



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

Warszawa, dnia 29 czerwca 2017 r.

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

Przewodniczący: *Członek GKO:*

Piotr Gryśka

Członkowie: *Członek GKO:*

Marcin Krzywoszyński (spr.)

Przewodniczący GKO:

Jan Pyrczak

Protokolant:

Paweł Matusiak

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 29 czerwca 2017 r., odwołań wniesionych przez:

1. Obrońcę Obwinionego **A** (...) - zam. (...),
2. Obwinionego **B** (...) – zam. (...),

od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych z dnia 8 lutego 2017 r. sygn. akt: (...), którym Komisja, uznała:

1. Obwinionego A - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Rektora (...), za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 i 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) - zwanej dalej uondfp, poprzez podpisanie w dniu 16 sierpnia 2012 r. porozumienia z ówczesnym Kanclerzem (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron”, przyznającego odszkodowanie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, a także odprawy pieniężnej w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia w związku z rozwiązaniem umowy o pracę wyłącznie z przyczyny „zmian w funkcjonowaniu uczelni będących wynikiem upływu kadencji władz rektorskich”. oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia, odszkodowania w wysokości 82.318,50 zł i odprawy w wysokości 22.500 zł co stanowi naruszenie art. 36¹§ 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.) oraz art. 8 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 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),
2. Obwinionego B - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Kanclerza (...), za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 3 uondfp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązań z naruszeniem obowiązujących przepisów poprzez:
 - podpisanie w dniu 16 sierpnia 2012 r. porozumienia z ówczesną Kierowniczką Działu (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron”, przyznającego odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia odszkodowania w wysokości 7.490,00 zł,
 - podpisanie w dniu 16 sierpnia 2012 r. porozumienia z ówczesnym Kierownikiem Działu (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron”, przyznającego odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia, odszkodowania w wysokości 6.741,67 zł;

co stanowi naruszenie art. 100 § 2 pkt. 4 oraz art. 36¹§ 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.).

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary każdemu z Obwinionych i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości po 316,18 zł.

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) - zwanej dalej 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

Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą przy Ministrze Finansów (MKO), zwana dalej „Zastępcą Rzecznika” wystąpiła do Przewodniczącej tej Komisji z wnioskiem o ukaranie z dnia 28 marca 2014 r. w związku z zawiadomieniem z dnia 28 lutego 2013 r. Rektora (...) o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zastępca Rzecznika wniosła o uznanie Pana prof. A (...) - pełniącego w czasie zarzuconego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Rektora (...), za odpowiedzialnego - na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529, z późn.zm.) - zwanej dalej „uondfp”, naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 i art. 11 w związku z art. 4 ust. 1 pkt. 2 tej

ustawy, polegającego na zaciągnięciu zobowiązań i dokonaniu wydatków z naruszeniem obowiązujących przepisów, poprzez:

- 1) podpisanie w dniu 2 lipca 2012 r. aneksu do umowy o pracę ówczesnego Kanclerza (...), zwiększającego wynagrodzenie zasadnicze z kwoty 5.590 zł do kwoty 13.900 zł i wypłatę zwiększonych wynagrodzeń za lipiec i sierpień 2012 r., odpowiednio w dniach 30 lipca i 30 sierpnia 2012 r.;
- 2) podpisanie w dniu 2 kwietnia 2012 r. aneksu do umowy o pracę ówczesnej Kwestor (...), zwiększającego wynagrodzenie zasadnicze z kwoty 4.810 zł do kwoty 10.000 zł.
- 3) podpisanie w dniu 16 lipca 2012 r. porozumienia z ówczesnym Kanclerzem (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron”, przyznającego odszkodowanie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, a także odprawy pieniężnej w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia w związku z rozwiązaniem umowy o pracę wyłącznie z przyczyny „zmian w funkcjonowaniu uczelni będących wynikiem upływu kadencji władz rektorskich” oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia, odszkodowania w wysokości 82.318,50 zł i odprawy w wysokości 22.500 zł.

