



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

Warszawa, dnia 30 lipca 2012 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Z-ca Przew. GKO:</i>	<b>Wojciech Robaczyński</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Anna Dąbrowska-Puszkiewicz</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>(spr.)</b>
		<b>Władysław Budzeń</b>
Protokolant:		<b><i>Danuta Gzyra</i></b>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 lipca 2012 r. odwołania wniesionego przez Pana (...) (zam. (...)), pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku z 15 grudnia 2011 r., sygn. akt: DFP-RKO-540-31/15/11, którym to orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała obwinionego (...) winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na „dokonaniu w grudniu 2010 r. wydatku ze środków publicznych w formie wypłaty nienależnych odpraw pieniężnych w łącznej wysokości 40.383,12 zł z przekroczeniem posiadanego zakresu upoważnienia wynikającego z art. 100 ust. 1 i 6 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.) oraz art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844 ze zm.) w zw. z art. 36 §1 i §1<sup>1</sup> Kodeksu pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.), co skutkowało naruszeniem art.

**Sygn. akt BDF1/4900/7/6/12/121**

44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)”, za który to czyn Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła obwinionemu karę nagany oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 282,27 zł,

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania.**

**Pouczenie:**

Na niniejsze orzeczenie środek zaskarżenia nie przysługuje.

**UZASADNIENIE**

Pismem z dnia 29 czerwca 2011 roku Zarząd (...) powiadomił Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku, że podczas kontroli w (...) Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w (...) w zakresie prawidłowości przeprowadzenia likwidacji Gospodarstwa Pomocniczego – (...) ujawniono okoliczności wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na tej podstawie, postanowieniem z 19 września 2011 roku, Rzecznik wszczął postępowanie wyjaśniające w stosunku do (...) - pełniącego w dacie popełnienia czynu funkcję Dyrektora (...) Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w (...), które uzasadniło przypisanie ww. odpowiedzialność w zakresie czynu z art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej także – ustawą).

Rzecznik, na podstawie zebranego materiału dowodowego, w szczególności na podstawie dokumentacji będącej w posiadaniu Zarządu (...) ustalił, że Gospodarstwo Pomocnicze (...) przy (...) w (...) na podstawie art. 87 ust. 1 pkt 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych zostało zlikwidowane z końcem roku 2010.

W dniu 31.12.2010 roku (...) wypłacił odprawy pieniężne (na podstawie art. 100 ust. 6 w/w ustawy) 26-u pracownikom likwidowanego GP (...), którzy nie otrzymali propozycji nowych warunków pracy od Dyrektora (...). Wysokość świadczeń została ustalona na podstawie treści art. 8 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2003 r. Nr 90. poz. 844 z późn. zm.).

Postępowanie przeprowadzone przez Rzecznika potwierdziło ustalenia poczynione w trakcie kontroli, a mianowicie, że odprawy pieniężne wypłacone zostały niezgodnie z przepisami prawa. I tak, (...) – p.o. Kierownika GP (...) wypłacono odprawę pieniężną w kwocie 19.755 zł brutto, w sytuacji, gdy pracując w Gospodarstwie Pomocniczym był w tym samym czasie zatrudniony w jednostce nadrzędnej – (...) – przebywając tam na udzielonym urlopie bezpłatnym oraz posiadając zawarte porozumienie z dnia 30.04.2008 roku, o którym mowa w art. 174<sup>1</sup>K.P. W likwidowanym Gospodarstwie był on zatrudniony na podstawie trzech kolejnych terminowych umów o pracę. Ostatnia umowa o pracę zawarta była w dniu 31.12.2009 roku, w której określono czas trwania umowy „na czas określony od dnia 01.01.2010 roku do momentu zakończenia funkcji p.o. Kierownika”, tj. faktycznie do dnia 31.12.2010 roku. W tym dniu ww. otrzymał od Dyrektora (...) propozycję powrotu z urlopu bezpłatnego i podjęcia pracy na dotychczasowym stanowisku Kierownika Wydziału (...) w (...).

W ocenie Rzecznika, wobec ustalonych okoliczności, wypłacona (...) odprawa była nienależna.

Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku p.o. Głównego Księgowego Gospodarstwa, Pani (...), której wypłacono odprawę pieniężną w kwocie:19.755 zł brutto, w sytuacji, gdy pracowała ona w Gospodarstwie Pomocniczym i była w tym samym czasie zatrudniona w jednostce nadrzędnej – (...) – przebywając tam na udzielonym urlopie bezpłatnym, oraz posiadając zawarte porozumienie z dnia 05.05.2008 roku, o którym mowa w art. 174<sup>1</sup>K.P. Wyżej wymieniona była zatrudniona na podstawie umowy o pracę z dnia 05.05.2008 roku na stanowisku p.o. Głównego Księgowego GP (...). Czas trwania umowy opiewał „na czas pełnienia funkcji p.o. Głównego Księgowego GP (...)”, tj. faktycznie do dnia 31.12.2010 roku. W dniu 31.12.2010 roku ww. otrzymała od Dyrektora (...) propozycję powrotu z urlopu bezpłatnego i podjęcia pracy na dotychczasowym stanowisku, tj. Starszego Inspektora p.o. Zastępcy Głównego Księgowego w (...).

I w tym przypadku nie było podstaw do wypłaty odprawy należnej z tytułu likwidacji zakładu pracy.

Analizując stan sprawy, Rzecznik uznał, że skoro umowy o pracę z (...) z dnia 31.12.209 roku na czas określony, oraz z Panią (...) z dnia 05.05.2008 roku na czas określony, zakończyły się na skutek upływu czasu na jaki zostały zawarte, to brak było podstaw do dokonania wypłaty odpraw, o których mowa wyżej. Miedzy innymi z tego powodu, iż w obu przypadkach nie doszło do wygaśnięcia stosunku pracy (o którym mowa w art. 100 ust. 6 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych), lecz jego zakończenia z upływem czasu, na jaki były zawarte.

Ponadto, w zaistniałej sytuacji nie było konieczności proponowania przez (...) ww. pracownikom nowych warunków pracy lub płacy, gdyż obie te osoby pozostawały w równoległych stosunkach pracy w (...), na stanowiskach: Kierownika Wydziału (...) w (...) oraz p.o. Zastępcy Głównego Księgowego, w której to jednostce przebywały na urlopie bezpłatnym udzielonym w trybie art. 174<sup>1</sup> Kodeksu pracy.

Z momentem zakończenia pełnienia funkcji Kierownika oraz Głównego Księgowego w Gospodarstwie Pomocniczym urlopowani pracownicy „powrócili” do dotychczasowego pracodawcy na dotychczasowych warunkach pracy. W związku z faktem, iż oba stosunki pracy nie wygasły, a jedynie zakończyły się z upływem czasu, na jaki były zawarte, niezasadne było wypłacenie odpraw, gdyż nie doszło do nabycia uprawnień do tego świadczenia na podstawie art. 100 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, gdzie określa się wprost, iż przysługuje ono „w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy, o którym mowa w ust. 1, lub wypowiedzenia, o którym mowa w ust. 4 (...)”.

W ocenie Rzecznika, nienależne wyprowadzenie środków publicznych poza ich krąg stanowi wprost uszczuplenie środków publicznych, a co za tym idzie rażąco narusza przepisy ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych oraz ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Wskazaniem działania uchybiono również zasadzie wynikającej z treści art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), która stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Naruszony więc został art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w myśl którego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia, albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia, bowiem interpretacja przepisów regulujących wypłatę odpraw dla pracowników likwidowanej jednostki dokonana przez obwinionego była niewłaściwa.

W przeprowadzonym przez Rzecznika postępowaniu ustalono, że osobą podejmującą decyzję o wypłacie odpraw był Pan (...) - ówczesny Dyrektor (...) Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w (...), który w dniu 31 grudnia 2010 roku zatwierdził do wypłaty listę płac obejmującą wymienione we wniosku odprawy.

Przeprowadzone przez Rzecznika postępowanie wyjaśniające wykazało, że w wyniku złożonych przez Zarząd Melioracji pozwów o zapłatę, przed Sądem Rejonowym – Sądu Pracy w (...) zawarte zostały w dniu 7 września 2011 roku i 14 października 2011 roku

## Sygn. akt BDF1/4900/7/6/12/121

ugody, na mocy których (...) i (...) zobowiązali się zwrócić w ratach wypłacone im odszkodowania.

