulowane przez wewnętrzne akty jednostki samorządowej, co wynika również z art. 39 ust. 2 pkt 1 ups. Pracodawca w regulaminie wynagradzania, o którym mowa w art. 39 ust. 1 ww. aktu prawnego, może określić m.in. warunki przyznawania i wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa. Wyłączenie to wskazuje, że charakter nagrody jubileuszowej nie jest uznaniowy, a pracownik aby ją otrzymać, musi spełnić warunki przewidziane w ustawie. W treści art. 38 ust. 2 ups określone zostało w sposób jednoznaczny prawo do nagrody jubileuszowej oraz jej wysokość. Najważniejszym i jedynym warunkiem otrzymania nagrody jubileuszowej jest spełnienie kryterium osiągnięcia przez pracownika odpowiedniego stażu pracy. Nagroda jubileuszowa przysługuje po raz pierwszy po 20 latach pracy.

RKO w uzasadnieniu powołała poglądy judykatury - w wyroku WSA w Gliwicach⁸ Sąd zajął się kwestią ważności uchwały Rady Powiatu, która przyznała i wypłaciła przewodniczącemu zarządu powiatu „nagrodę jubileuszową” w wysokości 450% miesięcznego wynagrodzenia w związku z jubileuszem 50 lat pracy. Sąd uznał uchwałę za wadliwą, gdyż została ona podjęta z naruszeniem upoważnienia ustawowego. „Nagroda jubileuszowa”, zdaniem WSA w Gliwicach, może być przyznawana i wypłacana wyłącznie w granicach określonych przez przepisy ustawy o pracownikach samorządowych, które są bezwzględnie obowiązujące.

Jak dalej wskazuje Sąd, „przesłanki decydujące o jej przyznaniu są uregulowane wyczerpująco, a podmiotowi decydującemu nie służy władza dyskrecyjna, bowiem jest on zobowiązany przepisem rangi ustawowej. W konsekwencji wszelkie odstępstwa od określonych we wskazanym przepisie zasad, w tym zmiana okresu lat pracy, po jakich przysługuje nagroda jubileuszowa, są niedopuszczalne i nie mogą zostać zaakceptowane”.

Dalej RKO wskazała, że odpowiedzialność za popełniony czyn, zgodnie z brzmieniem art. 19 ust. 2 uondfp, ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć, mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp odpowiedzialności

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 lipca 2009 r. (sygn. IV SA/G1 271/09)

za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych. Obwiniony pełnił w czasie popełnienia czynu funkcję Prezydenta Miasta (...). Jako kierownik jednostki zgodnie z art. 53 ust. 1 ufp jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej jednostki, a więc i za zarzucane naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony, będąc kierownikiem jednostki dopuścił do wypłaty na rzecz pracowników w roku 2019 i 2020 r. zawyżonych nagród jubileuszowych.

To Obwiniony podjął wadliwe Zarządzenie Nr (...), a następnie podpisał pisma informujące o nabyciu prawa do nagrody jubileuszowej bez zweryfikowania jego treści z przepisami prawa, które były podstawą dokonania wydatku.

RKO powołała orzeczenie Głównej Komisja Orzekającej⁹, w którym wskazano, że „(...) Na gruncie niniejszej sprawy, jak wynika z dokonanych przez RKO ustaleń faktycznych, nie budzi wątpliwości, iż Pan (...) pełniąc funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...) - będąc kierownikiem jednostki, dopuścił do wypłaty w dniu 23.06.2017 r. na rzecz jednego z pracowników podległej mu jednostki nagrody jubileuszowej (...). W ocenie GKO Obwiniony nie dochował należytej staranności, tj. nie podjął żadnych działań zmierzających do ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy. Bezkrytyczne poleganie na danych wprowadzonych przeszło 20 lat temu do systemu kadrowo - płacowego nie może stanowić okoliczności ekskulpacyjnej dla stwierdzonych w tym wypadku zaniechań, a następnie nieuprawnionych działań. (...)”.

Zdaniem Komisji I instancji Obwiniony miał możliwość innego zgodnego z prawem zachowania się. W przypadku dołożenia staranności wymaganej od osoby pełniącej funkcję kierownika jednostki, w ocenie Komisji do naruszenia by nie doszło. Wobec powyższego RKO uznała Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 uodnfp.

W zakresie czynu określonego art. 15 ust. 1 uodnfp, 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, 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

⁹ Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z 28 października 2019 r. (sygn. akt: BDF1.4800.60.2019), zwanej także GKO.

Skarbnikowi Miasta dodatki specjalne, bez określenia dodatkowych zadań lub zwiększenia obowiązków służbowych wykonywanych przez tych pracowników. Pisma przyznające dodatki specjalne podpisał Obwiniony.

Rzecznik jako osobę odpowiedzialną za ww. czyny wskazał Obwinionego, który na podstawie przepisu art. 53 ust. 1 ufp w związku z art. 7 pkt 1 ups wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec m.in. Zastępcy Prezydenta oraz Skarbnika, a jako datę czynów wskazano dzień: 24.09.2018 r., 25.10.2018 r., 23.11.2018 r., 19.12.2018 r., 24.01.2019 r., 22.02.2019 r., 25.03.2019 r., 24.04.2019 r., 24.05.2019 r., 24.06.2019 r., 25.07.2019 ., 23.08.2019 r., 24.09.2019 r., 24.10.2019 r., 22.11.2019 r., 18.12.2019 r., 24.01.2020 r., 25.02.2020 r., 24.03.2020 r., 23.04.2020 r., 25.05.2020 r., 24.06.2020 r., 23.07.2020 r., 24.08.2020 r., 24.09.2020 r.

RKO wyjaśniła, że rozpatrując niniejszą sprawę wzięto pod uwagę brzmienie art. 68 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹⁰. 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

¹⁰ Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 875 ze zm.)

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.

RKO wskazała, że zgodnie z art. 36 ust. 1 ups, pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Przepis art. 36 ust. 2 ups wyjaśnia dodatkowo, że pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Zatem według art. 36 ust. 1 ups w związku z art. 36 ust. 2 ups, pracownik samorządowy - co do zasady - za świadczenie pracy i wykonywanie powierzonych mu zadań otrzymuje wynagrodzenie zasadnicze, a po spełnieniu określonych przesłanek dodatek za wieloletnią pracę. Fakultatywnymi elementami wynagrodzenia pracownika samorządowego są natomiast dodatek funkcyjny i dodatek specjalny. W myśl art. 36 ust. 5 ups pracownikowi można przyznać dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Natomiast w art. 39 ust. 2 pkt 2 ups ustawodawca dał możliwość pracodawcy określenia w regulaminie wynagradzania warunków i sposobu przyznawania dodatków, w tym specjalnych.

Obwiniony skorzystał z przysługującego prawa do złożenia wyjaśnień, które wpłynęły do Rzecznika 27 grudnia 2021 r. Tożsame wyjaśnienia wraz z wnioskami dowodowymi Obwiniony złożył do Przewodniczącego RKO przy piśmie z 16 listopada 2022 r.

W przedmiotowym piśmie Obwiniony powołał się na przepis art. 36 ust. 5 ups oraz Zarządzenie Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wypłacania dodatków specjalnych i nagród pracownikom Urzędu Miasta (...) zatrudnionym na podstawie powołania. W ocenie Obwinionego te dwa akty

stanowiły podstawę przyznania dodatku specjalnego pracownikom, w związku z okresowym zwiększeniem obowiązków służbowych lub powierzeniem dodatkowych zadań. Obwiniony poinformował, że osoby, którym przydzielono dodatki specjalne wykonują szereg dodatkowych zadań wykraczających poza ich podstawowy zakres, między innymi: na polecenie Prezydenta Miasta wielokrotnie nie tylko reprezentują Urząd, ale przede wszystkim w zastępstwie Prezydenta Miasta przejmują jego obowiązki podczas spotkań, narad, uroczystości, koordynują realizację zadań, w których uczestniczą wydziały, czy jednostki miejskie podległe różnym Zastępcom Prezydenta Miasta, biorą udział w pracach komisji i zespołów Unii Metropolii Polskich, Związku Miasta Polskich oraz pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Ponadto, Obwiniony przywołał postanowienie Sądu Najwyższego¹¹, w którym to Sąd Najwyższy zawarł tezę, że treść przepisu art. 36 ust. 5 ups nie wskazuje przesłanek nabycia, wysokości i okresu przyznawania dodatku. W tym zakresie ustawa o pracownikach samorządowych, podobnie jak w przypadku dodatku funkcyjnego, przewiduje, że warunki i sposób przyznawania tego dodatku mają być określone w regulaminie wynagradzania (art. 39 ust. 2 pkt 2 ups). Innymi słowy, warunkiem koniecznym, umożliwiającym wypłatę fakultatywnych składników wynagrodzenia, jest określenie przez pracodawcę w regulaminie wynagradzania zasad i sposobu ich przyznawania oraz wypłacania. Jednocześnie Obwiniony wskazał, że w prawidłowości działania utwierdzała go Regionalna Izba Obrachunkowa, która przeprowadzając, w latach poprzednich, kontrole w Urzędzie Miasta (...) nie stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie, a wręcz przeciwnie, w protokole z kontroli przeprowadzonej w roku 2012 (str. 245 Protokołu) oraz w roku 2016 (strona 160 Protokołu) znalazł się następujący zapis „Zastępcom Prezydenta oraz Skarbnikowi został przyznany dodatek specjalny zgodnie z przepisem art. 36 pkt 5 ustawy”. Ponieważ przepisy w powyższym zakresie nie zmieniały się na przestrzeni wielu lat, nie dostrzegano nieprawidłowości przy przyznawaniu dodatków specjalnych.

Obwiniony wniósł również o przeprowadzenie dowodu:

1. z wyjaśnień świadków:

- a) na okoliczność wykazania podstawy faktycznej zasadności przyznanych i wypłaconych dodatków specjalnych Pana (...) - Zastępcy Prezydenta Miasta (...);

¹¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2019 r. (sygn. akt III PK 82/18)

Pani (...) - Zastępcy Prezydenta Miasta (...) w latach 2015-2018, Pana (...) - Zastępcy Prezydenta Miasta (...); Pani (...) - Zastępcy Prezydenta Miasta (...), Pani (...) - Zastępcy Prezydenta Miasta (...); Pana (...) - Skarbnika Miasta (...);

- b) na okoliczność stwierdzenia przez inspektorów kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy prawidłowości przyznania dodatku specjalnego Zastępcom Prezydenta oraz Skarbnikowi, zgodnie z przepisem art. 36 pkt 5 ups, w wyniku przeprowadzonej kontroli kompleksowej gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Urzędzie Miasta (...) w okresie od 2011 r. do 4 września 2012 r. (RIO/KF/42/2012);
- c) na okoliczność stwierdzenia przez inspektorów kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy prawidłowości przyznania dodatku specjalnego Zastępcom Prezydenta oraz Skarbnikowi, zgodnie z przepisem art. 36 pkt 5 ups, w wyniku przeprowadzonej kontroli kompleksowej gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Urzędzie Miasta (...) w okresie od 2013 r. do 30.06.2016 r. (RIO/KF/53/2016);

2. z dokumentu – zarządzenia Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie ustalania zasad przyznawania i wypłacania dodatków specjalnych i nagród pracownikom Urzędu Miasta (...) zatrudnionym na podstawie powołania – na okoliczność trybu przyznawania dodatku specjalnego w okresie od 2018 do 2020 r. oraz braku obowiązku sporządzania pisemnego uzasadnienia.

