



**ORZECZENIE**  
**GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH**  
**O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Warszawa, dnia 23 czerwca 2016 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Piotr Kaczorkiewicz (spr.)</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Barbara Potocka</b>
Protokolant:		<b>Mateusz Woźniak</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter,

po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 23 czerwca 2016 r., odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Obwinionych (...) – pełniącego w czasie popełnienia zarzucanego czynu funkcję Starosty (...) i (...) – pełniącego w czasie popełnienia zarzucanego czynu funkcję Wicestarosty (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 15 grudnia 2015 r., sygn. akt RIO.XII.53-49/2015, którym:

**1.** uniewinniono Obwinionego (...) od zarzutu naruszania dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) – zwanej dalej „uondfp”, w ten sposób, że jako Starosta (...) w Starostwie Powiatowym w (...), przekraczał zakres upoważnienia do dokonywania wydatków: w dniach 26.04., 27.05., 27.06., 26.07., 27.08., 27.09., 25.10., 27.11., 20.12.2013 r., 28.01., 27.02., 27.03.2014 r. w kwotach po 654,53 zł, decydując o dokonaniu wypłat dodatku specjalnego dla Sekretarza Powiatu (...) z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych związanych z przejęciem zadań należących do kompetencji Naczelnika Wydziału Organizacyjnego oraz w dniach 30.04., 31.05., 28.06., 31.07., 30.08., 30.09., 31.10., 29.11., 30.12.2013 r., 31.01., 28.02., 31.03.2014 r. w kwotach po 285,11 zł składek odprowadzonych do ZUS w związku z wypłatą tego dodatku specjalnego; w dniach 25.01., 26.02., 26.03., 26.04., 27.05., 27.06., 26.07., 27.08., 27.09., 25.10., 27.11.2013 r., 28.01., 27.02., 27.03.2014 r. w kwotach po 106,43 zł, w dniu 20.12.2013 r. w kwocie 84,55 zł decydując o dokonaniu wypłat dodatku specjalnego dla podinspektora w Wydziale Spraw Obywatelskich Starostwa Powiatowego w (...) z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych na zajmowanym stanowisku pracy związanych z prowadzeniem spraw dotyczących nadzoru nad stowarzyszeniami oraz obsługą Komisji Bezpieczeństwa i Porządku oraz w dniach 31.01., 28.02., 28.03., 30.04., 31.05., 28.06.,

31.07., 30.08., 30.09., 31.10., 29.11.2013 r., 31.01., 28.02., 31.03.2014 r. w kwotach po 46,22 zł, w dniu 30.12.2013 r. w kwocie 36,97 zł składek odprowadzonych do ZUS w związku z wypłatą tego dodatku specjalnego; w dniach 25.01., 26.02., 26.03., 27.05., 27.06., 26.07., 27.08., 27.09., 25.10., 27.11., 20.12.2013 r., 28.01., 27.02.2014 r. w kwotach po 283,16 zł, w dniach 26.04.2013 r., 27.03.2014 r. w kwotach po 273,66 zł decydując o dokonaniu wypłat dodatku specjalnego dla podinspektora ds. kadrowych, a następnie inspektora w Wydziale Organizacyjnym z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych na zajmowanym stanowisku pracy związanych z obsługą Zarządu Powiatu (...) oraz w dniach 31.01., 28.02., 28.03., 31.05., 28.06., 31.07., 30.08., 30.09., 31.10., 29.11., 30.12.2013 r., 31.01., 28.02.2014 r. w kwotach po 123,24 zł, w dniach 30.04.2013 r., 31.03.2014 r. w kwotach po 119,13 zł składek odprowadzonych do ZUS w związku z wypłatą tego dodatku specjalnego, mimo braku podstaw do wypłaty, czym miał naruszać przepis art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202) oraz art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) - wobec braku w zarzucanych czynach znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych;