Zdaniem Rzecznika, świadomość wypłaty odszkodowań, jaką kierował się (...) powinna być rozpatrywana w oderwaniu od zawartych ugód, bowiem wartość uszczerbku finansów wynosiła 40.383,12 zł, co wskazuje na stopień szkodliwości czynu.

W tej sytuacji Rzecznik wniósł o wymierzenie obwinionemu kary nagany.

Po rozpatrzeniu sprawy w dniu 15 grudnia 2011 roku, Regionalna Komisja Orzekająca uwzględniła wniosek Rzecznika w całości i wydała orzeczenie, którym uznała (...) winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu w grudniu 2010 roku wydatku ze środków publicznych w formie wypłaty nienależnych odpraw pieniężnych w łącznej wysokości 40.383,12 zł z przekroczeniem posiadanego zakresu upoważnienia wynikającego z art. 100 ust. 1 i 6 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych oraz art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników w związku z art. 36 § 1 i § 1<sup>1</sup> Kodeksu pracy, co skutkowało naruszeniem art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) i wymierzyła karę nagany, obciążając jednocześnie obwinionego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania w kwocie 282,27 zł.

Uzasadniając rozstrzygnięcie Komisja wskazała, że zebrany w aktach sprawy materiał dowodowy potwierdza, iż obwiniony (...), sprawujący w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w (...) zatwierdził do wypłaty nienależne odprawy pieniężne pracownikom likwidowanego Gospodarstwa Pomocniczego o łącznej wysokości 40.383,12 zł z przekroczeniem posiadanego zakresu upoważnienia wynikającego z art. 100 ust. 1 i 6 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych oraz art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników w zw. z art. 36 § 1 i § 1<sup>1</sup> Kodeksu pracy.

Powyższym działaniem obwiniony wypełnił znamiona czynu z art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czyli dokonał wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia, jednocześnie łamiąc zasadę określoną w art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którą w

sektorze finansów publicznych wydatki są dokonywane zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Bezprawność działania obwinionego potwierdzają również przeprowadzone postępowania sądowe wszczęte z inicjatywy obecnej dyrekcji (...) w (...), w rezultacie których (...) i (...) na podstawie zawartych ugód sądowych zobowiązali się zapłacić na rzecz (...) kwoty po 16,199 zł tytułem zwrotu nienależnie pobranych odpraw pieniężnych w ratach wraz z należnymi odsetkami.

Komisja stwierdziła, iż obwiniony był świadomy faktu, iż (...) i (...) byli urlopowanymi pracownikami (...) w (...) i jako takim nie należały się odprawy pieniężne wypłacone pracownikom likwidowanego Gospodarstwa Pomocniczego tej jednostki budżetowej. W związku z powyższym obwiniony przewidując możliwość bezprawnego działania, jednak na nie się godził.

W ocenie Komisji, taki stan faktyczny sprawy uzasadniał wymierzenie obwinionemu kary nagany.

Odwołanie od powyższego rozstrzygnięcia wniósł obwiniony wskazując na:

1. naruszenie postanowień art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez brak wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego polegającego na:
  - a) pominięciu w całości w treści wydanego orzeczenia dowodów zgromadzonych w aktach sprawy, a w szczególności zastrzeżeń do protokołu kontroli przedstawionych w piśmie z dnia 06.04.2011 roku znak WZM.FK.0703/16/11 przez odwołującego się, jako kierownika jednostki organizacyjnej, której działalności dotyczy postępowanie zawierające stanowisko w sprawie słuszności wypłat odpraw pracowniczych, co do zasady;
  - b) błędnej ocenie umów o pracę zawartych z pracownikami Gospodarstwa Pomocniczego (...) przy (...) w (...), tj. z (...) i (...) i uznanie, iż umowy te były na czas określony i wygasły w skutek upływu czasu, na jaki były zawarte, w sytuacji, gdy umowy te były umowami na czas nieokreślony i wygasły wyłącznie wskutek likwidacji GP(...);
  - c) pominięcie w sprawie istotnych okoliczności i przyjęcie, iż stwierdzenie nieprawidłowości i dochodzenie zwrotu nienależnie wypłaconych odpraw, było efektem działalności podjętych nie przez odwołującego się, lecz przez nową dyrekcję, podczas gdy odwołujący podejmując decyzję, co do zasady w sprawie wypłaty przedmiotowych odpraw kierował się obowiązującymi przepisami prawa, a decyzja (wystąpienie pokontrolne) jednostki nadrzędnej