W toku postępowania wyjaśniającego Rzecznik 16 maja 2022 r. wezwał do złożenia wyjaśnień:

- Pana (...) - Zarządzenie Nr 12/AK/2022 (tom. II, k. 653-652);
- Panią (...) - Zarządzenie Nr 13/AK/2022 (tom II, k. 655-654);
- Pana (...) - Zarządzenie Nr 14/AK/2022 (tom II, k. 657-656);
- Panią (...) - Zarządzenie Nr 15/AK/2022 (tom II, k. 659-658);
- Panią (...) - Zarządzenie Nr 16/AK/2022 (tom II, k. 661-660);
- Pana (...) - Zarządzenie Nr 17/AK/2022 (tom II, k. 663-662).

Powyższe wyjaśnienia znajdują się w aktach sprawy, wobec czego Przewodniczący Komisji I instancji oddalił dowód z przesłuchań świadków ww. pkt a), z uwagi na fakt, że okoliczność, której dotyczy wniosek została udowodniona, zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy.

Co do przesłuchania inspektorów kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej (punkt b i c)

Przewodniczący Komisji również oddalił ten wniosek dowodowy, gdyż okoliczność, która miałaby zostać udowodniona (kontrolę dotyczy lat wcześniejszych niż daty popełnienia czynów) nie ma znaczenia dla sprawy.

7 czerwca 2022 r. wpłynęły do Rzecznika wyjaśnienia Pani (...), w których wskazała, że zakres rzeczowy obowiązków jako Zastępcy Prezydenta Miasta (...) wynika z regulaminu organizacyjnego UM (...) i dotyczy merytorycznego nadzoru wymienionych w piśmie wydziałów i jednostek Urzędu Miasta (...). Jednocześnie Pani (...) poinformowała, że przed objęciem stanowiska, została poinformowana, że z uwagi na specyfikę funkcjonowania administracji samorządowej istnieje konieczność powierzania Zastępcom Prezydenta dodatkowych zadań lub okresowego zwiększania zakresu obowiązków. Forma zlecania dodatkowych zadań i obowiązków była zróżnicowana i zależna od ich charakteru i tak: reprezentowania Prezydenta na zewnątrz tj. upoważnienia do reprezentowania Prezydenta w czynnościach prawnych czy też upoważnienia do składania oświadczeń w imieniu Prezydenta w zakresie prowadzonej przez Miasto (...) aktywności publicznej, jak również reprezentowanie Prezydenta w różnego rodzaju relacjach wynikających ze społecznej roli samorządu terytorialnego następowało na podstawie udzielonych pełnomocnictw do działania w imieniu Prezydenta (...), delegacji lub jeśli wykonywane były na terenie (...), w formie wewnętrznej roboczej korespondencji. Na potwierdzenie powyższego Pani (...) przedłożyła kopie pełnomocnictw za okres 2018-2020, wypis z rejestru delegacji za okres 2018-2020 oraz wyciąg z Regulaminu Organizacyjnego UM (...).

Pan (...) złożył do Rzecznika wyjaśnienia (data wpływu 7 czerwca 2022 r.), w których potwierdził fakt otrzymywania przyznanego przez Prezydenta Miasta dodatku specjalnego z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Zwiększenie obowiązków służbowych polegało głównie na wielokrotnym zastępowaniu Prezydenta podczas spotkań, narad i uroczystości, jak również - koordynacji realizacji zadań, w których uczestniczyły wydziały czy jednostki miejskie, również podległe różnym Zastępcom Prezydenta Miasta. Pełnienie powyższej funkcji i realizacja zadań w zastępstwie Prezydenta wiązały się z poleceniami delegacji służbowych - zarówno krajowych, jak i zagranicznych - często realizowanych w godzinach poza czasem pracy urzędów i w dniach urzędowo wolnych od pracy. Powyższe zadania nie wynikały z podstawowego zakresu obowiązków Pana (...). Na potwierdzenie powyższego Pan (...) dołączył do wyjaśnień upoważnienia

i pełnomocnictwa, wykaz deklaracji służbowych odbytych w latach 2018-2020 oraz regulamin organizacyjny.

Wyjaśnienia Pana (...) również wpłynęły do Rzecznika 7 czerwca 2022 r. Wynika z nich, iż w latach 2018 - 2020 miał zwiększany zakres obowiązków oraz powierzane mu były dodatkowe zadania. Informacje w powyższym zakresie Pan (...) otrzymywał każdorazowo osobiście od Prezydenta Miasta w momencie otrzymywania dodatku specjalnego z wyjaśnieniem, na czym dodatkowe obowiązki i zadania będą polegały. Następnie Pan (...) wymienił obowiązki, do których wypełnienia został zobligowany, bądź to na podstawie zarządzeń czy pełnomocnictw, które dołączył do wyjaśnień.

Pani (...) skierowała do Rzecznika wyjaśnienia, które wpłynęły 7 czerwca 2022 r. W swoich wyjaśnieniach Pani (...) oświadczyła, że w latach 2018-2020 miała zwiększony zakres obowiązków i realizowała liczne dodatkowe zadania, które były zlecane przez Obwinionego zarówno w formie ustnej, jak i pisemnej - w postaci poleceń wyjazdów służbowych, zarządzeń Prezydenta, pełnomocnictw, czy upoważnień. Zlecane zadania wykraczały poza zakres obowiązków, w związku z czym Prezydent (...), co roku przyznawał Pani (...) dodatek specjalny. Następnie Pani (...) wymieniła najważniejsze zadania dodatkowo zlecane.

Do pisma dołączyła między innymi wykaz (kalendarz) aktywności Prezydenta i jego przedstawicieli, wykaz delegacji służbowych, jak również zarządzenia i pełnomocnictwa.

Pan (...) w swoich wyjaśnieniach oświadczył, że każdorazowo przyjmując dodatek służbowy miał wiedzę jakiego zakresu zadań dodatek dotyczy i godził się, że w ramach tego dodatku będzie miał obowiązek realizacji zadań dodatkowych stosownie do poleceń Prezydenta Miasta w zakresie wynikającym z bieżących potrzeb Miasta w szerokim tego słowa rozumieniu. Ponadto wskazał, że dodatki specjalne w latach 2018-2020 miał przyznane w formie pisemnej (kopie dokumentów w załączeniu) w dniach: 25 stycznia 2018 r; 9 stycznia 2019 r. i 17 stycznia 2020 r.

W trakcie postępowania wyjaśniającego Rzecznik ustalił, że w Urzędzie Miasta (...) funkcjonowała praktyka udzielania upoważnień/pełnomocnictw dla poszczególnych Zastępców Prezydenta czy Skarbnika w odniesieniu do poszczególnego zadania, na określony czas, gdyż z Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta (k. 822-784) wynika jedynie podział dla czterech Zastępców Prezydenta w zakresie nadzoru nad pracą wydziałów i jednostek organizacyjnych oraz spółek powierzonych (§ 14) a w § 56 zapisano, że upoważnienia

do składania oświadczeń woli w zakresie praw i obowiązków majątkowych Miasta otrzymują Zastępcy Prezydenta z inicjatywy Prezydenta.

Według RKO wyjaśnienia ww. osób, nie wskazują jakie konkretnie dodatkowe czynności wykonywały ww. osoby w danym miesiącu. Trudno zdaniem RKO przyjąć, że złożone obecnie m.in. wykazy delegacji służbowych czy spotkań służbowych były wskazywane z góry na cały rok w momencie przyznania dodatku specjalnego.

RKO wyjaśniła, że zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych (art. 36 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 2) pracownikom samorządowym przysługuje wynagrodzenie zasadnicze za świadczenie pracy i wykonywanie powierzonych mu zadań, a po spełnieniu określonych przesłanek dodatek za wieloletnią pracę. Fakultatywnymi elementami wynagrodzenia pracownika samorządowego są natomiast dodatek funkcyjny i dodatek specjalny, tak więc dodatek specjalny nie jest zasadniczym elementem świadczenia pracodawcy za pracę wykonywaną przez pracownika, nie jest składnikiem obligatoryjnym wynagrodzenia, a składnikiem uznaniowym, którego możliwość przyznania determinuje wykonywanie dodatkowych zadań lub zwiększonych obowiązków w powyższym zakresie. To pracodawca podejmuje decyzję czy przyzna dodatek. Jeżeli zostanie on przydzielony, to we właściwym dokumencie należy wskazać zakres zwiększonych lub dodatkowych obowiązków w stosunku do zadań wynikających z powierzonego pracownikowi zakresu czynności. RKO podkreśliła, że dodatek specjalny może być każdorazowo przyznany wyłącznie na czas określony, a powód jego przyznania musi być określony jasno i precyzyjnie. Niejednokrotnie wypowiadała się w tej kwestii Regionalna Izba Obrachunkowa stwierdzając, że dodatek specjalny zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 5 ups przysługuje pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Ponadto, jak wskazała Regionalna Izba Obrachunkowa, wykaz zwiększonych obowiązków i/lub dodatkowych zadań powinien być w piśmie przyznającym dodatek specjalny wyszczególniony, tak, aby jasno z niego wynikało, że obowiązki te wykraczają poza określone w zakresie czynności przypisanym do danego stanowiska. Jeżeli pracownik stale realizuje zadania, które są podstawą przyznania dodatku, powinno to mieć odzwierciedlenie w zakresie czynności pracownika i poziomie wynagrodzenia zasadniczego. Przyznawanie dodatków specjalnych w sposób ciągły i stosowanie tego samego mechanizmu w następnych latach, zaprzecza istocie dodatku specjalnego, w ten sposób dodatki specjalne stają się bowiem stałym składnikiem wynagrodzenia.

