

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Warszawa, 17 czerwca 2024 r.

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Katarzyna Ronikier-Dolańska
Członkowie:	Członek GKO:	Sławomir Mosór (spr.)
	Członek GKO:	Robert Lizak
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Damiana Grzelki po rozpoznaniu na rozprawie 17 czerwca 2024 r., w sprawie odwołania wniesionego przez Obwinioną (...) – pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z 5 grudnia 2023 r. nr DB-0965/56/2023, którym uznała Obwinioną (...) winną popełnienia czynu z art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹ polegającego na dokonaniu wydatków tytułem dodatków specjalnych dla Zastępcy Burmistrza oraz Skarbnika Gminy z naruszeniem przepisów art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530), szczegółowo opisanych w poniższych zestawieniach tabelarycznych:

- 1) wydatki **dokonane** tytułem dodatków specjalnych dla Zastępcy Burmistrza w 2020 r.:

Lp.	Dział, rozdział, paragraf	Kwota wydatku	Data zatwierdzenia do wypłaty	Data dokonania wydatku
1.	750/75023/4010	2 200,00	28.01.2020	28.01.2020
2.	750/75023/4010	2 200,00	27.02.2020	27.02.2020
3.	750/75023/4010	660,00	25.03.2020	26.03.2020

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

Lp.	Dział, rozdział, paragraf	Kwota wydatku	Data zatwierdzenia do wypłaty	Data dokonania wydatku
4.	750/75023/4010	2 200,00	24.04.2020	24.04.2020
5.	750/75023/4010	2 200,00	26.05.2020	26.05.2020
6.	750/75023/4010	2 200,00	25.06.2020	25.06.2020
7.	750/75023/4010	2 200,00	24.08.2020	24.08.2020
8.	750/75023/4010	2 053,33	25.09.2020	25.09.2020
9.	750/75023/4010	2 200,00	26.10.2020	26.10.2020
10.	750/75023/4010	2 200,00	25.11.2020	25.11.2020
11.	750/75023/4010	2 200,00	22.12.2020	22.12.2020

2) wydatki dokonane tytułem dodatków specjalnych dla Zastępcy Burmistrza w 2021 r.:

Lp.	Dział, rozdział, paragraf	Kwota wydatku	Data zatwierdzenia do wypłaty	Data dokonania wydatku
1.	750/75023/4010	2 200,00	26.01.2021	26.01.2021
2.	750/75023/4010	2 200,00	23.02.2021	23.02.2021
3.	750/75023/4010	2 200,00	26.03.2021	26.03.2021
4.	750/75023/4010	2 200,00	27.04.2021	27.04.2021
5.	750/75023/4010	2 200,00	27.05.2021	27.05.2021
7.	750/75023/4010	2 200,00	27.07.2021	27.07.2021
8.	750/75023/4010	2 200,00	26.08.2021	26.08.2021
10.	750/75023/4010	2 200,00	25.10.2021	25.10.2021
11.	750/75023/4010	2 200,00	25.11.2021	25.11.2021

3) wydatki dokonane tytułem dodatków specjalnych dla Skarbnika Gminy w 2020 r.:

Lp.	Dział, rozdział, paragraf	Kwota wydatku	Data zatwierdzenia do wypłaty	Data dokonania wydatku
1.	750/75023/4010	2 200,00	28.01.2020	28.01.2020
2.	750/75023/4010	2 200,00	27.02.2020	27.02.2020
3.	750/75023/4010	2 200,00	25.03.2020	26.03.2020
4.	750/75023/4010	2 200,00	24.04.2020	24.04.2020
5.	750/75023/4010	2 200,00	26.05.2020	26.05.2020
6.	750/75023/4010	2 200,00	25.06.2020	25.06.2020
7.	750/75023/4010	2 200,00	24.08.2020	24.08.2020
8.	750/75023/4010	2 200,00	25.09.2020	25.09.2020
9.	750/75023/4010	2 200,00	26.10.2020	26.10.2020
10.	750/75023/4010	2 200,00	25.11.2020	25.11.2020
11.	750/75023/4010	2 200,00	22.12.2020	22.12.2020