zobowiązująca do podjęcia działań zmierzających do odzyskania wydatkowanych środków finansowych (w ocenie odwołującego niesłuszna) została doręczona do (...) po ustaniu stosunku pracy z odwołującym, zatem odwołujący nie miał możliwości podjęcia działań „naprawczych” i okoliczność powyższa nie może stanowić negatywnej oceny zachowania odwołującego,

- d) błędnej ocenie materiału dowodowego, poprzez przyjęcie, iż odwołujący był świadomy faktu, iż (...) i (...) byli „urlopowanymi” pracownikami (...) w (...) i jako takim nie należały się odprawy pieniężne, podczas gdy fakt przebywania na urlopie bezpłatnym u innego pracodawcy nie ma wpływu na prawo do odprawy w przypadku rozwiązania z pracownikiem stosunku pracy z przyczyn nie dotyczących pracownika w innym zakładzie pracy,
2. naruszenie postanowień art. 80 ust. 1 ustawy o dyscyplinie finansów poprzez pominiecie istotnych okoliczności przemawiających na korzyść obwinionego,
  3. naruszenie postanowień art. 76 ust. 3 ustawy o dyscyplinie finansów poprzez rozstrzygnięcie wszelkich wątpliwości na niekorzyść obwinionego,
  4. naruszenie postanowień art. 22 ust. 3 ustawy o dyscyplinie finansów, poprzez przyjęcie, że odwołujący przewidywał możliwość bezprawnego działania i na nie się godził, podczas gdy jedynym, a dodatkowo niezawinionym działaniem, była pomyłka co do wysokości odpraw – niewłaściwe obliczenie stażu pracy pracowników,
  5. naruszenie postanowień art. 36 ustawy o dyscyplinie finansów, poprzez jego niezastosowanie,
  6. naruszenie postanowień art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844 z późn. zm.) w związku z art. 36 § 1 i § 1<sup>1</sup> K.P. poprzez uznanie, iż umowy pracowników zatrudnionych w GP(...)(...) i (...) były umowami na czas określony, z (...), jako trzecia z mocy prawa stała się umową na czas nieokreślony i nie mogła wygasnąć w skutek upływu czasu, na jaki została zawarta, lecz w skutek likwidacji GP(...),
  7. naruszenie przepisu 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych poprzez uznanie, iż w przedmiotowej sprawie doszło do jego naruszenia, w sytuacji gdy wobec zwrotu poprzez pracowników wypłaconych im środków pieniężnych do zarzucanego naruszenia nie doszło,
  8. naruszenie art. 100 ust. 6 p.w.u.f.p. poprzez uznanie, iż odprawa nie przysługuje pracownikom (...) i (...) i tym samym środki finansowe im wypłacone zostały bez

podstawy prawnej, podczas gdy ich stosunki pracy wygasły zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu,

9. naruszenie przepisu 181 ustawy o dyscyplinie finansów poprzez niezawiadomienie obwinionego o toczącym się postępowaniu i przesyłanie zawiadomień na adres nie stanowiących jego miejsca zamieszkania, podczas gdy możliwym było ustalenie aktualnego miejsca zamieszkania.

Dodatkowo, (...) podniósł, że postępowanie przeprowadzone było bez jego udziału z przyczyn niezależnych od obwinionego.

Jak podaje, fakt ten wiąże się z tym, iż wszelkie zawiadomienia były przesyłane pod adres, który nie stanowił jego miejsca zamieszkania. Spod tego adresu wyprowadził się bowiem 15 czerwca 2010 roku i nie był powiadamiany o przychodzącej korespondencji, która wracała do nadawcy.

