



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 17 maja 2012 r.

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

Przewodniczący: *Członek GKO:*

Przemysław Szelerski

Członkowie: *Przewodniczący GKO:*

Jan Pyrcak (spr.)

Członek GKO:

Paweł Kryczko

Protokolant:

Hanna Kąkol

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Roberta Wydry**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 maja 2012 r. odwołania Obwinionej od orzeczenia Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z 1 lutego 2012 r., sygn. akt: KOPRM/5/11/2012 , którym uznano Obwinioną pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję (AB) Urzędu (X), winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 12 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej także ustawą, polegającego na przeznaczaniu w IV kwartale 2010 r. części środków z rezerwy celowej, w kwocie 107 418,49 zł na wypłatę wynagrodzeń pracownikom już zatrudnionym w (X) zamiast na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi w związku ze zwiększeniem zatrudnienia o 10 członków korpusu służby cywilnej od 1 listopada 2010 r., co stanowiło przeznaczenie środków rezerwy na inny cel niż określony w decyzji Ministra Finansów z 15 października 2010 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na 2010 r., tj. niezgodnie z art. 154 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz odstąpiono od wymierzenia Obwinionej kary i obciążono kosztami postępowania,

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i uniewinnia Obwinioną od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 12 ustawy;
2. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

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

W dniu 1 lipca 2011 r. do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Resortową Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwanego dalej Rzecznikiem), wpłynęło od wicedyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli (dalej zawiadamiający) zawiadomienie o ujawnieniu okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 12 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej uondfp, w Urzędzie (X) (dalej „urząd” lub „(X)”). Zawiadamiający poinformował, że przeprowadzona kontrola wykonania budżetu państwa w części „50” (X) wykazała, iż w IV kwartale 2010 r. część środków z rezerwy celowej w kwocie 107 418,49 zł przeznaczono na wypłatę wynagrodzeń pracownikom już zatrudnionym w (X) zamiast na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi na zwiększenie zatrudnienia o 10 nowych członków korpusu służby cywilnej od 1 listopada 2010 r., przeznaczając tym samym środki rezerwy na inny cel niż określony w decyzji Ministra Finansów – co, w ocenie zawiadamiającego, było niezgodne z art. 154 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

W oparciu o powyższe zawiadomienie, Rzecznik po przeprowadzeniu postępowania, ustalił następujący stan faktyczny. W dniu 12 października 2010 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę Nr 160/2010 w sprawie częściowego podziału środków na zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań w państwowych jednostkach budżetowych w 2010 r. (dalej – uchwała RM). Zgodnie z pkt 5 części II uzasadnienia do w/w uchwały, zwiększenie środków na wynagrodzenia w części „50” – (X) nastąpiło „z przeznaczeniem na sfinansowanie zwiększenia zatrudnienia o 10 osób z grupy członków korpusu służby cywilnej w związku ze zwiększeniem zadań wykonywanych w (X), wynikających z nowelizacji ustawy Prawo energetyczne”. Powyższe realizowało wniosek, zawarty w pkt 3 oceny skutków regulacji przedłożonej do projektu ustawy nowelizującej, w którym zapisano, że „nałożenie na Prezesa (X) nowych zadań (...) będzie wymagało zatrudnienia dodatkowych 14 osób, wraz z zapewnieniem im niezbędnego sprzętu i pomieszczeń do pracy”.

Pismem z dnia 14 października 2010 r. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował m. in. Prezesa (X), iż realizacja uchwały RM ma nastąpić ze środków rezerw celowych – po przekazaniu do Ministra Finansów wniosku o dokonanie zwiększenia środków finansowych. Wnioskiem z dnia 14 października 2010 r. Prezes (X) wystąpił do Ministra Finansów o przeniesienie kwoty 131.092 zł z rezerwy celowej budżetu państwa na rok 2010 do części „50” – (X). Zgodnie z wnioskiem powyższe środki miały być przeznaczone „na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi pracowników służby cywilnej, w związku ze zwiększeniem od 1 listopada 2010 r. limitu zatrudnienia w (X) o 10 etatów kalkulacyjnych, na zadania wynikające z nowelizacji ustawy Prawo energetyczne, przyznanych uchwałą Rady Ministrów z 12 października 2010 r.”