**2.** uniewinniono Obwinionego (...) od zarzutu naruszania dyscypliny finansów publicznych z art. 11 uodfp, w ten sposób, że jako Wicestarosta (...)w Starostwie Powiatowym w (...): przekraczał zakres upoważnienia do dokonywania wydatków: w dniach 26.04., 27.05., 27.06.2013 r. w kwotach po 654,53 zł, decydując o dokonaniu wypłat dodatku specjalnego dla Sekretarza Powiatu (...) z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych związanych z przejęciem zadań należących do kompetencji Naczelnika Wydziału Organizacyjnego oraz w dniach 30.04., 31.05., 28.06.2013 r. w kwotach po 285,11 zł składek odprowadzonych do ZUS w związku z wypłatą tego dodatku specjalnego; w dniach 26.04., 27.05., 27.06.2013 r. w kwotach po 106,43 zł, decydując o dokonaniu wypłat dodatku specjalnego dla podinspektora w Wydziale Spraw Obywatelskich Starostwa Powiatowego w (...) z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych na zajmowanym stanowisku pracy związanych z prowadzeniem spraw dotyczących nadzoru nad stowarzyszeniami oraz obsługą Komisji Bezpieczeństwa i Porządku oraz w dniach 30.04., 31.05., 28.06.2013 r. składek odprowadzonych do ZUS w związku z wypłatą tego dodatku specjalnego; w dniu 26.04.2013 r. w kwocie 273,66 zł, w dniach 27.05., 27.06.2013 r. w kwotach po 283,16 zł, decydując o dokonaniu wypłat dodatku specjalnego dla podinspektora ds. kadrowych, a następnie inspektora w Wydziale Organizacyjnym z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych na zajmowanym stanowisku pracy związanych z obsługą Zarządu Powiatu (...) oraz w dniu 30.04.2013 r. w kwocie 119,13 zł, w dniach 31.05., 28.06.2013 r. w kwotach po 123,24 zł, składek odprowadzonych do ZUS w związku z wypłatą tego dodatku specjalnego, mimo braku podstaw do wypłaty, czym miał naruszać przepis art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202) oraz art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) - wobec braku w zarzucanych czynach znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

oraz orzekła, iż koszty postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów przez (...), jak i (...) ponosi Skarb Państwa.

**orzeka:**

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

**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**

Zaskarżone orzeczenie zapadło na tle następującego stanu faktycznego.

Obwinieni pełniąc odpowiednio funkcję Starosty i Wicestarosty (...) odpowiadali za całość gospodarki finansowej podległej jednostki. Wykonując obowiązki służbowe przyznali a następnie wydawali polecenia wypłaty specjalnych dodatków dla trzech pracowników. Dodatki te uzasadniali wykonywaniem czynności służbowych, za które – zdaniem rzecznika - osoby uprawnione i tak odpowiadały w ramach stosunku pracy.

Sekretarzowi Powiatu (...) przyznano dodatek specjalny „w związku ze zwiększeniem obowiązków służbowych oraz powierzeniem dodatkowych zadań należących do kompetencji Naczelnika Wydziału Organizacyjnego”. Pierwszy dodatek przyznano na okres od 1 kwietnia 2012 r. do 30 czerwca 2012 r. Kolejne były przyznawane okresami trzymiesięcznymi do dnia 30 października 2014 r., kiedy to pozostawiono dodatkowe zadania na tym stanowisku i włączono środki z dodatku specjalnego do dodatku funkcyjnego. Jednocześnie w uchwale z dnia 26 kwietnia 2012 r. Nr XVII.101.2012 Rady Powiatu w (...), w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w (...), w § 9 pkt 1 ustalono, że do obowiązków Sekretarza należy w szczególności, kierowanie Wydziałem Organizacyjnym. Była to zmiana w stosunku do poprzedniego Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w (...) podjętego Uchwałą Nr XLIV/257/2010 Rady Powiatu w (...) z dnia 26 sierpnia 2010 r. W poprzednim regulaminie Sekretarz Powiatu nie miał wpisanego obowiązku kierowania Wydziałem Organizacyjnym.

Podinspektor do spraw kadr, przyznano dodatek specjalny „w związku ze zwiększeniem obowiązków służbowych na zajmowanym stanowisku pracy związanych z obsługą Zarządu Powiatu.” Pierwszy dodatek przyznano na okres od 1 kwietnia 2012 r. do 30 czerwca 2012 r. Kolejne były przyznawane okresami trzymiesięcznymi do dnia 31 marca 2014 r., kiedy to obowiązki te zostały wykreślona z zadań przypisanych do tegoż stanowiska. Jednocześnie w dniu 18 maja 2012 r. podpisano zakres czynności, w którym umieszczono „wykonywanie zadań wynikających z obsługi zarządu (...)”. W poprzednim zakresie czynności, podpisanym 20 października 2011 r. przez pracownika, nie było tego zadania.