4) wydatki dokonane tytułem dodatków specjalnych dla Skarbnika Gminy w 2021 r.:

Lp.	Dział, rozdział, paragraf	Kwota wydatku	Data zatwierdzenia do wypłaty	Data dokonania wydatku
1.	750/75023/4010	880,00	26.01.2021	26.01.2021
2.	750/75023/4010	2 200,00	23.02.2021	23.02.2021
3.	750/75023/4010	2 200,00	26.03.2021	26.03.2021
4.	750/75023/4010	2 200,00	27.04.2021	27.04.2021
5.	750/75023/4010	2 200,00	27.05.2021	27.05.2021
6.	750/75023/4010	2 200,00	27.07.2021	27.07.2021

Lp.	Dział, rozdział, paragraf	Kwota wydatku	Data zatwierdzenia do wypłaty	Data dokonania wydatku
7.	750/75023/4010	2 200,00	26.08.2021	26.08.2021
8.	750/75023/4010	2 200,00	25.10.2021	25.10.2021
9.	750/75023/4010	2 200,00	25.11.2021	25.11.2021

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej karę upomnienia oraz obciążyła kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 510,49 zł.

orzeka

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 uodfp, uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w części tj.:

- a) dokonania wydatków przez Obwinioną tytułem dodatków specjalnych dla Skarbnika Gminy w 2020 oraz 2021 roku;**
- b) dokonania wydatków przez Obwinioną tytułem dodatków specjalnych dla Zastępcy Burmistrza przyznanych pismem nr OP.2122.5A.2020 z dnia 02.01.2020 roku oraz pismem nr OR.2122.33A.20221 z dnia 01.07.2021 roku;**

i uniewinnia Obwinioną w tym zakresie;

2. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 uodfp, uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zakresie wymierzenia kary upomnienia i na podstawie art. 36 ust. 1 uodfp odstępuje od wymierzenia kary;

3. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uodfp utrzymuje w mocy orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w pozostałym zakresie.

Pouczenie:

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

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 5 grudnia 2023 r. znak: DB-0965/56/2023 Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (dalej: RKO) uznała Panią (...) pełniącą w czasie popełnienia

zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza (...), winną popełnienia czynu z art. 11 ust. 1 uondfp, polegającego na dokonaniu wydatków, szczegółowo opisanych w sentencji niniejszego orzeczenia, tytułem dodatków specjalnych dla Zastępcy Burmistrza oraz Skarbnika Gminy z naruszeniem art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych ².

W oparciu o zgromadzony materiał dowodowy RKO ustaliła, że w latach 2020-2021 Burmistrz (...)a przyznała Zastępcy Burmistrza:

a) pismem Nr OP.2122.5A.2020 z dnia 2 stycznia 2020 r., na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2020 r., dodatek specjalny w wysokości 2.200,00 zł miesięcznie, w związku z wykonywaniem dodatkowych czynności polegających na pełnieniu nadzoru nad wykonaniem zadań w zakresie inwestycji:

- modernizacja nawierzchni ciągu pieszo-jezdnego drogi w (...),
- modernizacja chodnika w ul. XX-lecia w (...),
- wykonanie nakładki bitumicznej na ul. 1000-lecia w (...),
- utwardzenie terenu na działce nr 233/2 przy budynku Urzędu Miejskiego w (...),
- wykonanie oświetlenia zewnętrznego elewacji budynku Urzędu Miejskiego w (...),
- renowacja pomnika (...);

b) pismem Nr OR.2122.35.2020 z dnia 1 lipca 2020 r. - na okres od 1 lipca do 31 grudnia 2020 r., dodatek specjalny w wysokości 2.200,00 zł miesięcznie, w związku z wykonywaniem dodatkowych czynności polegających na pełnieniu nadzoru nad wykonaniem zadań w zakresie inwestycji:

- zadanie pn. „Budowa drogi gminnej nr (...) w (...),
- wykonanie oświetlenia zewnętrznego elewacji budynku Urzędu Miejskiego w (...),
- renowacja pomnika (...),
- budowa oświetlenia na terenie Gminy (...),
- inne realizowane w ramach funduszu (...)

oraz

² ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530) dalej także ups

Sygn. akt BDF1.4800.22.2024

- za czynności wynikające z pozyskiwania dofinansowania w ramach programów „Zdalna szkoła” i „Zdalna szkoła +”;

c) pismem Nr OR.2122.1A.2021 z dnia 4 stycznia 2021 r. - na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2021 r., dodatek specjalny w wysokości 2.200,00 zł miesięcznie, w związku z wykonywaniem dodatkowych czynności polegających na pełnieniu nadzoru nad wykonaniem zadań w zakresie inwestycji:

- zadanie pn. przebudowa drogi gminnej (...),
- zadanie pn. przebudowa drogi gminnej w (...) na odcinku ul. (...),
- zadania związane z realizacją Funduszy (...),
- zadanie pn. Remont szatni w obiekcie (...) w „Szatnia na medal”,
- zadania w ramach programu „Pięknieje (...) wieś”

oraz za:

- czynności związane z udziałem w pilotażowym programie MFIPR „Partnerstwo dla (...)”,
- czynności wynikające z pozyskaniem dofinansowania w ramach RTIL, FDS, KOWR i „Wsparcie dla gmin popegeerowskich”;

d) pismem Nr OR.2122.33A.2021 z dnia 1 lipca 2021 r. - na okres od 1 lipca do 31 grudnia 2021 r., dodatek specjalny w wysokości 2.200,00 zł miesięcznie, w związku z wykonywaniem dodatkowych czynności polegających na pełnieniu nadzoru nad wykonaniem zadań w zakresie inwestycji:

- w ramach programów rządowych w tym, przebudowa ul. (...) i „Szatnia na medal”,
- realizowanych w ramach Funduszu (...),
- bieżących remontów dróg.

RKO ustaliła również, że w latach 2020-2021 Burmistrz (...) przyznała Skarbnikowi:

a) pismem Nr OP.2122.4A.2020 z dnia 2 stycznia 2020 r., na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2020 r., dodatek specjalny w wysokości 2.200,00 zł miesięcznie, w związku z wykonywaniem dodatkowych czynności związanych z:

- rozliczeniem finansowym zadania inwestycyjnego pn. „Budowa drogi gminnej nr (...) w (...)”,

- sprawowaniem nadzoru i koordynowaniem zadań z zakresu realizacji projektu „Wsparcie dla osób starszych niesamodzielných i niepełnosprawnych z terenu Gminy (...) - II edycja”, współfinansowanego z środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa (...) na lata 2014-2020;

b) pismem Nr OR.2122.36.2020 z dnia 1 lipca 2020 r., na okres od 1 lipca do 31 grudnia 2020 r., dodatek specjalny w wysokości 2.200,00 zł miesięcznie, w związku z wykonywaniem dodatkowych czynności związanych z:

- rozliczeniem finansowym zadania inwestycyjnego pn. „Budowa drogi gminnej nr (...)w (...)”,
- sprawowaniem nadzoru i koordynowaniem zadań z zakresu realizacji projektu „Wsparcie dla osób starszych niesamodzielných i niepełnosprawnych z terenu Gminy (...) - II edycja”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa (...) na lata 2014-2020;

c) pismem Nr OR.2122.1B.2021 z dnia 4 stycznia 2021 r., na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2021 r., dodatek specjalny w wysokości 2.200,00 zł miesięcznie, w związku z wykonywaniem dodatkowych czynności związanych z:

- rozliczeniem finansowym zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa drogi gminnej w (...) na odcinku ul. (...)”,
- sprawowaniem nadzoru nad pozyskiwanymi dofinansowaniami w ramach:
 - Funduszu Dróg Samorządowych,
 - Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa,
 - Wsparcia dla gmin popegeerowskich;

d) pismem Nr OR.2122.32A.2021 z dnia 1 lipca 2021 r., na okres od 1 lipca do 31 grudnia 2021 r., dodatek specjalny w wysokości 2.200,00 zł miesięcznie, w związku z wykonywaniem dodatkowych czynności związanych z:

- nadzorem finansowym nad przebudowa ul. (...) w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg
- sprawowaniem nadzoru i koordynowaniem zadań wynikających z pozyskiwania dofinansowania, w ramach programów „Zdalna szkoła” i „Zdalna szkoła +”.

Zdaniem RKO w analizowanej sprawie przyznanie i wypłacanie dodatku specjalnego na skutek powierzenia dodatkowych zadań Zastępcy Burmistrza (...) i zwiększenia zakresu obowiązków Skarbnikowi (...) miało charakter ciągły, a więc z całą pewnością nie nosiło atrybutu specjalności, szczególności. Tymczasem sposób, w jaki dodatek specjalny jest przyznawany, powinien w pełni urzeczywistniać normy prawne wynikające z przepisu stanowiącego podstawę jego udzielania. Dlatego też, jeżeli nawet dodatek specjalny przyznawany jest na czas określony (np. na 6 miesięcy), ale na kolejne następujące po sobie okresy, a zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań następuje faktycznie na okres kilku lat, to działanie takie nie znajduje oparcia w normie określonej przepisem art. 36 ust. 5 up. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 listopada 2018 r. (sygn. akt III SA/Gd 741/18): „(...) świadczenie, o którym mowa w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, mające charakter fakultatywny, może być przewidziane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań, poza stricte bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Jest to świadczenie o charakterze jednorazowym lub krótkookresowym”.

W świetle powyższego, RKO podzieliła stanowisko Rzecznika, że Obwiniona dokonując opisanego rodzaju wydatków na rzecz Zastępcy Burmistrza (...) i Skarbnika (...), naruszyła przepisy art. 36 ust. 5 up. w związku z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych³, co wypełniło znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 uoofp.

W ocenie RKO Obwinionej można przypisać winę, albowiem nic nie stało na przeszkodzie, aby Obwiniona dokonała szczegółowej analizy przepisów, a następnie zadbała, aby dokonywanie wydatków ze środków publicznych odbywało się zgodnie z prawem. Ponadto postępowanie z należytą starannością nakazuje, aby w sytuacji wątpliwej zaciągnąć opinii prawnej, opinii organu właściwego merytorycznie lub też organu nadrzędnego. Dopiero w sytuacji, gdyby opinie potwierdzały stanowisko osoby zatwierdzającej wydatek, można

³ ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023, poz.1270 z późn.zm.)

byłoby uznać, że osoba ta dołożyła należytej staranności chcąc prawidłowo [czytaj: zgodnie z prawem] postąpić w danej sprawie.

Dokonując oceny stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinioną, RKO stwierdziła, że szkodliwość ta nie może być uznana za znikomą.

W analizowanym przypadku doszło do dokonania wydatków w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami, a naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest czyn (działanie lub zaniechanie) osoby o statusie wyznaczonym w ustawie, zawiniony i związany z nieprzestrzeganiem reguł wyznaczonych prawem. Nieprzestrzeganie tych reguł nie zawsze powoduje wymierne negatywne skutki finansowe określane pojęciem szkody. Czynny określone w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są - co do zasady - szkodliwe i z tego właśnie powodu są penalizowane nawet wówczas, gdy w wyniku ich popełnienia nie wynikała dla finansów publicznych jakakolwiek szkoda lub uszczerbek w dobrach materialnych. Dobrem chronionym w przepisach regulujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest przede wszystkim ład finansów publicznych.