RKO wskazała, że wynagrodzenie zasadnicze Zastępców Prezydenta obniżone zostały do wysokości 4 500,00 zł od 1 lipca 2018 r., tj. od momentu obowiązywania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. 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. Tym samym, ujawniona w jednostce praktyka ustalania dodatku specjalnego dla wskazanych pracowników na kolejne okresy, bez możliwości identyfikacji dodatkowych zadań lub zwiększonych obowiązków, przy wysokości od 60,97% i 62,34% w stosunku do wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego łącznie wchodziła w kolizję z wyartykułowanymi w art. 36 ups zasadami wynagradzania pracowników samorządowych. Jeżeli dodatek specjalny stanowił ponad połowę wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego łącznie to uzasadnione wątpliwości budziło spełnienie przesłanek ustalonych w art. 36 ust. 5 ups. Dodatek specjalny nie może być traktowany jako instrument pozwalający uniknąć ograniczeń wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych wprowadzanych przez obowiązujące przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Komisja I instancji uznała, że przyznanie, a następnie wypłacenie Zastępcom Prezydenta i Skarbnikowi dodatków specjalnych, bez określenia pisemnego dodatkowych zadań lub zwiększenia obowiązków służbowych wykonywanych przez tych pracowników, tj. z naruszeniem przepisów dotyczących ich zaciągania, a w konsekwencji dokonanie wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, stanowiło naruszenie art. 36 ust. 5 ups w zw. z art. 44 ust. 2 ufp, co wyczerpało znamiona czynu zabronionego określonego normą art. 15 ust. 1 uondfp. Dodatki specjalne wypłacane w Urzędzie Miasta w (...) przyznawane były na podstawie pism bez wskazania uzasadnienia, a jedynie z adnotacją na jaki czas dodatek został przyznany. Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta (...) nie regulował powyższych kwestii, jak również Zarządzenie w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wypłacania dodatków specjalnych i nagród pracownikom Urzędu Miasta (...) zatrudnionym na podstawie powołania. Na konieczność określenia przez pracodawcę w regulaminie wynagradzania zasad i sposobu przyznawania oraz wypłacania dodatków wskazał Sąd Najwyższy w przytoczonym przez Obwinionego wyroku.

W opinii RKO przepisy dotyczące wynagradzania pracowników samorządowych w sposób dokładny i precyzyjny stanowią o zasadach płacowych - wskazują elementy wynagrodzenia oraz podają tabele wynagrodzeń dla poszczególnych stanowisk. Zakres sytuacji faktycznych, umożliwiających pracodawcy przyznanie dodatku specjalnego określony został w wyżej przywołanym przepisie ustawy o pracownikach samorządowych. Zgodnie, z którym 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. A zatem okresowość dotyczy zarówno zwiększenia obowiązków służbowych, jak też powierzenia dodatkowych zadań. Zatem przyznawanie dodatku specjalnego dla Zastępców Prezydenta oraz Skarbnika Miasta (...) w ocenie Komisji I instancji nie miało charakteru tymczasowego. Ciągły charakter tego świadczenia przesądza, że wyżej wskazane dodatki były przyznawane z naruszeniem przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Odpowiedzialnym za powyższe, na mocy art. 53 ust. 1 ufp w związku z art. 7 pkt 1 ups, jest zdaniem RKO Obwiniony – Prezydent Miasta (...), który podpisał pisma przyznające dodatki specjalne swoim Zastępcom oraz Skarbnikowi. RKO zgodziła się ze stanowiskiem Głównej Komisji Orzekającej wyrażonym w orzeczeniu¹², w którym GKO rozpatrując odwołanie obwinionego od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Szczecinie w sprawie dotyczącej również wypłaty dodatków specjalnych stwierdziła m.in., iż wykładnia językowa nakazuje 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 wyborze alternatywy znaczenia językowego lub „koryguje [...] ustalenia osiągnięte na podstawie reguł językowych [...] albo systemowych”. W zakresie interpretacji

¹² Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z 22 kwietnia 2022., sygn. akt: BDF1.4800.100.2021

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. W sytuacji, gdy przyznane dodatki były przyznawane nie okresowo, ale stale, pracodawca w istocie uczynił dodatek specjalny jednym ze stałych wypłacanych, co miesiąc składników wynagrodzenia, co jednoznacznie sprzeczne jest z intencją ustawodawcy. W ocenie GKO takie zachowanie było również sprzeczne z językowym znaczeniem nazwy „okresowość” w kolokacji zastosowanej przez ustawodawcę w art. 36 ust. 5 ups.

RKO rozpatrując niniejszą sprawę uznała, że przyznanie, a następnie wypłacenie, pracownikom Urzędu Miasta (...) dodatków specjalnych, bez określenia dodatkowych zadań lub zwiększenia obowiązków służbowych wykonywanych przez tych pracowników, nastąpiło w terminach wskazanych we wniosku o ukaranie z naruszeniem przepisów dotyczących ich zaciągania, czyli art. 36 ust. 5 ups w zw. z art. 44 ust. 2 ufp i wyczerpało znamiona czynu zabronionego określonego normą art. 15 ust. 1 uondfp. RKO zaznaczyła, że przyznawanie dodatku specjalnego jest sytuacją szczególną, wyjątkową - uwarunkowaną okresowością zwiększonych zadań (a zatem np. tożsamy z zakresem czynności) lub okresowością powierzenia dodatkowych zadań (wykraczających poza zakres czynności). Brak jakiegokolwiek uzasadnienia w chwili przyznawania poszczególnych dodatków ww. pracownikom nie spełniało przesłanek ustawowych i nabrało charakteru ciągłego, a nie okresowego. Ponadto od 26 lipca 2018 r. przyznawanie dodatku w znacznie zwiększonej wysokości stanowiło w rzeczywistości sposób zrekompensowania obniżenia wynagrodzenia zasadniczego, które musiało nastąpić z uwagi na zmianę powszechnie obowiązujących przepisów - tj. rozporządzenia Rady Ministrów z 15 maja 2018 r., wydanego na podstawie art. 37 ups. Organy administracji publicznej są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach określonych przepisami. Nie można zatem stosować w przypadku czynności wykonywanych przez osoby kierujące podmiotami publicznymi interpretacji przepisów na zasadzie „co nie jest zabronione, jest dozwolone”. Brak sporządzania pisemnego uzasadnienia przyznawania dodatków specjalnych przyznawanych Zastępcom Prezydenta, Sekretarzowi i Skarbnikowi, przy stałym wypłacaniu dodatku oraz wyraźnym podwyżkom kwot dodatków w okresie obowiązkowego obniżenia wynagrodzenia zasadniczego nie pozwala na przyjęcie, że ich przyznanie nastąpiło zgodnie z art. 36 ust. 5 ups. RKO podkreśliła, że w przypadkach innych pracowników Urzędu Miasta (...) takie uzasadnienia

sporządzano, zatem w Urzędzie Miasta (...) była stosowana praktyka, której przestrzeganie wystarczyłoby, co do zasady, do uznania czynności Obwinionego za zgodne z prawem.

Odpowiedzialnym za delikt określony w art. 15 ust. 1 uondfp, na mocy art. 7 pkt 1 ups, był zdaniem RKO Obwiniony, który przyznając dodatki specjalne ww. pracownikom zaciągał zobowiązanie do ich wypłaty z naruszeniem przepisów dotyczących ich zaciągania.

W zakresie czynu określonego 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, RKO ustaliła i zważyła, co następuje. W trakcie kontroli ustalono, że w Urzędzie Miasta (...) w roku 2018 i 2019 zostały przyznane nagrody na łączną kwotę 62 000,00 zł. Nagrody otrzymali Zastępcy Prezydenta, Sekretarz oraz Skarbnik Miasta, a podstawą ich wypłaty były zbiorcze listy podpisane przez Obwinionego (k. 202-201). Na podstawie załączonych dokumentów tj. kart płac za rok 2018 i 2019 oraz potwierdzenia przelewu ustalono, że Zastępcom Prezydenta, Sekretarzowi oraz Skarbnikowi były przyznane nagrody w łącznej wysokości 62 000 zł. Na listach przyznających nagrody widniało tylko nazwisko, imię, stanowisko oraz kwota nagrody w tys. zł, oraz podpis Obwinionego. Nie zamieszczono uzasadnienia przyznającego nagrodę, ani daty sporządzenia listy czy też daty przyznania nagrody. W związku z powyższym jako datę czynu przyjęto datę dokonania przelewu, tj. 19 grudnia 2018 r. oraz 11 grudnia 2019 r.

W Urzędzie Miasta (...) na dzień przyznania nagród dla Zastępców Prezydenta oraz Skarbnika obowiązywało Zarządzenie Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 26 czerwca 2009 r.

w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wypłacania dodatków specjalnych i nagród pracownikom Urzędu Miasta (...) zatrudnionym na podstawie powołania. W wyżej wskazanym Zarządzeniu ustalono, że pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie powołania Prezydent Miasta, za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę. Nagrody uznaniowe można przyznać bezpośrednio po zaistnieniu uzasadniających ich przyznanie okoliczności lub po zakończeniu kwartału. Odpis zawiadomienia o przyznaniu nagrody, składa się do akt osobowych pracownika. Tożsame zapisy ujęto w Zarządzeniu Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie ustalania Regulaminu Wynagradzania Pracownikom w Urzędzie Miasta (...) na podstawie, którego została wypłacona nagroda dla Sekretarza Miasta, który z racji stanowiska bezpośrednio podlega Prezydentowi Miasta. Pisma informujące o przyznaniu

nagrody za rok 2018 i 2019 adresowane do poszczególnych osób zostały sporządzone odpowiednio 7 maja 2019 r oraz 19 lutego 2020 r. (k. 200-199; 192-191; 184-183; 176-175; 168-167; 160-159).

Jak wyjaśniła RKO, zgodnie z art. 36 ust. 6 ups, pracownikowi samorządowemu, za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę. Natomiast art. 105 Kodeksu pracy¹³ pracownikom, którzy przez wzorowe wypełnianie swoich obowiązków, przejawianie inicjatywy w pracy i podnoszenie jej wydajności oraz jakości przyczyniają się szczególnie do wykonywania zadań zakładu, mogą być przyznawane nagrody i wyróżnienia. Odpis zawiadomienia o przyznaniu nagrody lub wyróżnienia składa się do akt osobowych pracownika.

27 grudnia 2021 r. wpłynęły do Rzecznika wyjaśnienia Obwinionego, w których zostało potwierdzone, iż wypłata nagród nastąpiła na podstawie wyżej przytoczonych Zarządzeń. W ocenie Obwinionego przy przyznawaniu nagród uznaniowych nie ma obowiązku sporządzania pisemnych uzasadnień ze wskazaniem szczególnych osiągnięć w ich pracy zawodowej, albowiem ani przepis ustawy, ani zarządzenia takiego obowiązku nie przewidują. Obwiniony poinformował, że dokonując oceny pracy podległych mu bezpośrednio pracowników bierze pod uwagę wiele czynników, w tym specyfikę pracy na wyżej wymienionych stanowiskach pracy. Przyznając pracownikom nagrodę docenia osiągnięcia w pracy zawodowej, wyrażające się między innymi w zaangażowaniu w wykonywanie obowiązków służbowych realizowanych wielokrotnie poza godzinami pracy Urzędu, zaangażowanie w realizację wielu poleceń w tym wydawanych ustnie, kreatywność pracowników, realizację niestandardowych zadań. Decyzje o przyznaniu nagród przez Obwinionego mają charakter indywidualny, spersonalizowany, czego dowodzi zróżnicowanie wysokości nagród dla wyżej wymienionej grupy pracowników. Ponadto Obwiniony wskazał, że przepis art. 36 ust. 6 ups oraz Zarządzenie Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wypłacania dodatków specjalnych i nagród pracownikom Urzędu Miasta (...) zatrudnionym na podstawie powołania, stanowiące podstawę przyznania pracownikom nagrody nie wymagają pisemnych uzasadnień. Zdaniem Obwinionego powołującego się na ugruntowany poglądem doktryny i orzecznictwa sądowego uznaniowy charakter nagrody polega na tym, że zarówno przyznanie jej