Decyzją z dnia 15 października 2010 r. (zwaną dalej decyzją) na podstawie art. 154 ust. 1, 4 i 9 ustawy o finansach publicznych i uchwały RM, Minister Finansów wprowadził zmiany w budżecie państwa na 2010 r. w części „50” (X) z przeznaczeniem środków z rezerwy celowej (część 83 – rezerwy celowej poz. 40) „na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi w związku ze zwiększeniem zatrudnienia o 10 członków korpusu służby cywilnej od 1 listopada 2010 r. w (X)”.

W złożonych wyjaśnieniach, Obwiniona przyznała, że w urzędzie nie zatrudniono nowych osób do korpusu służby cywilnej w związku z tym, że środki i etaty przyznane były dopiero od 1 listopada 2010 r., a procedura naboru w służbie cywilnej – trwająca zwykle 2-3 miesiące – uniemożliwiała sfinalizowanie w tak krótkim czasie procesu rekrutacji. W związku z powyższym, aby zapewnić realizację zadań wynikających z nowelizacji Prawa energetycznego, podjęto decyzję o przesunięciu pracowników na przyznane etaty związane z realizacją nowych zadań, w trybie przeniesienia wewnętrznego, czasowego oddelegowania do wykonywania zadań, bądź też poprzez zawieranie umów o pracę na czas określony z pracownikami zatrudnionymi dotychczas na podstawie umów na zastępstwo nieobecnego członka korpusu służby cywilnej. Stąd też, zatrudnienie w (X) w listopadzie i w grudniu 2010 r. faktycznie nie wzrosło, natomiast środki z rezerwy celowej zostały wykorzystane na sfinansowanie wynagrodzeń dla już wcześniej zatrudnionych w Urzędzie osób, które w listopadzie i w grudniu 2010 r. otrzymały w zakresach swoich obowiązków wykonywanie nowych zadań wynikających z nowelizacji ustawy – Prawo energetyczne.

W tym stanie faktycznym, Rzecznik uznał, że z formalnego punktu widzenia nastąpiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych i w dniu 27 września 2011 r. wystąpił do Resortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z wnioskiem o ukaranie, wnosząc o uznanie Obwinionej za odpowiedzialną za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 12 uoandfp oraz wymierzenie Jej kary upomnienia.

Przewodniczący Resortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych stwierdził, że ta komisja jest niewłaściwa i przekazał sprawę do rozpoznania Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej zwanej Komisją I instancji). Orzeczeniem z dnia 1 lutego 2012 r., Komisja I instancji uznała Obwinioną winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 12 uoandfp, polegającego na przeznaczeniu w IV kwartale 2010 r. części środków z rezerwy celowej w kwocie 107 418,49 zł na wypłatę wynagrodzeń pracownikom już zatrudnionym w (X), zamiast na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi w związku ze zwiększeniem zatrudnienia o 10 członków korpusu służby cywilnej od 1 listopada 2010 r., co stanowiło przeznaczenie środków rezerwy na inny cel niż określony w decyzji Ministra Finansów z dnia 15 października 2010 r. w sprawie zmian w

budżecie państwa na 2010 r., tj. niezgodnie z art. 154 ust. 7 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie art. 36 uonpdf Komisja I instancji odstąpiła od wymierzenia kary uwzględniając szczególne okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu orzeczenia, Komisja I instancji potwierdziła ustalony przez Rzecznika stan faktyczny, wskazując, że z przyznanego Urzędowi środków pochodzących z rezerwy celowej w kwocie 131 092 zł wydatkowano 107 418,49 zł, a pozostałą kwotę w wysokości 23 673 zł zwrócono do budżetu. Rezerwa celowa została przeznaczona na pokrycie wynagrodzeń pracowników (X) wykonujących zadania, na realizację których Urzędowi została przyznana rezerwa celowa zgodnie z Uchwałą RM. W uzasadnieniu wskazano imiennie tych pracowników i skonstatowano, że żaden z tych pracowników nie był nowym pracownikiem w rozumieniu prawa pracy.