Podinspektor w Wydziale Spraw Obywatelskich Starostwa Powiatowego w (...)(od 01.06.2013 r. inspektor w Wydziale Organizacyjnym) dodatek specjalny przyznano „w związku ze zwiększeniem obowiązków służbowych na zajmowanym stanowisku pracy związanych z prowadzeniem spraw dotyczących nadzoru nad stowarzyszeniami oraz obsługą

Komisji Bezpieczeństwa i Porządku”. Pierwszy dodatek przyznano na okres od 1 kwietnia 2012r. do 30 czerwca 2012 r. Kolejne były przyznawane okresami trzymiesięcznymi do dnia 30 marca 2014 r. kiedy to pozostawiono dodatkowe zadania na tym stanowisku i włączono środki z dodatku specjalnego do wynagrodzenia zasadniczego. Jednocześnie w dniu 5 lipca 2012 r. podpisano zakres czynności, w którym umieszczono „prowadzenie spraw związanych z nadzorem nad stowarzyszeniami zwykłymi i zarejestrowanymi” oraz „obsługę administracyjno-biurową Komisji Bezpieczeństwa i Porządku”. W poprzednim zakresie czynności, podpisanym 7 marca 2011 r. przez pracownika, nie było tych zadań.

Obwinieni uzasadniali zastosowany mechanizm faktem, iż w marcu 2012 r. w Starostwie Powiatowym w (...) powstał wakat na stanowisku Naczelnika Wydziału Organizacyjnego. Zadania realizowane przez osobę piastującą to stanowisko postanowiono rozdzielić pomiędzy inne osoby i nie zatrudniać kolejnego pracownika na stanowisko Naczelnika Wydziału Organizacyjnego. Zamiar ten został zrealizowany w ten sposób, iż podzielona zadania zostały wprowadzone organizacyjnie do obowiązków na danym stanowisku, zakładając, iż przed stałym przydzieleniem nowego zakresu obowiązków dokonana zostanie weryfikacja skuteczności przyjętego rozwiązania.

W takim stanie faktycznym postawiono obu Obwinionym zarzut dokonywania wydatku z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Zaskarżonym orzeczeniem Komisja I instancji uniewinniła obu Obwinionych wskazując, iż art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych posługując się spójnikiem „lub” rozdziela obie sytuacje, kiedy może zostać przyznany dodatek specjalny. Przyznanie dodatku specjalnego w sytuacji dotyczy sytuacji okresowego zwiększenia obowiązków służbowych natomiast powierzenie dodatkowych zadań charakteru okresowego mieć nie musi.

Z orzeczeniem Regionalnej Komisji Orzekającej nie zgodził się rzecznik wskazując, że dodatki specjalne miały charakter trwały, permanentny i dotyczyły obowiązków pracowniczych, które były stałymi obowiązkami tych pracowników.

GKO stwierdziła co następuje.

Odwołanie jest niezasadne. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych upoważnia do przyznania dodatku specjalnego w sytuacji „okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań”. Ustawa o pracownikach samorządowych, ani rozporządzenie Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1786) nie precyzują przesłanek nabycia, wysokości i okresu przyznawania dodatku. Natomiast w § 11 ust. 1 regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w (...) ustalono, że z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, pracownikowi może być przyznany dodatek specjalny, w wysokości adekwatnej do wykonywanych dodatkowych obowiązków lub zadań, z uwzględnieniem ich ilości oraz potrzebnych do ich wykonywania kwalifikacji. Zapis ten, stanowiący podstawę formalną przyznawania dodatków w tej sprawie, jest analogiczny do zapisu ustawowego. Nie ma żadnych podstaw gramatycznych, żeby przepis ten wyklądać w sposób sugerowany przez rzecznika tj. przyjmować, iż przesłanka powierzenia dodatkowych zadań również musi być związana z występowaniem cechy „okresowości”.