Zdaniem RKO nie budzi wątpliwości, że wydatkowanie środków publicznych zgodnie z przepisami jest jednym z kluczowych elementów ładu finansów publicznych. RKO uznała zatem, że stopień szkodliwości czynu Obwinionej należy ocenić jako wyższy niż znikomy. Wpływ na to ma fakt, że doszło do naruszenia podstawowych obowiązków związanych z wydatkowaniem środków publicznych, a od osób pełniących funkcje kierownicze w jednostce sektora finansów publicznych należy wymagać świadomości wagi podejmowanych czynności dla zapewnienia prawidłowości funkcjonowania jednostki.

Biorąc powyższe pod uwagę RKO postanowiła uznać Obwinioną (...), pełniącą w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza (...) winną zarzucanego Jej czynu z art. 11 ust. 1 uodf i zważywszy na to, że dodatki specjalne - jak zapewniła Obwiniona na rozprawie - nie są w 2023 roku wypłacane z budżetu (...), RKO postanowiła wymierzyć Obwinionej karę upomnienia.

Z powyższym orzeczeniem nie zgodziła się Obwiniona i pismem z dnia 12 stycznia 2024 r. wniosła odwołanie od powyższego orzeczenia RKO, zaskarżając je w całości i zarzucając:

- 1) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 11 ust. 1 uodfp, poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, polegające na bezpodstawnym przyjęciu, że w ustalonym stanie faktycznym sprawy, dopuściła się naruszenia dyscypliny finansów publicznych, pomimo tego, że w zarzucanym jej okresie, przyznawała dodatki specjalne z art. 36 ust. 5 ups, zgodnie z wszelkimi zasadami ją obowiązującymi, wyłącznie okresowo oraz z tytułu wykonywania przez pracowników dodatkowych zadań lub zwiększonego zakresu obowiązków służbowych, tj. przedmiotowe wydatki były realizowane ze środków publicznych bez naruszenia przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków,
- 2) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 36 ust. 5 ups, poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, polegające na bezpodstawnym przyjęciu, że w ustalonym stanie faktycznym sprawy, Obwiniona, dopuściła się naruszenia dyscypliny finansów publicznych, pomimo tego, że w zarzucanym jej okresie, przyznawała dodatki specjalne zgodnie z wszelkimi zasadami ją obowiązującymi, wyłącznie okresowo oraz z tytułu wykonywania przez pracowników dodatkowych zadań lub zwiększonego zakresu obowiązków służbowych,
- 3) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 78 § 1 ustawy - Kodeksu pracy⁴, poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, polegające na bezpodstawnym przyjęciu, że w ustalonym stanie faktycznym sprawy, Obwiniona dopuściła się naruszenia dyscypliny finansów publicznych, pomimo tego, że w zarzucanym jej okresie, przyznawała dodatki specjalne zgodnie z wszelkimi zasadami ją obowiązującymi, wyłącznie okresowo oraz z tytułu wykonywania przez pracowników dodatkowych zadań lub zwiększonego zakresu obowiązków służbowych, czym działała zgodnie z dyspozycją art. 78 § 1 KP, gdyż właśnie dodatki specjalne z art. 36 ust. 5 ups, urzeczywistniały kodeksową dyrektywę godziwości wynagrodzenia za pracę (art. 13 KP) oraz należytej wysokości wynagrodzenia za pracę, które powinno być tak ustalone, aby odpowiadało w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganych przy jej wykonywaniu, a także uwzględniało ilość i jakość świadczonej pracy (art. 78 § 1 KP).