Przyjmując, że stan faktyczny sprawy w zakresie ustalonego przebiegu zdarzeń nie budzi wątpliwości, Komisja I instancji - wbrew twierdzeniom Obwinionej oraz stanowisku Prezesa (X) - uznała, że przydzielenie nowych obowiązków w miejsce dotychczasowych bądź też obok dotychczasowych, nie stanowi nowego zatrudnienia pracownika. Nowy opis stanowiska pracy, nowy zakres obowiązków czy też zmiana komórki organizacyjnej nie spełniają kryteriów nowego angażu pracownika. Zdaniem Komisji I instancji, analiza fluktuacji pracowników pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi w ramach jednego urzędu, czy też pomiędzy różnymi zadaniami realizowanymi przez ten urząd nie posiada doniosłości z punktu widzenia celu przeznaczenia rezerwy w rozpatrywanym przypadku. Z punktu widzenia przedmiotu analizy dokonywanej na potrzeby niniejszego postępowania istotnym jest wyłącznie zakres znaczeniowy pojęcia „zatrudnienie” wynikający z odpowiednich przepisów prawa. Zatrudnienie dotyczy stosunku pracodawca – pracownik i jeżeli badaniu podlega zwiększenie zatrudnienia, to w ocenie Komisji oczywistym jest, iż spełnieniem kryterium prawidłowego wydatkowania środków pochodzących z rezerwy celowej będzie powstanie nowych stosunków pracy pomiędzy pracodawcą i pracownikami. Zadania wskazanych pracowników, objętych środkami z rezerwy celowej, nie stanowią w całości zadań nowych, wynikających z nowelizacji ustawy – Prawo energetyczne. Komisja ustaliła, że co najmniej w sześciu przypadkach pomimo dokonania zmian w zakresie zadań pracownika, pozostały one częściowo zbieżne z dotychczas wykonywanymi.

Komisja I instancji nie uwzględniła stanowiska prezentowanego przez Prezesa (X) i Obwinioną, że rezerwa celowa została utworzona w celu zwiększenia wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań w państwowych jednostkach budżetowych, co wynika wprost z art. 154 ust. 7 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Obwinionej, przeznaczenie rezerwy celowej określa cel jej utworzenia i wymóg ten został przez (X) spełniony, gdyż środki z rezerwy zostały przeznaczone na nowe zadania. Wzrost zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej w (X) należało rozpatrywać wyłącznie w ramach obsady 10 dodatkowych etatów, którym przypisano do realizacji nowe zadania w okresie od 1 listopada do 31 grudnia 2010 r. – nie zaś w kontekście zatrudnienia ogółem.

Odrzucając powyższe argumenty, Komisja I instancji w pełni zgodziła się ze stanowiskiem wyrażonym w wystąpieniu pokontrolnym NIK, uchwale Kolegium NIK oraz we wniosku o ukaranie. Środki z rezerwy celowej winny być bezspornie przeznaczone jedynie na wynagrodzenia osób dodatkowo zatrudnionych w Urzędzie po dniu 1 listopada 2010 r. i posiadających status członków korpusu służby cywilnej, a nie na wynagrodzenia pracowników już wcześniej zatrudnionych w (X). W opinii Komisji, modyfikowanie zakresu obowiązków poszczególnych pracowników w celu zabezpieczenia wykonania nowych zadań nie stanowi przeznaczenia rezerwy zgodnie z celem jej przyznania.

W konsekwencji Komisja I instancji uznała, że Obwiniona doprowadziła do nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 12 uoondfp. Biorąc natomiast pod uwagę okoliczności, w jakich doszło do naruszenia, to jest konieczność zapewnienia wykonywania nowych zadań nałożonych na Urząd nowelizacją ustawy – Prawo energetyczne, bez wcześniejszego zabezpieczenia na ten cel odpowiednich środków i czasu niezbędnego dla pozyskania zasobów kadrowych, Komisja uznała, iż Obwiniona zmuszona była działać w sposób w pierwszej kolejności zapewniający prawidłowe wykonywanie przez Urząd zadań, więc co do zasady działała w interesie publicznym. Z formalnego punktu widzenia naruszyła co prawda zasady wydatkowania rezerwy celowej, jednak faktem jest również, że czas pozostały do dopełnienia stosownych procedur zwiększenia zatrudnienia w służbie cywilnej był skrajnie niewystarczający. W tym stanie rzeczy, w ocenie Komisji, zachodziła sytuacja, którą uznać należy za przypadek zasługujący na szczególne uwzględnienie, skutkujący koniecznością odstąpienia od wymierzenia kary.