W tym samym wniosku o ukaranie Zastępcą Rzecznika wnioskowała o uznanie Pana **B** - pełniącego w czasie zarzuconego mu czynu funkcję Kanclerza (...), za odpowiedzialnego - na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i 2 uoondfp, naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 i art. 11 w związku z art. 4 ust. 1 pkt. 3 uoondfp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązań i dokonaniu wydatków z naruszeniem obowiązujących przepisów, poprzez:

- 1) podpisanie w dniu 16 lipca 2012 r. porozumienia z ówczesną Kierowniczką Działu (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron”, przyznającego odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia odszkodowania w wysokości 7.490,00 zł;
- 2) podpisanie w dniu 16 lipca 2012 r. porozumienia z ówczesnym Kierownikiem Działu (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron”, przyznającego odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia, odszkodowania w wysokości 6.741,67 zł.

Rozpoznając ten wniosek MKO w orzeczeniu z dnia 29 października 2014 r., uznała Obwinionych winnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie zarzucanych im czynów dotyczących podpisanych porozumień odnoszących się do przyznanych określonym pracownikom odszkodowań oraz odprawy i w przypadku Pana A - odstąpiła od wymierzenia kary, natomiast B ukarała upomnieniem. MKO jako podstawę materialną naruszenia wskazała art. 8 i art. 100 § 2 pkt 4 Kodeksu pracy, a w odniesieniu do czynu przypisanego Panu A - dodatkowo art. 8 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 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).

Tym samym orzeczeniem MKO uniewinniła A od zarzutu podpisania w dniu 2 lipca 2012 r. aneksu do umowy o pracę ówczesnego Kanclerza (...), zwiększającego wynagrodzenie zasadnicze z kwoty 5.590 zł do kwoty 13.900 zł oraz podpisania w dniu 2 kwietnia 2012 r. aneksu do umowy o pracę ówczesnej Kwestor (...), zwiększającego wynagrodzenie zasadnicze z kwoty 4.810 zł do kwoty 10.000 zł.

Od powyższego orzeczenia MKO, odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych - zwanej dalej „GKO” złożył zarówno obrońca Pana A, jak i Pan B. GKO, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 maja 2015 r. obydwu środków zaskarżenia, wydała orzeczenie, którym uchyliła orzeczenie MKO z dnia 29 października 2014 r. i przekazała w całości sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji. GKO potwierdziła zarzuty odwołujących wskazujące, że organ pierwszej instancji nie dokonał należytej oceny czynów przypisanych Obwinionym, a zwłaszcza wyjaśnienia naruszonych przepisów prawa. Zważyła ona, że w zakresie czynu z art. 11 uondfp, MKO nie wskazała, jakie przepisy prawa zostały naruszone, gdyż wymienione przez nią jako naruszone przepisy art. 8 i 100 § 2 pkt 4 Kodeksu pracy i przepisy ustawy o „zwolnieniach grupowych” odnoszą się do zaciągnięcia zobowiązań, a nie dokonywania wydatków. MKO nie starała się wyjaśnić ponadto, jak interpretuje ww. przepisy Kodeksu pracy i w jaki sposób to naruszenie nastąpiło. GKO zaznaczyła także, że w doktrynie powszechnie przyjmuje się, że regulacje Kodeksu pracy stanowią mają pewne minimum gwarancji pracowniczych. Przyznanie więc przez pracodawcę większych uprawnień pracownikowi niż te, które wynikają z Kodeksu pracy, nie może być uznane za naruszenie tego Kodeksu. Jednakże w przypadku pracodawcy, który dysponuje środkami publicznymi (jak w niniejszej sprawie) jego działania są ograniczone normami, które odnoszą się do zasad dysponowania tymi środkami i do tych przepisów należałoby się również odwołać. Stąd decyzja GKO o uchyleniu orzeczenia i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, orzeczeniem MKO z dnia 23 listopada 2015 r., Pan A został uniewinniony od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 i art. 11 uondfp. Tym samym orzeczeniem Pan B także został uniewinniony od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 uondfp w związku z art. 4 ust. 1 pkt 3 uondfp. Rozstrzygnięcia takiego dokonano przy zmianie kwalifikacji naruszonego przepisu prawa dotyczącego czynów przypisanych obu Obwinionym, odnosząc je do naruszenia art. 300 Kodeksu pracy w zw. z art. 353¹ Kodeksu cywilnego i w zw. z art. 44 ustawy o finansach publicznych (w zasadzie Przewodniczący Składu Orzekającego MKO poinformował o takiej możliwości na rozprawie). Komisja w uzasadnieniu podkreśliła, że normy zawarte w tych przepisach wskazują, iż strony mają pewną dowolność w zawieraniu stosunków prawnych, w tym łączących pracodawcę i pracownika. Jednakże w przypadku jednostek sektora finansów publicznych zasada ta doznaje swoistego ograniczenia wynikającego z art. 44 ustawy o finansach publicznych, który określa sposób dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, czy też w sposób celowy i oszczędny. W ocenie MKO, Obwinieni mieli prawo zaciągnąć zobowiązania, wynikające z porozumień o rozwiązaniu stosunku pracy ze wskazanymi pracownikami. Powstałe na gruncie tych porozumień wątpliwości co do wypłaty odszkodowań i odprawy jednak „nie zostały rozstrzygnięte w toku postępowania na korzyść Rzecznika” (cyt. z uzasadnienia orzeczenia MKO). Komisja dalej podkreśliła, że wszystkie porozumienia