¹³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U z 2022 r., poz. 1510 ze zm) – zwana kp

pracownikowi, jak i określenie wysokości nagrody należy do zakresu swobodnego uznania pracodawcy (wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie¹⁴, wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi¹⁵, wyrok Sądu Najwyższego¹⁶). Ponadto Obwiniony zwrócił uwagę, iż przepisy dotyczące przyznawania nagród są niezmiennie na przestrzeni wielu lat, tak jak i nie zmieniła się przyjęta w Urzędzie procedura przyznawania pracownikom nagród. Pism uzasadniających przyznanie nagród w Urzędzie „(...) faktycznie nie było, ale nie było ich również w latach kontrolowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową podczas kompleksowej kontroli przeprowadzonej w roku 2012 oraz 2016. Wówczas nie podnoszono zarzutu naruszenia prawa, a przecież przepisy w tej materii nie uległy zmianie. (...)”. Jednocześnie w piśmie został potwierdzony fakt wypłaty nagród w grudniu 2018 r. i w grudniu 2019 r, na podstawie zbiorczych list pracowników poszczególnych wydziałów zatwierdzonych przez Prezydenta Miasta. Odpisy zawiadomień o przyznaniu nagród zostały złożone do akt pracowniczych z opóźnieniem spowodowanym nadmierną pracą pracownika Referatu Kadr przygotowującego te pisma. W końcowej części wyjaśnień Obwiniony oświadczył, że nagrody przyznawane pracownikom Urzędu Miasta (...) były i są, za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

W związku z powyższym Obwiniony wniósł o przeprowadzenie dowodu z dokumentów:

- zarządzenia nr (...) Prezydenta Miasta (...) – z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wypłacania dodatków specjalnych i nagród pracownikom Urzędu Miasta (...) zatrudnionym na podstawie powołania na okoliczność trybu przyznawania nagrody uznaniowej pracownikom zatrudnionym na podstawie powołania oraz braku naruszenia przepisów zarządzenia w zakresie trybu ich przyznawania,
 - zarządzenia nr (...) Prezydenta Miasta (...) – z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Wynagrodzenia Pracowników w Urzędzie Miasta (...) na okoliczność trybu przyznawania nagrody uznaniowej pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę oraz braku naruszenia przepisów zarządzenia w zakresie trybu ich przyznawania.
- RKO dopuściła dowodowy z ww. dokumentów, niemniej jednak zwróciła uwagę, że oba zarządzenia w swoich postanowieniach mają zapis stanowiący; „Odpis zawiadomienia

¹⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 10 marca 2016 r., sygn. III APa 11/15

¹⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 27 stycznia 2016 r., sygn. III AUa 1185/15

¹⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 1977 r., sygn. I PR 175/76

o przyznaniu nagrody składa się do akt osobowych pracownika”. Tożsamy zapis ustawodawca zamieścił w art. 105 kp. RKO uznała, że w Urzędzie Miasta (...) doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Przyznanie, a następnie wypłacenie, pracownikom Urzędu nagród, na podstawie pism, które nie zawierały uzasadnienia ich przyznania, tj. z naruszeniem przepisów dotyczących ich zaciągania, a w konsekwencji dokonanie wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, stanowiło naruszenie art. 36 ust. 6 ups w zw. z art. 44 ust. 2 ufp i wyczerpało znamiona czynu zabronionego określonego normą art. 15 ust. 1 uondfp. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami art. 36 ust. 6 ups, pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie powołania lub umowy o pracę może być przyznana nagroda „za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej”. Wyżej zacytowany przepis wyraźnie wskazuje, iż jedyną przesłanką przyznania nagrody są szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Decyzja o przyznaniu nagrody powinna zawierać uzasadnienie, z którego wynika, za jakie „szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej” nagroda została przyznana. Podstawą przyznania tej nagrody może być tylko praca wykraczająca ponad standardowe wykonywanie obowiązków. Szczególne osiągnięcia to konkretne efekty pracy, wykraczające - i to znacząco - poza standard. Kryterium to jest stosowane na tle innych pracowników jednostki i wiąże się z brakiem możliwości uznania, że wyróżniają się oni wszyscy. Wiąże się to z obowiązkiem pisemnego uzasadnienia przyznania nagrody pracownikowi, poprzez odniesienie w piśmie o jej przyznaniu do jego konkretnych osiągnięć, leżących u podstaw tej decyzji. W doktrynie wskazuje się, że nagroda jest pieniężnym lub rzeczowym nieobowiązkowym świadczeniem przyznawanym pracownikowi przez pracodawcę (art. 105 kp). Stanowi instrument pozytywnego oddziaływania pracodawcy na zachowanie pracownika w procesie pracy. Nagroda ma charakter świadczenia uznaniowego. Nie jest to jednak świadczenie przyznawane na zasadzie zupełnie swobodnego uznania pracodawcy. Uznanie co do przyznania nagrody jest ograniczone przez spoczywający na pracodawcy obowiązek stosowania obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów oceny pracowników i wyników ich pracy (art. 94 pkt 9 kp) oraz

przestrzegania podstawowych zasad prawa pracy: równego traktowania pracowników z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków oraz zakazu dyskryminacji. W tej kwestii wypowiadał się Sąd Najwyższy¹⁷ wskazując, iż pracownik, co do zasady, nie ma roszczenia o nagrodę (jako świadczenia uznaniowego) z wyjątkiem dwóch sytuacji. Pierwsza z nich ma miejsce wówczas, gdy pracodawca wadliwie korzysta ze swojego uznania w odniesieniu do przyznania pracownikowi nagrody. W praktyce może to dotyczyć sytuacji, w której pracodawca przyznaje nagrody pewnej grupie pracowników, a jednego lub kilku z nich pomija bez rzeczowego uzasadnienia, chociaż pracowali tak samo (wydajnie, efektywnie, z odpowiednim zaangażowaniem, osiągając podobne wyniki) jak pozostali, którym nagrody przyznano. Pracownicy, którym nagrody nie przyznano, mogą jej skutecznie dochodzić, jeżeli wykażą naruszenie przez pracodawcę zasad równego traktowania w zatrudnieniu, czyli naruszenie przez pracodawcę art. 94 pkt 9, art. 112 i 113, art. 183a-183c kp. Sam zaś art. 105 kp nie jest podstawą do nabycia przez pracownika prawa do nagrody. Druga sytuacja ma miejsce wtedy, gdy pracodawca przyznał już pracownikowi nagrodę, a następnie odmawia jej wypłaty.

Reasumując RKO stanęła na stanowisku, że przepis art. 36 ust. 6 ups wskazuje, iż pracownikowi można przyznać nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Uznaniowość pracodawcy polega w tym przypadku na decyzji czy nagrodę przyzna lub nie, jednakże musi być ona zawsze związana ze szczególnymi osiągnięciami zawodowymi. W Urzędzie Miasta (...) wypłaty nagród nastąpiły na podstawie zbiorczych list, pisma przyznające nagrody zostały sporządzone ze znacznym opóźnieniem bez uzasadnienia przyznającego nagrodę. Dokument, w którym nie wskazano uzasadnienia przyznania nagrody, nie pozwalał na zweryfikowanie istnienia przesłanek ich przydzielenia określonych w przywołanej powyżej normie prawnej. W zakresie odpowiedzialności Obwinionego Komisja I instancji wskazała, że to Obwiniony podpisał listy przyznające nagrody w roku 2018 i 2019, na podstawie, których dokonano ich wypłaty. Zgodnie z art. 53 ust. 1 upf kierownik jednostki sektora finansów publicznych, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Natomiast na podstawie art. 7 ust. 1 ups Prezydent Miasta (...) wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec swoich zastępców, sekretarza i skarbnika.

¹⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. II PR 169/10 (OSNP 2012/7/-8/86, OSP 2012/12/115, LEX nr 1130823)

Komisja I instancji w zakresie rozstrzygnięcia o karze zaznaczyła, że zgodnie z art. 33 uondfp, który w ust. 1 stanowi, iż organ orzekający w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierza karę według swojego uznania, w granicach określonych w ustawie, uwzględniając stopień szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, stopień winy, a także cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego. W przypadku Obwinionego ma zastosowanie również art. 37 uondfp, na podstawie którego wymierza się jedną karę za wszystkie czyny. W przypadku czynu określonego w art. 11 ust. 1, jak i 15 ust. 1 uondfp nie można zdaniem RKO mówić o znikomym stopniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych o nieznacznym stopniu szkodliwości. RKO wskazała na znaczną kwotę zobowiązań zaciągniętych z naruszeniem przepisów ustawowych. Podkreśliła, że zarówno w przypadkach dodatków specjalnych, jak i nagród za szczególne osiągnięcia, Obwiniony równolegle, innym grupom pracowniczym przyznawał lub zatwierdzał przyznanie w sposób prawidłowy, zgodny z literą prawa. W przypadku tych naruszeń Komisja I instancji nie miała przy tym wątpliwości co do znacznego stopnia szkodliwości dla finansów publicznych. Biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy opisane w uzasadnieniu niniejszego orzeczenia oraz dotychczasową niekaralność Obwinionego, Komisja I instancji uznała, że kara nagany za wszystkie czyny spełni cel kary w zakresie oddziaływania społecznego i zapobiegnie popełnieniu podobnych czynów w przyszłości. O kosztach postępowania orzeczono stosownie do postanowień art. 167 ust. 1 uondfp.

Z zaprezentowanym rozstrzygnięciem Komisji I instancji nie zgodził się Obwiniony, wnosząc pismem z 9 stycznia 2023 roku odwołanie. Obwiniony wniósł o uchylenie orzeczenia i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, tj. uniewinnienie Obwinionego, ewentualnie przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez RKO.

Obwiniony zarzucił orzeczeniu:

1) naruszenie art. 137 ust. 2 pkt 2, 3 i 4 uondfp, poprzez odpowiednio: niewskazanie faktów, które RKO uznała za udowodnione lub nieudowodnione, brak wyjaśnień, na jakich w tym względzie oparła się środki dowodowe oraz brak wyjaśnień, dlaczego nie uznała dowodów przeciwnych, np. wyjaśnień świadków oraz przedłożonych dokumentów dowodzących zasadności przyznania dodatków specjalnych w związku ze zwiększeniem obowiązków służbowych, pomimo braku pisemnego uzasadnienia;

- 2) naruszenie art. 36 ust. 5 ups, poprzez uznanie, że przyznanie a następnie wypłacenie pracownikom Urzędu Miasta (...) dodatków specjalnych nastąpiło bez określenia dodatkowych zadań lub zwiększenia obowiązków służbowych wykonywanych przez tych pracowników;
- 3) naruszenie art. 36 ust. 6 ups, poprzez przyjęcie, że przyznanie i wypłacenie pracownikom Urzędu Miasta (...) nagród, na podstawie pism, które nie zawierały uzasadnienia ich przyznania stanowi naruszenie prawa;
- 4) błędne ustalenie stanu faktycznego, polegające na przyjęciu, że nagrody jubileuszowe zostały przyznane i wypłacone pracownikom Urzędu Miasta (...) w latach 2019-2020 na podstawie zarządzenia Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 7 sierpnia z 2018 r. w sprawie ustalenia tekstu jednolitego Regulaminu Wynagradzania Pracowników w Urzędzie Miasta (...);
- 5) naruszenie art. 28 ust. 1 i 1a uondfp, poprzez uznanie, że szkodliwość zarzuconych czynów nie była znikoma.