Obwiniony wyjaśnia dalej, cyt. „Stosunek pracy w (...) Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w (...) zakończyłem na mocy porozumienia z dniem 9 maja 2011 roku z tym, że nie świadczyłem pracy już od 5 maja 2011 roku przebywając na urlopie. W moim poprzednim miejscu pracy znany był fakt zmiany mojego miejsca zamieszkania, informacji o powyższym nie składałem do akt osobowych, jednakże Kierownik Wydziału Organizacyjnego i Kadr wiedział, iż przebywam już pod adresem ul. (...). Ponadto pracownicy (...) w (...) zarówno dyrekcja jak i wspomniany powyżej kierownik wydziału znali moje nowe miejsce pracy, niejednokrotnie kontaktowali się ze mną, jednakże nie została mi przekazana żadna informacja o toczącym się postępowaniu. Doręczenie bezpośrednio wezwań, zawiadomień, zarządzeń, postanowień lub orzeczeń od których daty doręczenia bieżą terminy, tj. doręczenia osobiście do rąk adresata, powinno być traktowane, jako reguła. Wyjątkiem od niej jest doręczenie pośrednie do rąk pełnoletniego domownika za jego zgodą, w razie nieobecności adresata pisma w domu oraz doręczenie zastępcze, polegające na pozostawieniu pisma wysłanego pocztą we właściwej pocztowej placówce odwoławczej (art.184 i 186 u.o.n.d.f.p.).

Okoliczność, iż nie brałem udziału w postępowaniu (- z przyczyn nie leżących po mojej stronie) i nie mogąc złożyć wyjaśnień, doprowadziła do nie wyjaśnienia istoty całego stanu faktycznego przedmiotowej sprawy.”

W dalszej części odwołania (...) podnosi, że zawarte przed Sądem ugody, których wynikiem jest zobowiązanie się (...) i (...) do zwrotu wypłaconych odszkodowań, nie mogą przemawiać przeciwko obwinionemu.

Jak wywodzi, cyt. „Ugoda w swej istocie nie jest prawotwórcza, nie ustala żadnego stosunku, ma charakter wyłącznie zobowiązaniowy i wiąże wyłącznie dwie strony. Zatem



fakt jej zawarcia nie potwierdza zasadności stanowiska przyjętego najpierw przez zawiadamiającego, a następnie przez organ orzekający, bowiem nie ma tu zastosowania przepis art. 365 kpc stanowiący, że orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, a w wypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Wskutek zawarcia ugody postępowanie sądowe ulega umorzeniu na mocy postanowienia, a nie orzeczenia rozstrzygającego sprawę merytorycznie. W związku z powyższym fakt zawarcia ugody nie przesądza o zasadności stawianych obwinionemu zarzutów. Organ orzekający nie przeprowadził żadnego postępowania na okoliczność jej zawarcia, nie wziął także pod uwagę faktu, że środki publiczne zostały odzyskane, mimo iż jak wskazuje powyższe wydatkowanie ich nie wyczerpało dyspozycji art. 11 ust. 1 ustawy o dyscyplinie finansów.”

Przedstawiając powyższe zarzuty, argumenty i okoliczności obwiniony wniósł o :

1. uchylenie orzeczenia w całości i uniewinnienie od zarzucanego czynu,  
ewentualnie
2. uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą,  
bądź
3. uchylenie orzeczenia w całości i umorzenie postępowania w przedmiotowej sprawie na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o dyscyplinie finansów.

Rozpoznając sprawę w postępowaniu odwoławczym, Główna Komisja Orzekająca, w oparciu o przedłożone akta sprawy i obowiązujące przepisy prawa, zważyła i ustaliła, co następuje.

W ocenie GKO, czyn zarzucany obwinionemu nosi cechy naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca wskazuje, że art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie ogranicza penalizacji wyłącznie do braku lub przekroczenia upoważnienia wynikającego z planu finansowego jednostki sektora finansów publicznych. Upoważnienie do dokonania wydatku jest kompetencją wynikającą nie tylko z planu finansowego jednostki, ale także przepisów prawa i aby działać w ramach upoważnienia trzeba mieć środki zarezerwowane w planie finansowym i wydatkować je na cele przewidziane w konkretnych przepisach prawa materialnego.