zostały parafowane przez radcę prawnego - co w ocenie Obwinionych może budzić uzasadnione przypuszczenie, że porozumienia są zgodne z prawem. Przedstawione przez zawiadamiającego - nowego Rektora (...) - dodatkowe opinie prawne przygotowane przez osoby posiadające stopnie i tytuły naukowe w zakresie nauk prawnych, zawierają, zdaniem Komisji, jedynie stanowisko tych osób i nie przesądzają o tym, czy zawarcie przedmiotowych porozumień było zgodne z przepisami prawa pracy. Organem, który mógłby o tym orzec jest sąd pracy, do którego, ze stosownym roszczeniem, zawiadamiający powinien w pierwszej kolejności wystąpić. MKO podkreśliła także, że Rzecznik nie przedstawiła prawidłowego wzorca postępowania Obwinionych w przedmiotowej sprawie, co uniemożliwia przypisanie im winy, a czyn, który nie wypełnia wszystkich ustawowych znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest „w opinii prawa czynem legalnym”, jak zaznaczyła w konkluzji Komisja. Uznając, że nie ma możliwości przypisania Obwinionym winy, MKO uniewinniła ich od zarzucanych czynów.

Od powyższego orzeczenia MKO odwołanie na niekorzyść Obwinionych wniosła Zastępca Rzecznika. Rozpatrująca ten środek zaskarżenia GKO, na rozprawie w dniu 15 września 2016 r., orzekła o uchyleniu orzeczenia MKO i przekazaniu sprawy kolejny raz do ponownego rozpoznania przez ten organ orzekający, wskazując iż orzeczenie MKO nie było prawidłowo, logiczne i rzeczowo uzasadnione tak, aby umożliwić organowi orzekającemu drugiej instancji, w przypadku odwołania, odniesienie się do toku rozumowania Komisji w kontekście stawianych zarzutów odwoławczych. GKO wskazała, że w tym przejawia się zasada kontroli instancyjnej, która jest możliwa do przeprowadzenia jedynie w przypadku, kiedy orzeczenie jest właściwe, a jego uzasadnienie spełnia wszystkie wymogi wynikające z ustawy (art. 135 i 137 uondfp). GKO podkreśliła, że w uzasadnieniu orzeczenia jedynie w sposób ogólny odniesiono się do opinii prawnych złożonych przez zawiadamiającego z pominięciem merytorycznego odniesienia się do nich (m.in. opinia prof. F z Instytutu Nauk Prawnych PAN), tj. nie zawierało ono wskazania, dlaczego opinie te nie zasługują na uwzględnienie; dlaczego zawarte w nich tezy nie są trafne. MKO nie odniosła się także w uzasadnieniu do przedstawianego przez Zastępcę Rzecznika wzorca postępowania, jak również nie rozpatrzyła braku zawinienia każdego z Obwinionych z osobna, biorąc pod uwagę zasadę indywidualizacji odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. GKO wskazała ponadto, że nie uzasadniano postanowienia o zmianie kwalifikacji naruszonych przepisu prawa materialnego (źródłowego). W konkluzji GKO zaleciła poprawienie wskazanych uchybień i ponowne rozpatrzenie odpowiedzialności Obwinionych w zakresie zarzucanych im czynów, w tym również z punktu widzenia wyrażonej w Kodeksie pracy zasady równego traktowania w zatrudnieniu.