Z uwagi na powyższe Obwiniona wiosła o oddalenie wniosku o ukaranie ewentualnie odstąpienie od wymierzenia kary. W uzasadnieniu odwołania, Obwiniona wskazała, że

⁴ ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeksu pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.) – dalej: KP

przedmiotowy dodatek nie był przyznawany na okres 12 m-cy (tak jak ujmuje to p. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych) lecz 2 razy na okresy po 6 m-cy, zarówno w roku 2000 i 2001. Poza tym, dodatki te były przyznawane za różne zakresy zadań, zgodnie z treścią art. 36 ust. 5 ups.

Według Obwinionej działała ona zgodnie z art. 78 § 1 KP - który stanowi, że „Wynagrodzenie za pracę powinno być tak ustalone, aby odpowiadało w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganych przy jej wykonywaniu, a także uwzględniało ilość i jakość świadczonej pracy”. W zakresie wniosku o odstąpienie od wymierzenia kary, Obwiniona wskazała, że działała w szczególnych warunkach (pandemia COVID-19), a dotychczasowe kontrole prowadzone w jednostce nie dawały podstawy do przypuszczenia, że działanie to jest nieprawidłowe.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: GKO) po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 czerwca 2024 r. z udziałem Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, orzekła jak w sentencji uzasadnianego orzeczenia, z przyczyn wskazanych poniżej.

W pierwszej kolejności GKO wskazuje, że zgodnie z normą art. 24 ust. 1 uondfp 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 naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Mając na uwadze powyższe, GKO po przeanalizowaniu przepisów istotnych dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie postanowiła stosować przepisy obowiązujące w dniu orzekania przez GKO, albowiem stan prawny obowiązujący w dacie zarzucanych czynów nie był względniejszy dla Obwinionej, tj. istotna dla sprawy treść przepisów nie uległa zmianie od czasu zarzucanego naruszenia dyscypliny do czasu orzekania przez GKO.

Na wstępie GKO nie zgadza się z zarzutem naruszenia art. 78 § 1 KP przez RKO, przepis ten nie był bowiem podstawą rozstrzygnięcia w realiach niniejszej sprawy. RKO nie kwestionowała obowiązku pracodawcy do godziwego wynagradzania zgodnie z kryteriami wynagradzania, a jedynie naruszanie art. 36 ust. 5 ups w kontekście nieuzasadnionego przyznania dodatku i w tym kontekście do nieuprawnionego dokonania wydatków.

Przechodząc już bezpośrednio do oceny merytorycznej zapadłej sprawy w kontekście podniesionych zarzutów w odwołaniu, GKO wskazuje że z normy art. 36 ust 5 ups wynika, że pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny.

Z uwagi na powyższe, GKO postanowiła uniewinnić Obwinioną od dokonania wydatków przez Obwinioną tytułem dodatków specjalnych dla Skarbnika Gminy w 2020 oraz 2021 roku.

Jak wynika ze zgromadzonych w sprawie dowodów, w szczególności:

- 1) zarządzenia Nr 0050.64.2019 Burmistrza (...) z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie powierzenia Skarbnikowi Gminy (...) obowiązków z zakresu gospodarki finansowej Gminy (...),
- 2) zakresu czynności, obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Skarbnika Gminy (...) nr OR.2121.2.11.2019 z dnia 27 kwietnia 2019 r.,
- 3) zarządzenia nr 0050.132 .2019 Burmistrza (...)a z dnia 4 października 2019 roku w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w (...),