Ponadto zarzucono RKO uniemożliwienie osobistego udziału w rozprawie, pomimo złożenia wniosku o odroczenie terminu rozprawy wyznaczonego na 6 grudnia 2022 r.

z usprawiedliwionej przyczyny - urlop wypoczynkowy poza miejscem zamieszkania.

Obwiniony wskazał, że odmówiono Mu także udziału w rozprawie w formie zdalnej.

Obwiniony wniósł o przeprowadzenie dowodu z protokołów kontroli (wyciągi)

przeprowadzonej w Urzędzie Miasta (...) obejmującej okres od 1 stycznia 2011 r.

do 4 września 2012 r. (RIO/KF/42/2012) oraz obejmującej okres od 1 stycznia 2013 r.

do 30 czerwca 2016 r. (RIO/KF/53/2016) - na okoliczność braku stwierdzenia

nieprawidłowości w zakresie przyznawania dodatków specjalnych Zastępcom Prezydenta

oraz Skarbnikowi podczas kontroli kompleksowych w latach 2012 i 2016, stanowiących

załączniki do odwołania. RKO, zdaniem Obwinionego, nie odniosła się do tego wniosku

dowodowego.

Uzasadniając swoje stanowisko Obwiniony wskazał:

AD. 1.: RKO naruszyła art. 137 ust. 2 pkt 2, 3 i 4 uondfp, poprzez odpowiednio: niewskazanie faktów, które RKO uznała za udowodnione lub nieudowodnione, brak wyjaśnień, na jakich w tym względzie oparła się środki dowodowe oraz brak wyjaśnień, dlaczego nie uznała dowodów przeciwnych, np. dowodzących zasadności przyznania dodatków specjalnych.

Zarzut ten odnosi się do wszystkich trzech zarzutów naruszenia dyscypliny finansów

publicznych, tj. w zakresie nagród jubileuszowych, dodatków specjalnych i nagród uznaniowych. W uzasadnieniu orzeczenia RKO przytoczyła dowody, które dopuściła i te, które pominęła, ale to Obwiniony był zmuszony sam analizować, a wręcz domyślać się, które z nich RKO wzięła pod uwagę wydając orzeczenie o winie Obwinionego. RKO powtórzyła w uzasadnieniu zaskarżonej części orzeczenia (pkt 1) stanowisko Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, pomijając złożone przed RKO wyjaśnienia Obwinionego poprzez całkowity brak odniesienia się do nich w zakresie wszystkich trzech ww. zarzutów. Powołując się na doktrynę Obwiniony wskazał, że w orzecznictwie zwraca się uwagę na potrzebę realizacji celu ogólnego uzasadnienia, jakim jest wyjaśnienie stronom podstawy prawnej rozstrzygnięcia, odniesienie się do ich argumentacji podnoszonej w trakcie rozprawy, wskazanie dowodów, na których komisja się oparła w rozstrzygnięciu poszczególnych kwestii, i wskazanie, dlaczego nie uwzględniła dowodów przeciwnych. Uzasadnienie powinno więc pokazywać logiczny tok myślenia, który doprowadził komisję pierwszej instancji do wydania takiego, a nie innego rozstrzygnięcia. Pozwala to „ustalić jaki był tok rozumowania komisji orzekającej i co doprowadziło ją do takich, a nie innych wniosków, których istotę oddaje sentencja orzeczenia”. Brak należytego spełnienia wymogów wskazanych w art. 137 ust. 2 u.n.d.f.p. może więc prowadzić do uchylecia orzeczenia i potrzeby ponownego rozpoznania sprawy.¹⁸

W orzeczeniu GKO z 19 września 2016 r.¹⁹, Komisja odniosła się do obowiązku pełnej analizy faktycznej i prawnej zarówno strony przedmiotowej zarzucanego czynu, jak i strony podmiotowej, oraz wskazała na potrzebę wyjaśnienia sposobu wykładni i przesłanek stosowania przepisów będących podstawą prawną rozstrzygnięcia. „Podkreślić przy tym trzeba, że organ orzekający ma obowiązek sformułowania własnych ocen i argumentacji w zakresie stanu faktycznego i prawnego sprawy. Za naganne należy więc uznać powtarzanie w treści uzasadnienia tez zamieszczonych we wniosku o ukaranie sformułowanych przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych”.

¹⁸ Kościńska-Paszkowska Anna (red.). Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz. Opublikowano: WKP 2021 LEX.

¹⁹ Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z 19 września 2016 r., sygn. akt: BDF1.4800.28.2016

W odniesieniu do stwierdzenia Komisji I instancji, iż „Przed wszystkim należy wskazać na znaczną kwotę zobowiązań zaciągniętych z naruszeniem przepisów ustawowych”.

Obwiniony stwierdził, że RKO nie uzasadniła poczynionego ustalenia, że kwota ta była znaczna. Nie wskazała przede wszystkim w odniesieniu do jakich wartości należało odnieść wysokość wypłaconych świadczeń pracownikom Urzędu Miasta (...), żeby można było uznać ją za znaczną. Rozważając kwestię wielkości zobowiązań, w niniejszym postępowaniu Obwiniony zwrócił uwagę, że Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych postanowieniem z 14 września 2020 r.²⁰, odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego za naruszenie w 2017 r. w Funduszu Sprawiedliwości dyscypliny finansów publicznych, z uwagi na znikomy stopień szkodliwości popełnionego czynu dla finansów publicznych w sprawie dotyczącej podjęcia decyzji skutkującej przekazaniem środków w wysokości 25 000 000 zł na rzecz Centralnego Biura Antykorupcyjnego na zadania inne niż wynikające z upoważnienia udzielonego przez Ministra Finansów i opinii sejmowej Komisji Finansów Publicznych w związku ze zmianą planu finansowego Funduszu i pomimo, że jednostka ta może być finansowana wyłącznie ze środków budżetu państwa.

W kontekście przytoczonego postanowienia kwota wypłaconych świadczeń na rzecz pracowników Urzędu Miasta (...) była nieznaczna.

AD. 2.: Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 uondfp, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Przepis art. 44 ust. 2 ufp stanowi, iż jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Z przepisu art. 36 ust. 5 ups wynika, że pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. W oparciu o powołany przepis prawa ówczesny Prezydent Miasta (...) - (...) wydał 26 czerwca 2009 r. Zarządzenie Nr (...) w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wypłacania dodatków specjalnych i nagród pracownikom Urzędu Miasta (...) zatrudnionym na podstawie powołania. Kwestionowane dodatki specjalne, w szczególności ich wysokość zostały przyznane zgodnie z ww. przepisami

²⁰ Postanowienie Głównego Rzecznika Dyscypliny Publicznych z 14 września 2020 r., sygn. BDF2.4875.34.2018 r.

prawa. RKO stwierdziła, że (...) „dodatki specjalne wypłacone w latach 2018-2020 Zastępcom Prezydenta oraz Skarbnikowi każdorazowo przyznane zostały na czas oznaczony i wypłacane były cyklicznie”. Obwiniony wskazał, iż zwiększenie obowiązków Zastępcom Prezydenta i Skarbnikowi Miasta w latach 2018-2020 zostało udowodnione pisemnymi wyjaśnieniami ww. pracowników oraz dokumentami potwierdzającymi wykonywanie zwiększonych obowiązków służbowych. Komisja I instancji dopuściła te dokumenty jako dowody w sprawie, jednak w żaden sposób nie odniosła się do tych dowodów. W takich okolicznościach faktycznych i prawnych nie sposób, zdaniem Obwinionego, uznać, że doszło do naruszenia prawa w zakresie art. 36 ups. Kompleksowe kontrole, przeprowadzone przez Regionalną Izbę Obrachunkową w roku 2012 oraz w roku 2016, nie wykazały nieprawidłowości przy przyznawaniu dodatków specjalnych, co utwierdziło Obwinionego w przekonaniu, że postępuje zgodnie z literą prawa. Pierwszą z ww. wymienionych kontroli przeprowadzono m.in. pod względem przestrzegania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, Zarządzenia Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Wynagradzania Pracowników w Urzędzie Miasta (...) w 2011 r., a drugą kontrolę m.in. pod względem przestrzegania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, Zarządzenia Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Wynagradzania Pracowników w Urzędzie Miasta (...), Zarządzenia Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 12 marca 2013 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Wynagradzania Pracowników w Urzędzie Miasta (...) w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2016 r. – co potwierdzają protokoły kontroli (wyciągi): przeprowadzonej w Urzędzie Miasta (...) obejmującej okres od 1 stycznia 2011 r. do 4 września 2012 r. (RIO/KF/42/2012) oraz obejmującej okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2016 r. (RIO/KF/53/2016). W świetle przedstawionych dowodów nie jest uprawniony, zdaniem Obwinionego, zarzut wadliwego przyznania dodatku specjalnego jego Zastępcom i Skarbnikowi. Obwiniony stwierdził, że dodatki specjalne przyznawał w zgodzie z przepisami prawa wymienionymi na wstępie, które na przestrzeni lat nie zmieniły się z tytułu faktycznego zwiększenia obowiązków Zastępców oraz Skarbnika Miasta, co zostało potwierdzone w złożonych przez nich wyjaśnieniach, a poparte dowodami złożonymi w formie dokumentów. W ocenie Obwinionego nie znajduje oparcia w prawie zarzut dokonania wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów

wydatków, co stanowiło naruszenie art. 36 ust. 5 ups w zw. z art. 44 ust.2 ufp i wyczerpało znamiona czynu zabronionego określonego normą art. 15 ust. 1 uondfp.