Orzeczeniem MKO z dnia 8 lutego 2017 r., po ponownym rozpoznaniu sprawy, Pan A uznany został za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 i art. 11 uondfp poprzez podpisanie w dniu 16 sierpnia 2012 r. porozumienia z ówczesnym Kanclerzem (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę za porozumieniem stron, przyznającego odszkodowanie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, a także odprawy pieniężnej w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia w związku z rozwiązaniem umowy o pracę wyłącznie z przyczyny „zmian w funkcjonowaniu uczelni będących wynikiem upływu

kadencji władz rektorskich”, oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia, odszkodowania w wysokości 82.318,50 zł i odprawy w wysokości 22.500 zł, co stanowi naruszenie odpowiednio art. 36¹ §1 Kodeksu pracy oraz art. 8 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników.

Tym samym orzeczeniem Pan B uznany został za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 w związku z art. 4 ust. 1 pkt. 3 uoandfp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązań z naruszeniem obowiązujących przepisów poprzez:

- 1) podpisanie w dniu 16 sierpnia 2012 r. porozumienia z ówczesną Kierowniczką Działu (...) o rozwiązaniu umowy o pracę za porozumieniem stron, przynającego odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, oraz wypłacenie w wykonaniu ww. porozumienia odszkodowania w wysokości 7.490,00 zł
- 2) podpisanie w dniu 16 sierpnia 2012 r. porozumienia z ówczesnym Kierownikiem Działu (...) o rozwiązaniu umowy o pracę za porozumieniem stron, przynającego odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, oraz wypłacenie w wykonaniu ww. porozumienia, odszkodowania w wysokości 6.741,67 zł, co stanowi naruszenie art. 100 § 2 pkt. 4 i art. 36¹ § 1 Kodeksu pracy.

MKO w stosunku do obu Obwinionych odstąpiła od wymierzenia kary.

W uzasadnieniu orzeczenia w pierwszej kolejności MKO wskazała, iż postanowiła o zmianie (rozszerzeniu) kwalifikacji naruszonych przepisów prawa. Czyn zarzucany Panu A Komisja zakwalifikowała jako naruszenie art. 36¹ § 1 Kodeksu pracy (dotyczy odszkodowania) oraz utrzymała wskazany przez Zastępcę Rzecznika jako naruszony art. 8 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (dotyczy odprawy). Czyn zarzucany Panu B Komisja zakwalifikowała jako naruszenie art. 36¹ § 1 Kodeksu pracy oraz utrzymała wskazany przez Zastępcę Rzecznika jako naruszony art. 100 § 2 pkt. 4 tego kodeksu.

Komisja również odnotowała w uzasadnieniu, że Obrońca A wnioskował o dopuszczenie dowodu z zeznań świadków: Pani C (na okoliczność zasad tworzenia planu rzeczowo finansowego na rok 2012 w (...), zawarcia w planie finansowym m.in. puli środków z przeznaczeniem na działania podejmowane przez rektora, zmian w sytuacji finansowej (...), przyczyn rozwiązania z nią umowy o pracę) oraz Pana D (na okoliczność zmian w sytuacji finansowej i organizacyjnej (...), przyczyn rozwiązania umów o pracę z najbliższymi współpracownikami Obwinionego, wewnętrznego obiegu dokumentów przedstawianych do podpisu rektorowi). Wniosek ten został przez MKO oddalony z uwagi na to, że tezy w nim stawiane były już znane i udowodnione poprzez pisemne wyjaśnienia z dnia 4 marca 2014 r. przesłane Zastępcy Rzecznika przez Panią C oraz oświadczenie Pana D z dnia 6 grudnia 2014 r., których zakres pokrywa się z zakresem, na okoliczność którą mieli być powołani jako świadkowie. Komisja stwierdziła, że okoliczności, które Obwiniony pragnie udowodnić poprzez przeprowadzenie powyższych dowodów, np. przyczyny rozwiązania stosunku pracy ze wskazanymi świadkami, są niesporne, a ponadto mogą być potwierdzone na podstawie

dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy lub też wyjaśnień i zeznań Obwinionych. Pan B wskazał także na konieczność dopuszczenia dowodów z zeznań świadków: Pana D i Pani E, z którymi Obwiniony rozwiązał umowę o pracę, na potwierdzenie okoliczności towarzyszących podjęciu decyzji o podpisaniu z nimi porozumienia o rozwiązaniu umowy o pracę za porozumieniem stron. MKO również w tym przypadku uznała za niezasadne przesłuchanie wnioskowanych świadków.