W przedmiotowej sprawie art. 100 ust. 1 i ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku – przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, daje podstawę do dokonania wypłaty świadczeń przewidzianych dla pracowników z którymi stosunki pracy rozwiązuje pracodawca z przyczyn nie dotyczących pracowników, ale wyłącznie tym pracownikom, których stosunki pracy wygasają z dniem zakończenia likwidacji zakładu, najpóźniej z dniem 31 grudnia 2010 roku.

Warunkiem wygaśnięcia stosunku pracy z mocy ww. przepisu jest brak propozycji ze strony likwidatora na 30 dni przed terminem zakończenia likwidacji, albo nie później niż z dniem 30 listopada 2010 roku, nowych warunków pracy lub płacy na dalszy okres lub ich nieprzyjęcie przez pracownika w terminie 15 dni od dnia złożenia propozycji.

W stanie faktycznym niniejszej sprawy obwiniony uznał, że oddelegowany do pracy w likwidowanym Gospodarstwie Pracowniczym (...) przy (...) w (...) – (...) – podejmujący obowiązki Kierownika Gospodarstwa oraz (...) – pełniąca obowiązki Głównej Księgowej Gospodarstwa, spełniają warunki ustawowe, przez co nabywają uprawnienia do odpraw pieniężnych. Obwiniony zinterpretował przepisy przywołanej ustawy w ten sposób, że odprawa pieniężna wyznaczonym osobom się należy, bowiem stosunek pracy z nimi wygasł wskutek likwidacji Gospodarstwa Pomocniczego.

Skład orzekający Głównej Komisji uznaje tę interpretację za błędną, nie mającą powiązania ze stanem faktycznym sprawy. Jak bowiem wynika ze zgromadzonego materiału dowodowego, zarówno (...) jak i (...) zostali oddelegowani do pracy w Gospodarstwie odpowiednio do pełnienia obowiązków Kierownika Gospodarstwa i Głównej Księgowej.

(...) pracując w Gospodarstwie Pomocniczym był w tym samym czasie zatrudniony w jednostce nadrzędnej – (...) – przebywając tam na udzielonym urlopie bezpłatnym oraz posiadając zawarte porozumieniem z dnia 30.04.2008 roku, o którym mowa w art. 174<sup>1</sup>K.P. W likwidowanym Gospodarstwie był on zatrudniony na podstawie trzech kolejnych terminowych umów o pracę. Ostatnia umowa o pracę zawarta była w dniu 31.12.2009 roku, w której określono czas trwania umowy „na czas określony od dnia 01.01.2010 roku do momentu zakończenia pełnienia funkcji p.o. Kierownika” co nastąpiło w dniu 31.12.2010 roku. W tym dniu (...) otrzymał propozycję powrotu do zakładu macierzystego – (...) Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w (...) i propozycję przyjął.

Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku (...). Gdy ww. pełniła w Gospodarstwie obowiązki Głównej Księgowej, była w tym samym czasie zatrudniona w jednostce nadrzędnej – (...) – przebywając tam na udzielonym urlopie bezpłatnym oraz posiadając zawarte porozumienie z dnia 05.05.2008 roku, o którym mowa w art. 174<sup>1</sup>K.P. Wyżej wymieniona była zatrudniona na podstawie umowy o pracę z dnia 05.05.2008 roku na

stanowisku p.o. Głównego Księgowego GP (...). Czas umowy opiewał „na czas pełnienia funkcji p.o. Głównego Księgowego GP (...)”, tj. faktycznie do dnia 31.12.2010 roku. Po zaproponowaniu powrotu do poprzedniego miejsca pracy (...) propozycję przyjęła i od dnia 01.01.2011 roku rozpoczęła tam pracę po zakończeniu urlopu bezpłatnego.

W tych dwóch przypadkach nie doszło więc do wygaśnięcia stosunku pracy, o jakim mowa w art. 100 ust. 6 ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, lecz jego zakończenia z upływem czasu na jaki był zawarty.