zakończony przez te dokumenty zakres kompetencji Skarbnika Gminy nie obejmował zadań, za które został przyznany dodatek specjalny pismami: Nr OP.2122.4A.2020 z dnia 2 stycznia 2020 r., Nr OR.2122.36.2020 2 dnia 1 lipca 2020 r., Nr OR.2122.1B.2021 z dnia 4 stycznia 2021 r., oraz Nr OR.2122.32A.2021 z dnia 1 lipca 2021 r., a odnoszących się ogólnie do: rozliczania finansowego zadań inwestycyjnych, nadzorowania i koordynacji zadań z zakresu realizacji projektów, jak również nadzorowania pozyskiwania dofinansowania w ramach programów. Z powyższym wydaje się nie polemizuje także Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu, który w zakresie dodatków przyznanych Skarbnikowi Gminy wskazuje, że m.in. za nadzorowanie ww. spraw z zakresu pozyskiwania środków zewnętrznych czy nadzorowanie zadań z zakresu pomocy społecznej realizowanych przez Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w (...), Zastępca Burmistrza pobierał wynagrodzenie zasadnicze a Skarbnik Gminy dodatkowo dodatek specjalny (str. 27-28 wniosku o ukaranie).

Wobec powyższego z uwagi, że powierzone zadania, jak wynika z akt sprawy, były faktycznie dodatkowymi zadaniami dla Skarbnika Gminy, GKO uznała, że w tym zakresie należy uniewinnić Obwinioną. Również przyznawanie dodatków na 6 miesięczne okresy (nawet

następujące po sobie) świadczy o ich okresowości, w szczególności że dotyczyły jednak innych zadań, a pismo je przyznające określało czas na jaki zostają przyznane. Trudno mówić też o trwałości tych dodatków, w szczególności, że jak ustaliła RKO obecnie dodatki specjalne nie są wypłacane.

GKO postanowiła uniewinnić także Obwinioną od dokonania przez nią wydatków tytułem dodatków specjalnych dla Zastępcy Burmistrza, przyznanych pismem nr OP.2122.5A.2020 z dnia 02.01.2020 roku oraz pismem nr OR.2122.33A.20221 z dnia 01.07.2021 roku.

Przyznanie tymi pismami dodatków specjalnych było związane z powierzenia dodatkowych zadań polegających na nadzorowaniu procesu inwestycji i remontów, które to zadania w ramach zadań Referatu Inwestycji, Remontów i Gospodarki Komunalnej Urzędu Miejskiego w (...) nie były nadzorowane przez Zastępcę Burmistrza (...). GKO wskazuje bowiem, że jak wynika z § 15 pkt 2 zarządzenia Nr 0050.132.2019 Burmistrza (...) z dnia 4 października 2019 roku w sprawie Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w (...) i § 1 pkt 2 zarządzenia Nr 0050.265.2018 Burmistrza (...) z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie ustalenia zadań dla Zastępcy Burmistrza (...), nadzór Zastępcy Burmistrza (...) nad działalnością Referatu Inwestycji, Remontów i Gospodarki Komunalnej obejmował tylko nadzór w zakresie gospodarki komunalnej, dróg, oświetlenia gminy i pozyskiwania środków zewnętrznych w tym unijnych. Nie obejmował natomiast inwestycji i remontów.

Wobec powyższego z uwagi, że powierzone zadania, jak wynika z akt sprawy, były faktycznie dodatkowymi zadaniami dla Zastępcy Burmistrza, GKO uznała, że w tym zakresie należy uniewinnić Obwinioną. W odniesieniu do powyższego trudno mówić też o trwałości tych dodatków, w szczególności, że jak ustaliła RKO obecnie dodatki specjalne nie są wypłacane.

GKO postanowiła natomiast utrzymać w mocy orzeczenie RKO co do czynów polegających na dokonaniu nieuprawnionych wydatków w związku z przyznaniem przez Obwinioną dodatków specjalnych Zastępcy Burmistrza pismem Nr OR.2122.35.2020 z dnia 1 lipca 2020 r. oraz pismem Nr OR.2122.1A.2021 z dnia 4 stycznia 2021 r.

Z art. 36 ust. 5 ups wynika, że dodatek specjalny może być przyznany tylko z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. GKO stoi na stanowisku, że z normy tego przepisu wynika, iż dodatek ten nie może być przyznany za wykonanie zadań dodatkowych jak i standardowych łącznie.