Dokonując analizy stanu prawnego, MKO stwierdziła, że zaciąganie zobowiązań i wydatkowanie środków w jednostkach sektora finansów publicznych, a więc także przez w (...), podlega ogólnym regułom ograniczającym, określonym w przepisach prawa, przede wszystkim w art. 46 i 44 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 44 ust. 2 ww. ustawy, wydatek ze środków publicznych musi być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Komisja przyjęła, że tryb rozwiązania umów o pracę nie budzi zastrzeżeń, jest prawnie dopuszczalny i przewidziany w przepisach prawa pracy jako jedna z form zakończenia stosunku pracy. Wątpliwości budzą natomiast możliwości dotyczące warunków finansowych towarzyszących rozwiązaniu stosunku pracy. Odnosząc się do przyznanego odszkodowania, Komisja podkreśliła, że we wszystkich trzech przypadkach przewidziano odszkodowania, dla których tytułem miała być okoliczność „braku okresu wypowiedzenia”. Zdaniem Komisji, Obwinieni nie mieli podstawy prawnej do wypłacenia odszkodowania za skrócenie okresu wypowiedzenia. Nie można bowiem było zastosować art. 36¹ § 1 Kodeksu pracy przy formie rozwiązania umowy za porozumieniem stron. Dotyczy on bowiem innego trybu, a mianowicie wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony lub umowy o pracę na czas określony, wskazując jednocześnie przypadki, w jakich pracodawca może, w celu wcześniejszego rozwiązania umowy, skrócić okres wypowiedzenia i wypłacić odszkodowanie. Według Komisji, w sektorze prywatnym, co do zasady, przyjęte rozwiązanie w ramach porozumienia stron można byłoby przyjąć za dopuszczalne w tym zakresie, że odszkodowanie za skrócony okres wypowiedzenia należałoby do ustalenia pomiędzy stronami porozumienia. Jednakże pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym jest znaczna różnica, w szczególności w zakresie swobody wydatkowania posiadanych środków. Pracodawca dysponujący środkami publicznymi działa w granicach ograniczonych normami, które odnoszą się do zasad dysponowania tymi środkami. W tym przypadku wypłacone odszkodowanie nie jest kwestią wolnego wyboru stron, lecz podlega ścisłej reglamentacji prawnej poprzez literalne wskazanie przypadków, w których pracownikowi, który poniósł szkodę związaną ze świadczeniem pracy lub szerzej ze stosunkiem pracy, przysługuje roszczenie odszkodowawcze lub odszkodowanie z mocy prawa. Komisja podzieliła pogląd zawarty w opinii prawnej prof. F z Instytutu Nauk Prawnych PAN, iż „Kodeks pracy nie zna świadczenia, które w przypadku porozumienia rozwiązującego miałyby rekompensować brak okresu wypowiedzenia. Niestosowanie okresu wypowiedzenia w przypadku porozumienia rozwiązującego należy do istoty tego trybu, a więc jego brak jest czymś oczywistym, nie wymagającym rekompensaty”. Oceny tej nie zmienia fakt, że osoby z którymi rozwiązano umowę o pracę, mogły liczyć się z ewentualnymi zmianami personalnymi ich dotyczącymi w związku z rotacją władz uczelni. Z tej okoliczności nie wynika jednak uprawnienie do uregulowania kwestii rozwiązania przez nich stosunku pracy i wypłaty odszkodowania na warunkach naruszających przepisy ustawy o finansach publicznych, tj. bez wskazania konkretnego tytułu prawnego do takiej należności. Upływ kadencji i wybór nowych władz