AD. 3.: Przepis art. 36 ust. 6 ups, Zarządzenie Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wypłacania dodatków specjalnych i nagród pracownikom Urzędu Miasta (...) zatrudnionym na podstawie powołania oraz Zarządzenie Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 16 czerwca 2009 w sprawie ustalania Regulaminu Wynagradzania Pracowników w Urzędzie Miasta (...), stanowiące podstawę prawną przyznania pracownikom nagrody, w ocenie Obwinionego, nie nakładają na pracodawcę obowiązku sporządzania pisemnych uzasadnień. Rzecznik stawiając zarzut naruszenia dyscypliny finansów nie wskazuje, który konkretnie przepis stanowi wprost o obowiązku uzasadniania decyzji pracodawcy o przyznaniu nagrody. Z całą pewnością, zdaniem Obwinionego, nie jest to art. 36 ust. 6 ups. Do kwestii tej nie odnoszą się także ww. Zarządzenia. Skoro brak przepisu regulującego tę kwestię, to zarzut naruszenia prawa jest bezzasadny. Obwiniony stwierdził, że zarzut ten został postawiony z naruszeniem zasady obiektywizmu, wyrażonej w art. 80 uondfp. Zdaniem Obwinionego zarówno Rzecznik, jak i RKO pominęli w całości wyjaśnienia Obwinionego w przedmiocie zasadności przyznawania i wypłacania nagród. Obwiniony zaznaczył, że nagrody roczne dla Zastępców, Sekretarza i Skarbnika przyznawał w zgodzie z przepisami prawa wymienionymi na wstępie. Nagrody przyznawane pracownikom Urzędu Miasta (...) były i są przyznawane, za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Brak jest ustawowego obowiązku wskazywania ich, a zaangażowanie pracowników w realizację licznych różnorodnych zadań w pełni uzasadnia stwierdzenie, że przyznane nagrody „należały im się” (wzorem autorki tych słów byłej premier Beaty Szydło). Obwiniony dodał, że Zastępcy Prezydenta, Sekretarz i Skarbnik są to osoby bezpośrednio z Nim współpracujące. Obwiniony stwierdził, że każdego dnia dokonuje oceny pracy wskazanych osób, w zależności od uzyskanych osiągnięć przyznaje nagrody, które jak wynika z dowodów zgromadzonych w sprawie są zróżnicowane. Zgodnie z ugruntowanym poglądem doktryny i orzecznictwa sądowego uznaniowy charakter nagrody polega na tym, że zarówno przyznanie jej pracownikowi, jak i określenie wysokości nagrody należy do zakresu swobodnego uznania pracodawcy (wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie²¹, wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi²², wyrok Sądu Najwyższego²³). Kodeks pracy

²¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 10 marca 2016 r., sygn. III APa 11/15

w art. 105 stanowi jedynie, że „odpis zawiadomienia o przyznaniu nagrody lub wyróżnienia składa się do akt osobowych pracownika”. Powyższe przepisy nie zmieniły się na przestrzeni lat, tak jak i nie zmieniła się przyjęta w Urzędzie procedura przyznawania pracownikom nagród. Dlatego zaskakuje fakt czynienia zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez niesporządzenie uzasadnień do przyznania nagród uznaniowych podległym bezpośrednio Obwinionemu Zastępcom Prezydenta, Skarbnikowi oraz Sekretarzowi. Tych uzasadnień faktycznie nie było, ale nie było ich również w latach kontrolowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową podczas kompleksowej kontroli przeprowadzonej w roku 2012 oraz 2016. Wówczas nie podnoszono zarzutu naruszenia prawa, a przecież przepisy w tej materii nie uległy zmianie. W ocenie Obwinionego nie znajduje oparcia w prawie zarzut dokonania wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, co stanowiło naruszenie art. 36 ust. 6 upś w zw. z art. 44 ust.2 upś i wyczerpało znamiona czynu zabronionego określonego normą art. 15 ust. 1 uodfp.

AD. 4.: RKO błędnie ustaliła stan faktyczny w przedmiocie aktu prawnego, stanowiącego podstawę przyznania i wypłaty nagrody jubileuszowej. Wysokość nagrody jubileuszowej została ustalona przez Prezydenta Miasta (...) (...) Zarządzeniem Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Wynagrodzenia Pracowników w Urzędzie Miasta (...) w uzgodnieniu ze związkami zawodowymi, co potwierdzają dopuszczone przez RKO dowody z dokumentów. To właśnie na podstawie przepisów tego zarządzenia, zmienianego na przestrzeni lat wypłacano pracownikom Urzędu Miasta nagrody jubileuszowe. Wprowadzone do tego zarządzenia zmiany zostały ujęte w tekście jednolitym. Tekst jednolity aktu prawnego uwzględnia wszelkie zmiany zachodzące w treści aktu prawnego od momentu jego wydania lub też od momentu, w którym wydano poprzedni tekst jednolity. Sporządzenie tekstu jednolitego ma charakter redakcyjny, polegający na redakcyjnym uporządkowaniu tekstu aktu normatywnego. Nie stanowi zatem samoistnego źródła prawa. Podkreślić trzeba, że ww. Zarządzenie Nr (...) w sprawie przyjęcia tekstu jednolitego, nie było aktem tworzenia prawa i miało wyłącznie charakter redakcyjny, porządkujący tekst pierwotny Zarządzenia Nr (...), do którego wprowadzono zmiany. Zmiany

²² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 27 stycznia 2016 r., sygn. III AUa 1185/15

²³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 1977 r., sygn. I PR 175/76

te nie odnosiły się do przepisów Rozdziału 11 dotyczących zasad przyznawania i wypłacania nagród jubileuszowych. Obwiniony dodał, że w wyjaśnieniach kierowanych do RIO w Bydgoszczy, do Rzecznika i do Komisji I instancji podkreślał wielokrotnie, że różnice pomiędzy wysokością nagrody jubileuszowej należnej pracownikowi samorządowemu za 30, 35 i 40 lat pracy na gruncie:

a) art. 38 ust. 2 ups (odpowiednio 150%, 200% i 300% podstawy wymiaru),

b) oraz § 29 ust. 1 Regulaminu Wynagradzania pracowników w Urzędzie Miasta (...) (odpowiednio 200%, 350% i 400% podstawy wymiaru),

wynikają z semiimperatywnego (semidyspozytywnego) charakteru przepisów prawa pracy, który nie wyklucza przyjmowania przez pracodawcę rozwiązań względniejszych dla pracowników (zasada korzystności). Są to normy prawne, które dopuszczają odstępstwo na korzyść pracownika. Dopuszczone są wszystkie czynności, które polepszają sytuację pracownika, a zakazane te, które ją pogarszają. Wyraźnie wskazuje na to nauka prawa, która generalizująco stwierdza, że „normy prawne konstruowane z przepisów prawa pracy mają, co do zasady, charakter jednostronnie bezwzględnie obowiązujący (semiimperatywny), czyli dopuszczają, odstępstwa jedynie na korzyść pracowników”²⁴. Nauka prawa prezentuje stanowisko, że zasada korzystności odnosi się również do pracowników zatrudnionych u pracodawców publicznych, z tym, że „nie może być pretekstem dla udzielania pracownikom zatrudnionym w sferze publicznej świadczeń niegodziwie korzystnych”²⁵. Jest to pochodną ogólnego poglądu, że „prymat zasady uprzywilejowania pracownika musi być niekiedy wyłączony, w szczególności wówczas, gdy nadmiernie korzystne stypulacje umowne pozostają w sprzeczności z klauzulą generalną z art. 8 k.p.”²⁶. Takie też stanowisko zajmuje orzecznictwo stwierdzając, że „postanowienia umowy o pracę dotyczące wynagrodzenia za pracę w zakładach sfery publicznej mogą być przez pryzmat zasad współżycia społecznego ocenione jako nieważne w części przekraczającej granice godziwości (art. 58 § 2 k.c. w związku z art. 13, 18 i 300 k.p.)”²⁷. Nie ma więc przeszkód, zdaniem

²⁴ Gersdorf M., Rączka M., Skoczyński J., „Kodeks pracy. Komentarz.”, Warszawa 2005, s. 580-590

²⁵ Peredus Wiesława, „Zasada uprzywilejowania pracownika - kilka uwag na tle zarysu sposobów ujmowania zasad prawa pracy”, *Studia Iuridica Lublinensia*, Nr 1 z 2016 r., s. 112

²⁶ L. Kaczyński, „Zasada uprzywilejowania w świetle kodeksu pracy”, *Państwo i Prawo* z 1984, z. 8, s. 60 i n.

²⁷ Wyrok Sadu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 2003 r., I PKN 563/00, *Legalis*

Obwinionego, aby pracodawca przyznał i wypłacał je w kwocie rozsądnie przekraczającej minima z art. 38 ust. 2 ups, jeśli tylko taki wydatek mieści się w ogólnej regule wydatkowania środków publicznych w sposób racjonalny i oszczędny. Skoro więc art. 38 ust. 2 ups jest, jak większość przepisów indywidualnego prawa pracy, regulacją semidyspozytywną nie było przeszkód, aby w § 29 ust. 1 regulaminu wynagradzania pracowników w Urzędzie Miasta (...) przyjąć nieco wyższą od ustawowej wysokość nagród jubileuszowych za 30, 35 i 45 lat pracy. Przeszkodą nie był też, zdaniem Obwinionego tutaj art. 39 ust. 2 pkt 1 ups. Przepis ten stanowi, że pracodawca samorządowy w regulaminie wynagradzania może określić warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa. Przepis ten nie zakazuje objęcia regulaminem wynagradzania wszelkich kwestii związanych z nagrodami jubileuszowymi. Wskazuje jedynie, że nie może on regulować odmiennie niż przepisy powszechnie obowiązujące zasad przyznawania i wypłaty nagród jubileuszowych. Na tym tle piśmiennictwo wskazuje, że przepis ten „nie wspomina o wysokości nagrody, a zatem można uznać, że w tym wyłącznym zakresie (wysokości nagrody jubileuszowej) regulamin może ustalić korzystniejsze warunki dla pracowników samorządowych”²⁸.

AD. 5.: Komisja I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego w części orzeczenia uznała ogólnie, że „W przypadku czynu określonego w art. 11 ust. 1, jak i 15 ust. 1 uondfp nie można mówić o znikomym stopniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych o nieznacznym stopniu szkodliwości”. Ponadto stwierdziła, że „kara nagany za wszystkie czyny spełni cel kary w zakresie oddziaływania społecznego i zapobiegnie popełnieniu podobnych czynów przyszłości”. Zgodnie z art. 28 uondfp nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy. Przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych uwzględnia się wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia. Przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych wywołującego skutki finansowe bierze się pod uwagę także wysokość skutku finansowego. Nie dochodzi się

²⁸ Culepa Michał, „Czy w regulaminie wynagradzania możemy ustalić w przypadku nagrody jubileuszowej wyższe kwoty wynagrodzenia?”, Lex, QA 110605

odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy.

Obwiniony wskazał, że ponieważ został uznany za winnego trzech zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych to każde rozpatrywane naruszenie powinno być osobno oceniane pod względem stopnia szkodliwości. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku²⁹ wskazał, że art. 28 uondfp definiuje instytucję szkodliwości naruszenia dyscypliny dla finansów publicznych oraz formułuje kryteria oceny stopnia tej szkodliwości. Do przesłanek uwzględnianych przy tej ocenie należy waga naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia oraz skutki naruszenia. Wszystkie czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych są szkodliwe społecznie. Natomiast stopień szkodliwości konkretnego czynu danego sprawcy dla ładu finansów publicznych jest elementem, który komisja orzekająca musi przeanalizować³⁰. RKO nie przeanalizowała i tym samym nie określiła precyzyjnie stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ograniczając się do lakonicznych stwierdzeń cyt. powyżej. Niedostateczne uzasadnienie orzeczenia w zakresie braku precyzyjnego określenia stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych pozwala, w opinii Obwinionego stwierdzić, że wbrew art. 28 uondfp, Komisja I instancji nie rozważyła wszystkich okoliczności sprawy przy każdym z trzech przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych, które mogły mieć wpływ na wydane orzeczenie.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, po przeprowadzeniu rozprawy 29 maja 2023 roku, ustaliła i zważyła co następuje.