Obwiniona pismem Nr OR.2122.35.2020 z dnia 1 lipca 2020 r. oraz pismem Nr OR.2122.1A.2021 z dnia 4 stycznia 2021 r. przyznała dodatki specjalne Zastępcy Burmistrza za wykonywanie zadań z zakresu:

- inwestycji (będących jak wykazano powyżej poza zakresem standardowych zadań przypisanych Zastępcy Burmistrza),
- zadań związanych z udziałem w pilotażowym programie MFiPR „(...)”, które zgodnie z niepodważonymi wyjaśnieniami Obwinionej, nie obejmowały pozyskiwania środków zewnętrznych, będących standardowymi zadaniami przypisanymi Zastępcy Burmistrza, lecz zadania poza tym zakresem, tj. reprezentowania Gminy (...) w Radzie Partnerstwa, udział w konferencjach, szkoleniach i naradach oraz bezpośredni udział w opracowywaniu kluczowych dokumentów programowych.

GKO zwraca jednak uwagę, że dodatki specjalnie przyznane pismem Nr OR.2122.35.2020 z dnia 1 lipca 2020 r. oraz pismem Nr OR.2122.1A.2021 z dnia 4 stycznia 2021 r. zostały przyznane łącznie, poza powyżej wskazanymi dodatkowymi, także za:

- czynności wynikające z pozyskiwania dofinansowania w ramach programów „Zdalna szkoła” i „Zdalna szkoła +” (pismo z 1 lipca 2020 r.),
 - czynności wynikające z pozyskaniem dofinansowania w ramach RTIL, FDS, KOWR i „Wsparcie dla gmin popegeerowskich” (pismo z 4 stycznia 2021 r.),
- czyli zadania standardowe Zastępcy Burmistrza związane z pozyskiwaniem środków, co wynikało wprost z § 1 pkt 2 zarządzenia Nr 0050.265.2018 Burmistrza (...) z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie ustalenia zadań dla Zastępcy Burmistrza (...).

Tym samym przyznanie dodatku specjalnego łącznie za zadania dodatkowe, jak i zadania ze standardowego obszaru zadań Zastępcy Burmistrza było niezgodne z normą art. 36 ust. 5 ups i w tym zakresie w odniesieniu do dokonanych wydatków na podstawie tak przyznanych dodatków specjalnych, GKO postanowiła utrzymać w mocy orzeczenie RKO.

GKO stwierdziła, że za przypisany czyn można Obwinionej, jako kierownikowi jednostki przypisać winę, albowiem zgadzając się z RKO nic nie stało na przeszkodzie, aby Obwiniona dokonała analizy przepisów, a następnie zadbała, aby dokonywanie wydatków ze środków publicznych odbywało się zgodnie z prawem, w szczególności że norma art. 36 ust. 5 ups nie budzi wątpliwości, w kontekście braku podstaw do przyznawania dodatku za wykonywanie standardowych zadań wynikających z zakresu kompetencji.

Mając na uwadze art. 36 ust. 1 uodfp, który stanowi, że w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia, GKO postanowiła, uchylić orzeczoną przez RKO karę upomnienia i z uwagi na fakt, że od znacznej części zarzucanych czynów Obwiniona została uniewinniona oraz, że działania Obwinionej miały miejsce szczególnych warunkach pandemii i tylko część zadań, wskazanych w pismach przyznających dodatek, jest kwestionowanych, orzekła o odstąpieniu od wymierzenia kary. Zdaniem GKO środek ten w realiach tej sprawy zrealizuje zasady prewencji indywidualną jak i generalnej. Przy czym GKO podkreśla, że w warunkach niniejszej sprawy nie dopatrzyła się znikomej szkodliwości czynów dla finansów publicznych, przepisy prawa są jasne, a świadomość prawna Obwinionej znaczna, pomimo tego dokonano wydatków na kwotę ponad 26 tys. zł z naruszeniem powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.