W dniu 12 marca 2012 r. Obwiniona skierowała do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych odwołanie, wnosząc o uchylenie orzeczenia Komisji I instancji i uniewinnienie Jej od przypisanego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ewentualnie o uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Komisję I instancji, wobec braku pełnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy. Zdaniem Odwołującej się, Komisja wyprowadziła nieuprawnione i błędne wnioski z dokonanej analizy stanu faktycznego. Stanowisko Komisji, że środki pochodzące z rezerwy celowej powinny być wydatkowane wyłącznie na wynagrodzenia dla dziesięciu nowych pracowników, stoi w sprzeczności z zasadą celowości i racjonalności, a także pomija szeroki kontekst podstawy prawnej i powodu przyznania Urzędowi rezerwy celowej – co Obwiniona podkreślała zarówno w postępowaniu wyjaśniającym, jak i przed Komisją i w całości podtrzymuje. Nie ulega bowiem wątpliwości, że rezerwa celowa nie miała być przeznaczona na rozrost administracji publicznej, lecz na realizację nowych zadań, które zostały nałożone na (X) w związku z nowelizacją ustawy – Prawo energetyczne. Wraz ze zwiększeniem zadań zwykle następuje wzrost zatrudnienia w urzędzie, nie zawsze jednak jest tak, aby nowe zadania były realizowane przez nowych pracowników. Często bywa odwrotnie – nowe zadania powierza się pracownikom doświadczonym, mającym dobrą orientację w merytorycznych, prawnych i organizacyjnych uwarunkowaniach pracy urzędu. Powyższa praktyka jest akceptowana w administracji rządowej.

Kontynuując wywód, Obwiniona wskazała, że nie może zgodzić się z przypisaniem jej winy za czyn czy też działanie, uznawane za zgodne z prawem przez centralne organy administracji rządowej. Nie może też ponosić odpowiedzialności za fakt, że organy sprzecznie interpretują przepisy prawa. Interpretacja, że celem przyznania środków rezerwy celowej było wyłącznie sfinansowanie zatrudnienia 10 nowych pracowników Urzędu, oznaczałaby, że zarówno uchwała RM jak i decyzja Ministra Finansów są w praktyce niemożliwe do wykonania, ze względu na realia fluktuacji zatrudnienia w Urzędzie, jak i z uwagi na brak czasu na zatrudnienie nowych pracowników. Zastosowanie przesunięcia wewnętrznego na realizację nowych zadań było jedynym skutecznym, racjonalnym i legalnym działaniem, umożliwiającym wypełnienie przez (X) obowiązków wynikających z nowelizacji ustawy – Prawo energetyczne. Ponieważ przyznanie rezerwy celowej na złożone i skomplikowane zadania, które można było powierzyć jedynie pracownikom o odpowiednim doświadczeniu, zostało „przeciągnięte” ponad 10 miesięcy, zdecydowano o przydzieleniu tych zadań pracownikom już zatrudnionym w urzędzie, a zadania rutynowe i powtarzalne

zostały zlecone pracownikom mniej doświadczonym lub stopniowo nowo przyjmowanym. Jest to wręcz podręcznikowe postępowanie w zakresie zarządzania zasobami. Obwiniona wskazuje w odwołaniu zadania wyznaczone pracownikom realizującym nowe obowiązki przypisane (X) nowelą ustawy – Prawo energetyczne. W konkluzji stwierdza, że swoim działaniem nie naruszyła normy opisanej w art. 12 uondfp, bowiem w okolicznościach sprawy nie można mówić o przeznaczeniu środków rezerwy na inny cel niż określony w decyzji o ich przyznaniu. Z ostrożności Obwiniona podnosi, że nie można jej przypisać winy nieumyślnej naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Na potwierdzenie tej tezy, przytacza orzeczenia NSA i GKO, w myśl których wina zachodzi wówczas, gdy sprawcy naruszenia można postawić zarzut popełnienia czynu zabronionego, przy czym zarzut ten jest oparty na możliwości dania posłuchu normie prawnej.