uczelni nie oznacza automatycznych i nieuchronnych zmian personalnych na stanowiskach kierowniczych w (...). Zasada kadencyjności nie obejmuje bowiem zatrudnionych na stanowiskach administrujących bieżącymi sprawami uczelni. Komisja nie kwestionuje wyjaśnienia Obwinionych, iż nowy Rektor (...) miał zamiar dokonania zmian personalnych, o których poinformował wcześniej, jeszcze przed formalnym rozpoczęciem kadencji zainteresowane osoby. W przekonaniu Komisji, decyzje o rezygnacji z dotychczasowego zatrudnienia mogły być podjęte przez Pana B, Panią D i Pana C pod presją tych okoliczności, ale nie uzasadniało to przyznania odszkodowania bez wyraźnej podstawy prawnej.

Odnosząc się do naruszenia przez A przepisów art. 8 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, poprzez zaciągnięcie zobowiązań i dokonaniu wypłaty odprawy, MKO podkreśliła, że z przedstawionego stanu faktycznego jednoznacznie wynika, iż nie doszło do rozwiązania umowy z przyczyn nie leżących po stronie pracownika. Zgodnie z art. 10 ust. 1 tej ustawy, przyczyny uzasadniające rozwiązanie stosunku pracy muszą leżeć wyłącznie po stronie pracodawcy, a nie pracownika i mieć obiektywnie uzasadniony charakter. Okoliczności wskazują, że to Pan B w obawie o dalsze konsekwencje związane ze zmianą rektora, sam postanowił wystąpić do pracodawcy o rozwiązanie umowy na mocy porozumienia. Wskazane stanowisko administracyjne, co do zasady nie jest związane z kadencyjnością władz uczelni. W tym przypadku, nawet jeżeli rektor – elekt wyrażał wolę braku możliwości współpracy po formalnym objęciu nowej funkcji, nie oznacza, że tak w ostateczności by się stało, a nawet jeżeli tak, to w takim przypadku przysługiwałyby zgodne z Kodeksem pracy formy wypowiedzenia stosunku pracy. Komisja zwróciła uwagę, że przyczyny nie leżące po stronie pracownika, jak wynika z doktryny, to między innymi rzeczywista likwidacja stanowisk pracy, zmiany organizacyjne, jeżeli pozostają w związku przyczynowym z koniecznością lub potrzebą zwolnienia konkretnego pracownika, racjonalizacja zatrudnienia, czy też brak możliwości dalszego zatrudnienia z innych przyczyn dotyczących pracodawcy. Nawet gdyby odnieść przedmiotowy przypadek do ostatniego z wymienionych przykładów, to rozpatrywane rozwiązanie umowy z Panem B, było rozwiązaniem opartym na przesłankach hipotetycznych, jeszcze nieziszczających się. W ocenie Komisji, przyczyna rozwiązania stosunku pracy przytoczona w porozumieniu stron, tj. „zmiany w funkcjonowaniu uczelni będące wynikiem upływu kadencji władz rektorskich”, nie stanowi takiej przesłanki. Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie Komisji, odprawa została przyznana i wypłacona Panu B z naruszeniem przepisów prawa.

Ponadto, według MKO, Obwinieni zasadnie wskazali, że nie doszło do naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu, choć zwróciła uwagę na niespójne traktowanie pracowników w zakresie odmiennych zasad wynagradzania, czy też mechanizmów rozwiązania umów o pracę, jednak nie można znaleźć w tym zakresie odniesienia do naruszenia przez Obwinionych tej zasady.

Komisja uznała, że Obwiniony A - ówczesny Rektor (...), jest odpowiedzialny za zaciągnięcie zobowiązania i dokonanie kwestionowanych, nieuzasadnionych wydatków. Obrońca (...), w jego imieniu, nie kwestionował jego roli w sprawie. Z załączonych do akt dokumentów, oświadczeń i zeznań wynika, iż nie miał świadomości, iż podejmuje decyzje naruszające prawo. Inicjatywa podpisania dokumentu rozwiązującego stosunek pracy z Panem B, jak i jego treść, była przygotowana przez zainteresowanego ówczesnego kanclerza,