Dokonywanie jednej z możliwych wykładni logicznych przepisu a następnie stosowanie regulacji zawierających sankcję za zastosowanie się do innej – równie uprawnionej - wykładni nie mieści się w kanonach demokratycznego państwa prawa. Co do zasady w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje zasada wykładania niemożliwych do usunięcia wątpliwości w sposób możliwe najkorzystniejszy dla Obwinionego. W sytuacji, gdy możliwe są różne interpretacje przepisu, w brzmieniu gramatycznym równouprawnione, zaś żadna z nich nie jest sprzeczna z pozostałymi

regulacjami danego aktu prawnego i całą gałęzią prawa, której dotyczy to zastosowanie się do jednej z nich nie może być poczytywane za zachowanie bezprawne. W wyroku z 24 lipca 2006 r. sygn. akt I BP 1/06 Sąd Najwyższy wskazał, iż wybór jednej z możliwych interpretacji przepisów prawa, choćby [w postępowaniu w wyższej instancji] okazała się ona nieprawidłowa, nie oznacza niezgodności z prawem. Przekształcając ten pogląd na zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – nie ma cech bezprawności działanie polegające na zastosowaniu się do brzmienia przepisu wynikającego z jego gramatycznego brzmienia, nawet jeżeli inne interpretacje są równie uprawnione.

Odwołanie nie mogło odnieść skutku nawet gdyby przyjęć sposób rozumowania rzecznika wyrażony w odwołaniu i zaakceptować koncepcję, iż przesłanka powierzenia dodatkowych zadań również musi mieć charakter okresowy. Ustawa o pracownikach samorządowych nie precyzuje pojęcia okresowości ani nie wprowadza ograniczeń czasowych. Nie ulega w tej sprawie wątpliwości, iż powierzenie obowiązków miało charakter okresowy – było dokonywane kilkakrotnie na 3 miesięczne okresy. Motyw takiego działania został przez Obwinionego również należycie udokumentowany – uzasadnieniem okresowości działania był fakt, iż kompetencje zwolnionego pracownika zostały podzielone na kilka osób i nie było wiadomo czy rozwiązanie takie sprawdzi się zarówno pod względem organizacyjnym jak i osobowościowym. Można oczywiście zastanawiać się czy ocena taka była dokonywana w sposób efektywny i czy konieczny był aż tak długi okres dla zweryfikowania poprawności przyjętych rozwiązań. To jednak znajduje się poza zakresem uwagi systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – badaniu w tym postępowaniu podlega zgodność działania Obwinionego z prawem a nie efektywność przyjętego sposobu postępowania.

Zupełnie niezrozumiały jest sposób rozumowania rzecznika powołującego się na zapisy z zakresu obowiązków i wyciągającego stąd wniosek, iż obowiązki za które otrzymywano dodatek były elementami stałego stosunku pracy. Ciąg chronologiczny wskazuje, iż nastąpił wakat na stanowisku Naczelnika Wydziału Organizacyjnego w Starostwie Powiatowym w (...), następnie ustalono rozdział jego obowiązków na pracowników i dodatek za takie rozszerzenie kompetencji pracowników, po czym dokonano zmian formalnych tegoż zakresu. GKO nie wyobraża sobie, iż pracownicy wykonywaliby obowiązki i ponosili za nie odpowiedzialność bez formalnego umieszczenia tego faktu w dokumentach o charakterze kadrowym i to bez znaczenia czy otrzymywali za nie dodatek czy też nie. W tym kontekście przedstawiony ciąg faktów przemawia właśnie za linią obrony Obwinionych – powierzyli kompetencje dodatkowe za które przyznano dodatek, po zweryfikowaniu czy rozwiązanie takie działa dokonano stosownych zmian, tj. wprowadzono nowe zadania do stałych kompetencji pracowników, dodatek specjalny likwidując lub /w jednym przypadku/ nowo przyznane kompetencje zostały pracownikowi odjęte.

Z tego względu w zachowaniu Obwinionych nie ma zachowań niezgodnych z art. 36 ust 5 ustawy o pracownikach samorządowych, a co za tym idzie nie doszło do naruszenie dyscypliny finansów publicznych a zaskarżone orzeczenie odpowiada prawu.

Biorąc powyższe pod uwagę Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.