GKO zdecydowała o uchyleniu orzeczenia Komisji I instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia, kierując się następującymi motywami. W pierwszej kolejności GKO wskazuje, iż brak odroczenia rozprawy przez RKO w związku z wnioskiem Obwinionego podyktowanym planami urlopowymi nie stanowi naruszenia przepisów uondfp. Zgodnie z art. 125 uondfp rozprawę odracza, jeżeli w aktach sprawy:

1) brak jest dowodu doręczenia obwinionemu lub jego obrońcy zawiadomienia o rozprawie, chyba że osoba, której nie doręczono zawiadomienia, jest obecna na rozprawie i wyrazi zgodę na jej przeprowadzenie;

²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r. (sygn. akt II GSK 688/10)

³⁰ zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 lutego 2017 r., sygn. V SA/Wa 447/16

2) jest dowód doręczenia obwinionemu i jego obrońcy zawiadomienia o rozprawie w terminie krótszym niż 7 dni przed terminem rozprawy, chyba że obwiniony lub jego obrońca obecny na rozprawie wyrazi zgodę na jej przeprowadzenie;

3) jest dowód doręczenia obwinionemu i jego obrońcy zawiadomienia o rozprawie, a obwiniony lub jego obrońca wystąpi z wnioskiem o odroczenie rozprawy, w którym należycie usprawiedliwi swoją nieobecność na rozprawie nadzwyczajnym wydarzeniem lub inną przeszkodą, której nie można przewyciężyć.

W realiach sprawy, jak prawidłowo przyjęła RKO, żadna z powołanych okoliczności nie zaktualizowała się. W szczególności urlop wypoczynkowy Obwinionego i związany z tym wyjazd poza miejsce zamieszkania nie mogą być kwalifikowane jako zdarzenie o charakterze nadzwyczajnym, bądź też uznane za niemożliwą do przewyciężenia przeszkodę. Wskazane okoliczności, obligujące RKO do odroczenia rozprawy, nie zostały przez Obwinionego wykazane. Jednocześnie zaznaczyć należy, że przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie przewidują możliwości zdalnego przeprowadzenia rozprawy. Stąd zarzuty odwołania w tej kwestii nie potwierdziły się. Następnie GKO odniesie się kolejno do poszczególnych czynów, za które RKO przypisała odpowiedzialność Obwinionemu:

Ad. 1.: Naruszenie przez Obwinionego art. 11 ust. 1 uondfp, polegające 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.

W przedmiotowym zakresie GKO podziela ustalenia faktyczne i ocenę prawną Komisji I instancji i przyjmuje je za własne. GKO nie dopatrzyła się w odniesieniu do omawianego czynu błędów w orzeczeniu RKO, w szczególności nie potwierdziły się zarzuty Obwinionego podniesione w odwołaniu. Zdaniem GKO nie budzi wątpliwości, że nagrody jubileuszowe zostały wypłacone w wysokości wyższej niż dopuszczalna obowiązującymi powszechnie przepisami prawa, tj. art. 38 ust. 2 ups. Fakt wypłaty i jej wysokość nie są w sprawie sporne. Sporne jest przede wszystkim, czy Obwiniony na podstawie regulacji

wewnątrzorganizacyjnych był uprawniony do wypłaty nagrody jubileuszowej w wysokości wyższej, niż przewidują regulacje ustawowe. Trafnie na to pytanie odpowiedziała RKO, że w tym zakresie wiążą reguły wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych, które nie mają charakteru semiimperatywnego, jak wywodził Obwiniony.

GKO nie podziela przy tym zapatrywania Obwinionego prezentowanego w odwołania odnośnie błędnego ustalenia stanu faktycznego przez RKO polegającego na przyjęciu, że nagrody jubileuszowe zostały przyznane i wypłacone pracownikom Urzędu Miasta (...) w latach 2019-2020 na podstawie Zarządzenia Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 7 sierpnia z 2018 r. w sprawie ustalenia tekstu jednolitego Regulaminu Wynagradzania Pracowników w Urzędzie Miasta (...). Istota naruszenia dyscypliny finansów publicznych w odniesieniu do czynu przypisanego Obwinionemu sprowadza się do wypłaty nagród jubileuszowych w wysokości wyższej niż dopuszczalna powszechnie obowiązującymi przepisami na podstawie przepisów wewnętrznych obowiązujących w Urzędzie Miasta (...). Zdaniem GKO powołanie jako podstawy prawnej wypłaty nagrody jubileuszowej Zarządzenia Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 7 sierpnia z 2018 r. w sprawie ustalenia tekstu jednolitego Regulaminu Wynagradzania Pracowników w Urzędzie Miasta (...) nie stanowi błędu. Wskazany akt prawny (Regulamin Wynagradzania) obowiązywał na moment przyznawania nagród jubileuszowych w brzmieniu wynikającym z tekstu jednolitego powołanego przez RKO.

Za ugruntowany należy uznać pogląd, podzielany przez GKO w składzie rozpoznającym sprawę, że ustawa o pracownikach samorządowych w art. 38 jednoznacznie określa wysokość nagród jubileuszowych w zależności do stażu pracy. Zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 1 tej ustawy pracodawca w regulaminie wynagradzania może określić między innymi warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa. Zaznaczenia wymaga, że nagroda jubileuszowa jest świadczeniem pieniężnym ze stosunku pracy, do którego wypłaty pracodawca nie jest zobowiązany, poza przypadkami, gdy prawo do nagrody wynika z przepisów szczególnych lub gdy zostały one określone w regulacjach zakładowych. Natomiast pracownicy samorządowi w myśl art. 36 ust. 2 ups mają prawo m.in. do nagrody jubileuszowej. Zatem nabycie prawa przez pracownika samorządowego do nagrody jubileuszowej - a także innych, wymienionych w tej ustawie wynagrodzeń i świadczeń - oraz zasady jej wypłacania nie są uzależnione od uznania pracodawcy. W konsekwencji prawo do nagrody jubileuszowej nie może być uregulowane

przez wewnętrzne akty jednostki samorządowej, co wynika również z art. 39 ust. 2 pkt 1 ups. Pracodawca w regulaminie wynagradzania, o którym mowa w art. 39 ust. 1 ups, może określić m. in. warunki przyznawania i wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa. Zatem charakter nagrody jubileuszowej nie jest uznaniowy, a pracownik, aby ją otrzymać, musi spełnić warunki przewidziane w ustawie. Przepis art. 38 ust. 2 ups określa jednoznacznie nie tylko prawo do nagrody jubileuszowej, ale także - co kluczowe w niniejszej sprawie - jej wysokość. Z treści art. 5 kp wynika natomiast, że jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Zatem ustawa o pracownikach samorządowych, w tym regulacje dotyczące nagrody jubileuszowej stanowią *lex specialis* względem przepisów kodeksu pracy, zasadą jest przy tym pierwszeństwo regulacji szczególnej przed ogólną.

Podzielając zatem argumentację RKO prezentowaną w zaskarżonym odwołaniu orzeczeniu, GKO wskazuje, iż niewątpliwie Obwiniony popełnił czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych w omawianym zakresie. Obwinionemu można także przypisać winę, co zasadnie ustaliła RKO. Fakt, że od wielu lat nagroda jubileuszowa była przyznawana w zawyżonej wysokości nie przesądza o braku winy. Od kierownika jednostki sektora finansów publicznych można i należy wymagać znajomości przepisów określających jednoznacznie wysokość nagród jubileuszowych. W sprawie nie zostały ustalone okoliczności, które stały na przeszkodzie wypłaty nagród jubileuszowych w zgodnej z obowiązującymi przepisami wysokości.

Ad. 2.: Naruszenie przez Obwinionego art. 15 ust. 1 uondfp, polegające 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; 9.01.2019 r.

W odwołaniu zarzucono naruszenie przez RKO art. 36 ust. 5 ups, poprzez uznanie, że przyznanie, a następnie wypłacenie pracownikom Urzędu Miasta (...) dodatków specjalnych nastąpiło bez określenia dodatkowych zadań lub zwiększenia obowiązków służbowych wykonywanych przez tych pracowników. Ustosunkowując się do przytoczonego zarzutu w pierwszej kolejności przypomnieć należy, że - zgodnie z treścią art. 15 ust. 1

uondfp - naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Następnie wymaga wskazania, że w myśl art. 44 ust. 2 ufp - jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Z przepisu art. 36 ust. 5 ups wynika natomiast, że pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Uzupełnieniem przedmiotowej regulacji jest wydane przez ówczesnego Prezydenta Miasta (...) - (...) 26 czerwca 2009 r. Zarządzenia (...) w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wypłacania dodatków specjalnych i nagród pracownikom Urzędu Miasta (...) zatrudnionym na podstawie powołania.

Spór w tej kwestii koncentruje się na ustaleniu, czy przyznanie dodatków specjalnych przez Obwinionego Zastępcę Prezydenta i Skarbnikowi w latach 2018-2020 było dokonane prawidłowo. RKO stwierdziła, że dodatki specjalne wypłacone w latach 2018-2020 Zastępcę Prezydenta oraz Skarbnikowi każdorazowo przyznane zostały na czas oznaczony i wypłacane były cyklicznie. Przyznanie dodatków specjalnych, mimo zastosowanego oznaczonego czasookresu, traktowane było jako regularny (stały) składnik wynagrodzenia oraz nie było powiązane z czasowym zwiększeniem obowiązków lub powierzeniem dodatkowych zadań.

Odnosząc się do powyższego nie jest sporne, że pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Kwestią wymagającą ustalenia w toku postępowania dowodowego jest jednak to, czy zgodnie z art. 36 ust. 5 ups przyznanie dodatków specjalnych połączone było z okresowym zwiększeniem obowiązków służbowych poszczególnych pracowników lub powierzeniu im dodatkowych zadań. RKO nie zbadała wystarczająco sprawy w tym zakresie. Tym samym zasadny okazał się zarzut odwołania, wskazujący na naruszenie przez RKO m.in. art. 36 ust. 5 ups. W pierwszej kolejności należało bowiem ustalić jaki był podstawowy zakres obowiązków poszczególnych osób, aby móc zweryfikować, czy został czasowo zwiększony/czy powierzono dodatkowe zadania. Ponadto zakres dodatkowych zadań lub zwiększenie obowiązków powinno nastąpić w momencie

przyznawania dodatku specjalnego, bowiem wysokość tego dodatku powinna być skorelowana z zakresem dodatkowych zadań/zwiększeniem obowiązków. Zatem należy ustalić, w sposób niebudzący wątpliwości, czy jednocześnie z przyznaniem dodatków specjalnych ustalano na określony czas dodatkowe zadania/zwiększano obowiązki Zastępcom Prezydenta i Skarbnikowi. Tylko w takim przypadku można będzie przyjąć, że dodatki zostały przyznane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

RKO ponownie rozpoznając sprawę dokona ustaleń w ww. zakresie na podstawie dotychczas zebranego w sprawie materiału dowodowego, a w miarę potrzeby dokona jego uzupełnienia. Dodać należy, że brak zastrzeżeń prowadzonych uprzednio kontroli nie przesądza o braku możliwości przypisania Obwinionemu winy. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych powinien bowiem, przyznając dodatki specjalne, zapoznać się z zasadami ich przyznawania. Zatem okoliczność braku reakcji organów kontroli na wcześniejszą praktykę udzielania takich dodatków nie powinna być automatycznie uznawana jako przesłanka uniewinnienia. Okoliczność ta jednak może być brana pod uwagę przy wymiarze kary.