do którego umiejętności zawodowych Obwiniony miał całkowite zaufanie. Obwiniony był przekonany o prawidłowości przygotowanego dokumentu, w czym utwierdzał go fakt, iż został on przeanalizowany i bez zastrzeżeń parafowany przez radcę prawnego (...). Sam Obwiniony z racji swojego wykształcenia nie posiada kwalifikacji do weryfikacji poprawności prawnej tego dokumentu. Komisja doszła do wniosku, iż wprawdzie odpowiedzialność Obwinionego jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych, który zaciągnął zobowiązanie i dokonał wydatku niezgodnie z prawem - nie ulega wątpliwości, to istotnie okoliczności sprawy wskazują na celowość przeanalizowania jej w kontekście występowania przesłanek określonych w art. 36 ustawy. Komisja dostrzegła takie przesłanki, jak: dotychczasowa niekaralność Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dobra opinia zawodowa, fakt, iż służby prawne (...) nie dostrzegły błędów w dokumencie rozwiązującym stosunek pracy. Ponadto Komisja związana była zasadą „reformationis in peius”, tj. zakazem wydawania orzeczenia surowszego niż to, które było już raz wydane w trakcie postępowania, a to oznacza, że orzeczenie MKO nie może być surowsze, niż uchylone orzeczenie z dnia 29 października 2014 r., które nie było zaskarżone na niekorzyść Obwinionych. Tym samym, Komisja odstąpiła od ukarania A.

Rozważając kwestie odpowiedzialności drugiego z Obwinionych, tj. Pana B, Komisja stwierdziła, iż reprezentując pracodawcę zawarł on porozumienia rozwiązujące umowę o pracę z Panią E oraz Panem D, na mocy których zostało bezpodstawnie, z naruszeniem prawa, zaciągnięte zobowiązanie do wypłaty odszkodowania. Obwiniony B podnosił podczas rozprawy, że miał prawo być w pełni przekonany, że działa zgodnie z przepisami prawa, ponieważ projekty umów o rozwiązanie umowy za porozumieniem stron były przygotowane w wyspecjalizowanej w prawie pracy Komórcie Kadr i Płac i zostały one przeanalizowane i bez zastrzeżeń parafowane przez radcę prawnego (...). Sam jednak Obwiniony, zdaniem Komisji, z uwagi na swoje działania związane z restrukturyzacją uczelni, posiada rozległą wiedzę z zakresu prawa pracy, dzięki czemu można uznać, że posiadał kompetencje do weryfikacji poprawności porozumień. Świadczy o tym swoboda z jaką Obwiniony w wyjaśnieniach oraz w toku rozpraw poruszał się w sferze przepisów Kodeksu Pracy i orzecznictwa w tym zakresie. Powyższe okoliczności nie pozostają wprawdzie bez wpływu na rozstrzygnięcie, zwłaszcza w zakresie kary, nie mogą jednak znieść odpowiedzialności Obwinionego za sprawstwo w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Brak kierunkowego wykształcenia i opieranie się na opiniach pracowników merytorycznych nie stanowi podstawy do ograniczenia jego odpowiedzialności. Komisja również w przypadku Pana B zobowiązana była do zastosowania się do zasady „reformationis in peius”, tj. zakazu wydawania orzeczenia surowszego niż to, które było już raz wydane w trakcie postępowania, co oznacza, że ww. orzeczenie nie może być surowsze, niż uchylone orzeczenie z dnia 29 października 2014 r., które nie było zaskarżone na niekorzyść Obwinionego. Komisja, wzięwszy pod uwagę dotychczasową niekaralność Pana B za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, postawę zawodową oraz fakt, iż zobowiązanie, które niezasadnie zaciągnął miało niedużą wartość postanowiła odstąpić od jego ukarania.

Odwołanie od orzeczenia MKO z dnia 8 lutego 2017 r. złożył obrońca A a także B. Pierwszy z nich zarzucił orzeczeniu:

- 1) naruszenie prawa do obrony przez oddalenie wniosków dowodowych z zeznań świadków (D i E) w sytuacji gdy Komisja dokonała odmiennych ustaleń, w szczególności co do przyczyny rozwiązania stosunku pracy z Kanclerzem, które miały wykazać, że te przyczyny nie dotyczyły pracownika,
- 2) jego wewnętrzną sprzeczność,
- 3) bezpodstawne przypisanie naruszenia art. 8 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy, o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników oraz art. 36¹ §1 Kodeksu pracy bez uprzedniego badania, czy przepis ten stanowił podstawę prawną w zawartym porozumieniu z kanclerzem,
- 4) oparciu orzeczenia na okoliczności, że w sferze finansów publicznych nie obowiązuje instytucja uznaniowego zwalniania pracownika z obowiązku świadczenia pracy przy zachowaniu prawa do wynagrodzenia (nie uwzględniono zmiany przepisów).