W szczególności przytacza tezy orzeczenia GKO z 30 września 2002 r. GKO/odw.-94/126-RN-29/2002, w którym podkreślono, że „(...) należy wskazać Obwinionej, jak powinna postąpić, aby nie naruszyć dyscypliny finansów publicznych. Jeśli bowiem okaże się, że w danych okolicznościach Obwiniona nie miała innej możliwości zachowania się, to pomimo obiektywnego stwierdzenia popełnienia czynu zabronionego nie będzie można przypisać jej winy.”

Obwiniona podkreśla, że w praktyce nie miała możliwości doprowadzenia do sytuacji, aby na koniec grudnia 2010 r. zatrudnienie w (X) było wyższe o 10 nowych pracowników. W okolicznościach sprawy, uwzględniając wszystkie przepisy prawa, nie miała też możliwości innego zachowania się, którego skutkiem byłoby wykorzystanie środków rezerwy przyznanej dnia 15 października 2010 r. na sfinansowanie nowych zadań począwszy od 1 listopada 2010 r. Poza tym proste zatrudnienie 10 pracowników na dowolne stanowiska (nie związane z realizacją nowych zadań) w (X) i przeznaczenie środków z rezerwy na ich wynagrodzenia byłoby sprzeczne zarówno z celem przeznaczenia rezerwy, jak i z zasadą celowości i racjonalności wydatków.

Z uwagi na podniesione kwestie, Obwiniona wniosła o uniewinnienie lub – z ostrożności procesowej – o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję I instancji wobec braku pełnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy.

Rozpatrując odwołanie, GKO zważyła, co następuje.

Zgodnie z art. 154 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją wydatków. Stosownie zaś do art. 12 uondfp, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przeznaczenie środków rezerwy na inny cel niż określony w decyzji o ich przyznaniu. „Przeznaczyć” to określić cel, któremu służą środki. Zrealizowanie decyzji o przyznaniu środków z rezerwy budżetowej polega na zmianie planu finansowego jednostki zgodnie z wynikającym z decyzji przeznaczeniem wydatków.

Decyzją Ministra Finansów z dnia 15 października 2010 r. zmniejszono plan wydatków w poz. 40 w części 83 ustawy budżetowej o 131 092 zł i zwiększono wydatki w części 50, dział 750 rozdział 75001, paragraf 4020 o kwotę 111 520 zł oraz w paragrafie 4110 o 16 840 zł, a w paragrafie 4120 o 2 732 zł. W decyzji stwierdzono, że powyższe środki przeznaczone są na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi w związku ze

zwiększeniem zatrudnienia o 10 członków korpusu służby cywilnej w (X) od 1 listopada 2010 r.

Zachowaniem karalnym w rozumieniu art. 12 uondfp jest zmiana planu finansowego polegająca na zwiększeniu wydatków w odpowiedniej podziale planu finansowego, która nie jest zgodna z decyzją o ich przeznaczeniu. Zdaniem GKO, z gramatycznej, ale i celowościowej analizy decyzji Ministra Finansów nie wynika, że dodatkowe środki mogły być przeznaczone wyłącznie na wynagrodzenie osób dodatkowo zatrudnionych w (X) po 1 listopada 2010 r. Z całokształtu zebranego w sprawie materiału wynika jednoznacznie, że zwiększenie zatrudnienia w (X) miało na celu realizację zadań urzędu zwiększonych nowelizacją ustawy – Prawo energetyczne, która weszła w życie 11 marca 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że zatrudnienie w (X), w korpusie służby cywilnej, w listopadzie i w grudniu 2010 r. nie wzrosło, natomiast środki rezerwy celowej zostały wykorzystane na sfinansowanie wynagrodzeń dla już wcześniej zatrudnionych w (X) osób, które w tym okresie otrzymały w zakresach swoich obowiązków wykonywanie nowych zadań, wynikających z wejścia w życie ustawy nowelizującej. Kolegium NIK stwierdziło m. in., że w wystąpieniu pokontrolnym NIK nie kwestionowano zasadności powierzenia pracownikom (X) nowych obowiązków, a jedynie brak zwiększenia zatrudnienia.