Główna Komisja Orzekająca podnosi i zwraca uwagę, że odprawa pieniężna, o której mowa w przywołanej ustawie, jest świadczeniem przysługującym pracownikowi w związku z rozwiązaniem stosunku pracy z przyczyn od niego niezależnych. Świadczenie to ma na celu przynajmniej częściowo zrekompensować pracownikowi ekonomiczne skutki utraty miejsca pracy, a także zapewnić niezbędną pomoc po ustaniu zatrudnienia. Dla nabycia uprawnień do odprawy nie jest istotny rodzaj umowy o pracę (umowa terminowa, bezterminowa, wymiar czasu pracy, umowa na cały etat lub na część etatu), ani też faktyczne świadczenie pracy w chwili rozwiązania stosunku pracy. Do nabycia uprawnień do odprawy pieniężnej istotne jest wyłącznie wygaśnięcie stosunku pracy z powodu likwidacji zakładu.

W badanej sprawie nie można uznać, że umowa o pracę z (...) i (...) wygasły z tego powodu. Z pracownikami tymi, na co Główna Komisja Orzekająca zwróciła już uwagę, stosunek pracy wygasł z powodu zakończenia pełnienia funkcji Kierownika i Głównej Księgowej Gospodarstwa, co nastąpiło z dniem 31.12.2010 roku. W tej sytuacji uznać należy, że umowy o pracę z ww. pracownikami wygasły z mocy prawa z dniem zakończenia okresu, na jaki były zawarte.

Taki stan faktyczny nie dał podstaw do wypłacenia (...) i (...) odpraw pieniężnych przysługujących pracownikom likwidowanej jednostki na mocy art. 100 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku.

Istota czynu zabronionego – przypisanego obwinionemu (...), polegała zatem na podjęciu decyzji o wypłacie w grudniu 2010 roku odpraw pieniężnych niezgodnie z przepisami prawa materialnego. Główna Komisja Orzekająca zwraca też uwagę na złamanie przez obwinionego, co słusznie podkreśliła Komisja Orzekająca, zasady, o jakiej mowa w art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którą w sektorze finansów publicznych wydatki dokonywane mogą być wyłącznie na podstawie konkretnego tytułu, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Sam plan finansowy jednostki nie stanowi przy tym wystarczającej podstawy do uzasadnienia wydatków, jeżeli nie ma ku temu wyraźnej podstawy materialno-prawnej.

Główna Komisja Orzekająca podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, że bezprawność działania obwinionego w zakresie zarzucanego czynu, potwierdzają również zawarte przed Sądem Rejonowym w (...) ugody, na podstawie których (...) i (...), zobowiązali się zwrócić nienależnie pobrane odprawy pieniężne.

Odnosząc się do tej części odwołania, w której obwiniony prezentuje pogląd, że ugody te nie przesądzają o zasadności stawianego obwinionemu zarzutu, Główna Komisja Orzekająca informuje, że nie podziela tych zapatrywań. Oczywiście jest, że o zasadności stawianego obwinionemu zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przesądza w pierwszej kolejności naruszenie przez obwinionego wskazanych wyżej przepisów prawa. Zawarcie natomiast rzeczonych ugód fakt ten tylko potwierdza.

Odnosząc się dodatkowo do meritum sprawy, skład orzekający Głównej Komisji Orzekającej wyjaśnia, że istotnie ugoda zawarta przed sądem nie korzysta z powagi rzeczy osądzonej, ale jest skuteczna i wiąże strony dopóki nie zostanie prawnie podważona. Umorzenie postępowania sądowego jest wyłącznie skutkiem procesowym zawarcia ugody, po którym można się uchylić od skutków ugody tylko na podstawie przepisów materialno-prawnych. Przy rozważaniu dotyczącym wagi zawartych ugód dla oceny działania obwinionego trzeba mieć na uwadze art. 10 kodeksu postępowania cywilnego, z którego należy wywieść domniemanie, że ugoda musi być zgodna z przepisami prawa materialnego, ponieważ przed jej zawarciem sąd ma obowiązek badania tej okoliczności.

W rozpoznawanej sprawie, Sąd Rejonowy w (...) potwierdzając rzeczone ugody, musiał więc uznać, że odprawy pieniężne zostały wypłacone (...) i (...) bez podstawy prawnej.

W świetle powyższych argumentów, uwagi i poglądy wyrażone przez obwinionego dotyczące wspomnianych ugód w przedmiotowym postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych są w całości chybione.