Ad. 3.: Naruszenie przez Obwinionego art. 15 ust. 1 uondfp, polegające 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 ufp w związku z art. 36 ust. 6 ups - data czynu: 19.12.2018 r; 11.12.2019 r.

Nie jest sporne, że Obwiniony w latach 2018-2019 przyznał i wypłacił pracownikom Urzędu Miasta (...) zatrudnionym na podstawie powołania oraz Sekretarzowi Miasta nagrody w wysokości 62 000 zł, nie sporządzając pisemnego uzasadnienia przyznanych nagród.

RKO uznała, iż Obwiniony uchybił tym samym art. 44 ust. 2 ufp w związku z art. 36 ust. 6 ups, co stanowiło o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych wskazanym w art. 15 ust. 1 uondfp, skupiając argumentację na braku pisemnego uzasadnienia przyznania nagród.

W odwołaniu natomiast Obwiniony zarzucił naruszenie art. 36 ust. 6 ups, poprzez przyjęcie, że przyznanie i wypłacenie pracownikom Urzędu Miasta (...) nagród, na podstawie pism, które nie zawierały uzasadnienia ich przyznania stanowi naruszenie prawa. Odnosząc się do powyższego, należy wskazać, iż zgodnie z art. 44 ust. 2 ufp jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Jednocześnie w myśl art. 36 ust. 6 ups, pracownikowi samorządowemu za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę. Wskazane regulacje

uzupełnia Zarządzenie Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wypłacania dodatków specjalnych i nagród pracownikom Urzędu Miasta (...) zatrudnionym na podstawie powołania oraz Zarządzenie Nr (...) Prezydenta Miasta (...) z dnia 16 czerwca 2009 w sprawie ustalania Regulaminu Wynagradzania Pracowników w Urzędzie Miasta (...), stanowiące podstawę prawną przyznania pracownikom nagrody. Żadna z powołanych regulacji nie wymaga pisemnego uzasadnienia decyzji o przyznaniu nagrody. Natomiast niewątpliwie przyznanie nagrody można uznać za uprawnione wyłącznie, gdy dany pracownik wykazał się szczególnymi osiągnięciami w pracy zawodowej. Tym samym rację ma Obwiniony w odwołaniu, że postępowanie dowodowe w sprawie skoncentrować się powinno na ustaleniu, czy w realiach sprawy, przyznanie nagród Zastępcom Prezydenta, Sekretarzowi oraz Skarbnikowi było uzasadnione w świetle osiągnięć w pracy zawodowej poszczególnych nagrodzonych pracowników. Nie można przy tym tracić z pola widzenia, że Obwiniony był bezpośrednim przełożonym nagrodzonych osób, zatem słuszne są uwagi, że na bieżąco mógł oceniać ich prace. Dodać należy, że w przeciwieństwie do dodatku specjalnego, nagroda jest przyznawana ex post, za szczególne osiągnięcia w pracy, których oceny dokonywał w stanie faktycznym sprawy Obwiniony.

W konsekwencji ponownie rozpoznając sprawę RKO powinna ustalić, na podstawie przeprowadzonych już dowodów w szczególności z zeznań świadków oraz wyjaśnień Obwinionego, a także w miarę potrzeby uzupełnionego materiału dowodowego, czy spełnione zostały wynikające z art. 36 ust. 6 ups przesłanki przyznania nagród Zastępcom Prezydenta, Skarbnikowi oraz Sekretarzowi. Ustalenia te powinny być podstawą oceny, czy Obwinionemu można przypisać odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wskazane w art. 15 uondfp w przedmiotowym zakresie.

W odwołaniu Obwiniony zarzucił Komisji I instancji naruszenie art. 137 ust. 2 pkt 2, 3 i 4 uondfp, poprzez odpowiednio: niewskazanie faktów, które RKO uznała za udowodnione lub nieudowodnione, brak wyjaśnień, na jakich w tym względzie oparła się środki dowodowych oraz brak wyjaśnień, dlaczego nie uznała dowodów przeciwnych, np. dowodzących zasadności przyznania dodatków specjalnych. Zarzut ten odnosi się do wszystkich trzech zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych tj. w zakresie nagród jubileuszowych, dodatków specjalnych i nagród uznaniowych.

Ustosunkowując się do ww. zarzutu, formułowanego w odniesieniu do wszystkich trzech czynów, należy wskazać, że zgodnie z art. 137 ust. 2 uondfp uzasadnienie orzeczenia powinno zawierać:

- 1) wskazanie faktów i okoliczności, które skład orzekający uwzględnił wydając rozstrzygnięcie o przypisaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych albo uniewinnieniu, albo umorzeniu postępowania, a także
- 2) wskazanie faktów, które skład orzekający uznał za udowodnione lub nieudowodnione, wskazanie, na jakich w tym względzie oparł się dowodach oraz wyjaśnienie, dlaczego nie uznał dowodów przeciwnych, o ile takie były przedstawione,
- 3) wyjaśnienie podstawy prawnej orzeczenia,
- 4) przytoczenie okoliczności, które skład orzekający miał na względzie przy wymierzaniu kary albo odstąpieniu od jej wymierzenia, w tym w szczególności wskazanie okoliczności, które komisja uwzględniła przy wymiarze kary albo odstąpieniu od jej wymierzenia.

Analiza uzasadnienia orzeczenia RKO wskazuje, iż zgodnie z wytycznymi wynikającymi z art. 137 ust. 2 pkt 2-4 uondfp podano fakty, które skład orzekający uznał za udowodnione lub nieudowodnione, wskazano, na jakich oparto się dowodach oraz wyjaśniono, dlaczego oddalono pozostałe wnioski dowodowe (np. dotyczące dowodu z zeznań świadków, w tym (...) czy kontrolerów RIO). RKO wyczerpująco wyjaśniała także podstawy prawne orzeczenia oraz przytoczyła okoliczności, które skład orzekający miał na względzie przy wymierzaniu kary. RKO w rozważaniach dotyczących kary m.in. wskazała na „znaczną kwotę zobowiązań zaciągniętych z naruszeniem przepisów ustawowych”, co Obwiniony kontestuje twierdząc, że RKO nie uzasadniła poczynionego ustalenia, że kwota ta była znaczna, nie wskazując przede wszystkim, do jakich wartości należało odnieść wysokość wypłaconych świadczeń pracownikom Urzędu. Brak rozwinięcia argumentacji RKO w tym zakresie nie dyskwalifikuje uzasadnienia w kontekście przesłanek wskazanych w art. 137 ust. 2 uondfp. Wskazanie na znaczną kwotę jest jasne i zrozumiałe, i stanowi odniesienie do wynikających z postawionych zarzutów kwot nieprawidłowo wydatkowanych środków finansowych (w sumie 459 846,18 zł, na którą składają się nagrody jubileuszowe – 112 534,45 zł, dodatki specjalne – 285 311,73 zł oraz nagrody – 62 000 zł). Konkludując, jakkolwiek wywód Komisji I instancji mógłby być bardziej przejrzysty, to jednak treść uzasadnienia wypełnia wymogi określone w art. 137 ust. 2 uondfp w szczególności umożliwiając poddanie kontroli instancyjnej wskazanego orzeczenia. Uzasadnienie pokazuje logiczny tok myślenia, który

doprowadził RKO do wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia. W tym zakresie zatem zarzuty odwołania nie potwierdziły się. Zaznaczenia wymaga, że każda sprawa wymaga indywidualnego zbadania (w szczególności okoliczności faktycznych, ale także stanu prawnego) i rozstrzygnięcia, zatem powoływane w odwołaniu w kontekście tego zarzutu przykłady innych rozstrzygnięć nie są przydatne dla rozpoznania przedmiotowej sprawy. W odwołaniu Obwiniony zarzucił Komisji I instancji także naruszenie art. 28 ust. 1 i 1a uondfp, poprzez uznanie, że szkodliwość zarzuconego czynu nie była znikoma należy wskazać, że zgodnie z art. 28 ust. 1 uondfp nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy. W myśl art. 28 ust. 1a uondfp przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych uwzględnia się wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia. W szczególności wziąć należy pod uwagę wysokość skutku finansowego, w tym wysokość uszczuplonych środków publicznych; kwotę środków publicznych niewpłaconych lub niezwróconych na właściwy rachunek budżetu państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych; kwotę środków publicznych wydatkowanych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem albo niezgodnie z przeznaczeniem; wysokość zobowiązań zaciągniętych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem; kwotę zapłaconych odsetek, kar lub opłat albo wypłaconego oprocentowania (art. 28 ust. 2).

Odnosząc się do argumentów odwołania można przyznać, że należy oceniać szkodliwość poszczególnych czynów dla finansów publicznych. Z drugiej jednak strony trzeba podkreślić, że uwzględnia się wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia. Dlatego dla oceny poszczególnych czynów ma znaczenie czy nieprawidłowości były incydentalne, czy powtarzały się. Ważne jest to, co przyczyniło się do powstania nieprawidłowości (np. zmiana prawa, zmienne orzecznictwo). Istotne jest także to czy nieprawidłowe wydatki (nieprawidłowo zaciągnięte zobowiązania) spowodowały wypływ środków poza sektor finansów publicznych, czy jednak nieprawidłowości miały wymiar formalny (nie wiązały się ze stratami dla sektora finansów publicznych).

GKO zdecydowała się uchylić zaskarżone orzeczenie w odniesieniu do wszystkich przypisanych Obwinionemu czynów, pomimo tego, że właściwie kwestia nieprawidłowości w zakresie wypłacania zawyżonych nagród jubileuszowych nie budzi wątpliwości. Uznała jednak, że konieczna jest kompleksowa ocena zachowań Obwinionego przez Komisję

I instancji w kontekście wymiaru kary za wszystkie czyny, których dotyczy przedmiotowe postępowanie. Uwzględniając używaną przez RKO terminologię należy podkreślić, że w postępowaniu w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie wymierza się kary łącznej, tak jak nie wymierza się kar częściowych za poszczególne czyny, tylko jedną karę za wszystkie przypisane czyny.

RKO ponownie rozpoznając sprawę, uwzględni zalecenia GKO, stosownie do art. 150 ust. 2 uodfp, Dokonane przez Komisję I instancji ustalenia powinny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu orzeczenia, zarówno w zakresie przypisania odpowiedzialności, jak i w zakresie wymiaru kary.

Zważywszy powyższe GKO orzekła, jak w sentencji.