W postępowaniu kontrolnym NIK, postępowaniu przed Rzecznikiem ani w postępowaniu przed Komisją I instancji nie wykazano, że w (X) nie następowało po 1 listopada 2010 r. zatrudnianie nowych pracowników służby cywilnej – badano natomiast stany zatrudnienia, poprzez porównywanie przyjęć i rozwiązania stosunków pracy w tych samych przedziałach czasowych, co odzwierciedla wyłącznie poziom zatrudnienia.

Trafnie podnosi Obwiniona, że bardziej słuszne byłoby tu podejście (model) etatowe, a więc badanie realizacji planu etatów, a nie wzrostu zatrudnienia.

Stanowisko Komisji I instancji jest niekonsekwentne. Komisja oceniła, że czas pozostały do spełnienia stosownych procedur zwiększenia zatrudnienia w (X) był skrajnie niewystarczający. Nie ustalono faktów pozwalających wątpić w brak możliwości zakontraktowania odpowiednich osób, tak aby środki z rezerwy celowej zostały wykorzystane na wzmocnienie kapitału ludzkiego Urzędu. Jediną intencją Obwinionej było zapewnienie prawidłowego wywiązywania się przez Urząd z nałożonych na niego obowiązków. Biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia wykonywania przez Urząd nowych zadań, nałożonych nowelizacją ustawy – Prawo energetyczne bez wcześniejszego zabezpieczenia na ten cel odpowiednich środków i czasu koniecznego dla pozyskania zasobów kadrowych, Komisja I instancji uznała, że Obwiniona zmuszona była działać w sposób w pierwszej kolejności zapewniający prawidłowe wywiązywanie się z obowiązków przez Urząd. Takie działanie Obwinionej, co do zasady, podjęte zostało w interesie publicznym.

Ta konstatacja Komisji I instancji pozostaje w sprzeczności z przypisaniem Obwinionej winy. Trafnie przywołuje Obwiniona w odwołaniu orzecznictwo GKO, zgodnie z którym do przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych konieczne jest udowodnienie winy po stronie konkretnego sprawcy. O winie sprawcy można mówić wówczas, gdy nie dał on posłuchu normie prawnej określającej zasady gospodarowania środkami publicznymi, choć in concreto miał obiektywnie możliwość postąpienia zgodnie z tą normą. Należało wskazać Obwinionej, jak powinna postąpić, aby nie naruszyć dyscypliny finansów publicznych. Jeżeli w danych okolicznościach Obwiniona nie miała innej możliwości zachowania się, to nie można przypisać jej winy.

Zdaniem GKO, Komisja I instancji nie mogła uwolnić się od autorytetu Najwyższej Izby Kontroli, przez co dostrzegając racjonalność w postępowaniu Obwinionej, jednocześnie przypisała jej winę (choć odstąpiła od wymierzenia kary). Należy podkreślić, że stanowisko NIK nie ogranicza samodzielności jurysdykcyjnej komisji orzekających. GKO nie znajduje możliwości przypisania winy Obwinionej. Analogiczne stanowisko w tej kwestii wyrażone zostało przez zastępcę Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

GKO zauważa też, że w toku postępowania w niniejszej sprawie dopuszczono do uchybień proceduralnych. Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych zostało przez NIK skierowane do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Resortową Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, który nie był właściwy w sprawie. Rzecznik, nie badając swojej właściwości, wykonał czynności sprawdzające oraz przeprowadził postępowanie wyjaśniające, po czym skierował wniosek o ukaranie do niewłaściwej w sprawie - Resortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. Po przekazaniu przez Przewodniczącego tej Komisji sprawy do Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, Rzecznik pozostał w sprawie oskarżycielem, mimo, że nie został wyznaczony przez Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – na podstawie art. 62 ust. 4 uondfp – do wypełniania obowiązków oskarżyciela innego niż wynika to z jego właściwości. Wszystkie te uchybienia zostały jednak przez GKO uznane za nierodzące skutków prawnych wobec uniewinnienia Obwinionej.

Mając na uwadze powyższe, GKO orzekła jak w sentencji.