Zdaniem GKO, Komisja Orzekająca prawidłowo ustaliła stan faktyczny sprawy, co pozwala na przyjęcie, że (...) wypełnił znamiona określone w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, bowiem dokonał wydatku ze środków publicznych w łącznej kwocie 40.383,12 zł bez upoważnienia, które wyznaczają przywołane w niniejszym uzasadnieniu przepisy prawa materialnego.

Dokonując analizy przedłożonego materiału dowodowego GKO uznała, że, przede wszystkim z powodu naruszenia przez Komisję Orzekającą przepisów postępowania powodujących jego wadliwość, zaskarżone orzeczenie nie może się ostać.

Należy przyznać rację wnoszącemu odwołanie, że postępowanie przed Komisją toczyło się bez udziału obwinionego z przyczyn od niego niezależnych. Z akt sprawy wynika,

że zawiadomienie o toczącym się postępowaniu jak również zawiadomienie o rozprawie wysłane zostały na adres nie będący jego miejscem zamieszkania.

Skład orzekający Głównej Komisji Orzekającej uznał, że to uchybienie procesowe mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem obwiniony nie miał możliwości przedstawienia własnej oceny okoliczności popełnienia czynu, co oznacza, że pozbawiony został prawa do obrony, które gwarantuje ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto, GKO zwraca uwagę i wskazuje, że art. 22 przywołanej ustawy statuującej podział na umyślność i nieumyślność działania sprawcy został uchylony. W orzeczeniu Komisji umyślność działania obwinionego została podniesiona.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Głównej Komisji Orzekającej uzasadnienie wymierzonej kary nagany wyłącznie umyślnością działania sprawcy, jak to ma miejsce w przedmiotowej sprawie, jest nie do przyjęcia.

Art. 33 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zawiera zasadę swobody wymierzenia kary przez komisję orzekającą, jednakże swoboda ta nie oznacza dowolności.

W swoim orzecznictwie, Główna Komisja Orzekająca niejednokrotnie prezentowała pogląd, że organ orzekający, wymierzając karę, winien uwzględnić nie tylko stopień winy sprawcy oraz skutki jego czynu. Winien także uwzględniać stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych oraz cele kary. Zarówno kara zbyt surowa, jak i zbyt łagodna, w przekonaniu GKO, spodziewanego skutku nie może wywrzeć. Kara zbyt surowa, której efekty odczuwać będzie ukarany, będzie uważana przez niego za karę niesprawiedliwą. A zatem, aby wymierzyć karę sprawiedliwą, należy dokonać wnikliwej analizy wagi naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia oraz skutki naruszenia.

Należy więc uwzględnić wszystkie elementy przedmiotowe i podmiotowe, o których mowa w art. 33 ustawy. Przebieg tego procesu winien znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu orzeczenia.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, wymierzenie obwinionemu kary nagany, nie zostało wyczerpująco i przekonująco umotywowane i uzasadnione. Uzasadnienie uznać należy za lakoniczne i nie mające odniesienia do stanu faktycznego i prawnego sprawy. W tej sytuacji trudno nie przyznać racji obwinionemu, że wymierzeniem kary nagany czuje się pokrzywdzony.

Biorąc pod uwagę całokształt poczynionych ustaleń, Główna Komisja Orzekająca postanowiła przekazać sprawę do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji. Wskazane w niniejszym uzasadnieniu uchybienia postępowania przed Komisją

**Sygn. akt BDF1/4900/7/6/12/121**

stanowią jednocześnie wskazówkę, w jakim kierunku postępowanie to powinno podążać przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Prawna analiza zgromadzonego materiału, po uprzednim prawidłowym powiadomieniu obwinionego o terminie rozprawy, pozwoli na obiektywną ocenę zarzucanego czynu, wypełniając zasadę dwuinstancyjności postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę, że Komisja Orzekająca I instancji, której przekazano sprawę po uchyleniu orzeczenia orzeka w granicach, w jakich nastąpiło przekazanie, uznając zapatrywania prawne i wskazania Głównej Komisji Orzekającej za wiążące.

Komisja Orzekająca nie może wydać orzeczenia surowszego niż uchylone, bowiem orzeczenie to zaskarżone zostało na korzyść obwinionego – (...).

Uwzględniając powyższe, Główna Komisja Orzekająca rozstrzygnęła jak w sentencji.