B orzeczeniu zarzucił:

- 1) naruszenie prawa do obrony przez odrzucenie wniosków dowodowych z zeznań świadków (E, D, H, C) w celu ustalenia rzeczywistych okoliczności będących przyczyną podpisania porozumień a także wykazania dbałości Obwinionego o dobro i mienie Uniwersytetu,
- 2) naruszenie przepisów prawa procesowego przez brak uzasadnienia dlaczego nie uznano argumentów i dowodów Obwinionego (odrzucenie dowodów z zeznań świadków),
- 3) naruszenie prawa materialnego poprzez niewłaściwe jego zastosowanie (zastosowanie art. 36¹ § 1 i art. 100 § 2 pkt 4 kodeksu pracy).

Obwinieni wnieśli o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcie co do istoty przez ich uniewinnienie, po przeprowadzeniu zgłoszonych w toku postępowania dowodów, lub ewentualnie uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

GKO na rozprawie w dniu 29 czerwca 2017 r., po analizie materiału dowodowego i wysłuchaniu stanowiska obrońcy Pana A oraz Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, który wnosił o oddalenie obu środków zaskarżenia, uznała że odwołania na uwzględnienie nie zasługują.

GKO w szczególności zważyła, co następuje:

W pierwszej kolejności GKO odniosła się do wniosków Obrońcy Pana A oraz Pana B o przeprowadzenie dowodów z zeznań świadków. Wnioski takie były zgłaszane w toku postępowania przed organem orzekającym I instancji i każdorazowo były przez ten organ oddalane. Z zasady GKO, stosownie do art. 145 ust. 1 uodfnp, orzeka na podstawie materiału dowodowego zebranego przez komisję orzekającą I instancji oraz dokumentów dołączonych do odwołania. Takich dokumentów odwołujący nie przedstawili. GKO może oczywiście przyjąć wniosek dowodowy wskazany w odwołaniu i przeprowadzić postępowanie

dowodowe, jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia i uproszczenia postępowania (art. 145 ust 2 uondfp). Niewątpliwie przesłuchanie wielu świadków na rozprawie przed GKO do przyspieszenia i uproszczenia postępowania by się nie przyczyniło. Dlatego w ramach kontroli instancyjnej dokonano sprawdzenia zasadności oddalenia wniosków o przesłuchanie świadków zgłaszanych wcześniej w toku dotychczasowego postępowania. Wyniki tego sprawdzenia potwierdzają, zdaniem GKO, zasadność oddalenia tych wniosków, gdyż okoliczności, które Obwinieni pragną udowodnić, w tym w szczególności dotyczące okoliczności rozwiązania umów o pracę z pracownikami, są niesporne i mogą być potwierdzone na podstawie dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy, w tym oświadczeń i wyjaśnień osób wnioskowanych do przesłuchania w charakterze świadków lub też wyjaśnień i zeznań samych Obwinionych. Przesłuchanie w charakterze świadka Kwestora (...) na okoliczność sądowego rozstrzygnięcia pozwu jaki wytoczyła ona w związku z jej zwolnieniem przez nowego Rektora nie jest także zasadne. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę, że przyczyny i okoliczności zwolnienia, czas w jakim się ono dokonało, które indywidualnie bada sąd, odbiegają od realiów w jakich Obwinieni dokonali zwolnień. Tak więc taki dowód nie może być przydatny do oceny czynów przypisanych Obwinionym. GKO przyjmuje także składane przez Pana B oświadczenia, że pełniąc funkcję Kanclerza zasadniczo dbał on o mienie uczelni, co mieliby dodatkowo potwierdzić świadkowie. Główna Komisja Orzekająca przyjęła również za udowodnione stwierdzenie, iż nowo wybrany Rektor komunikował zamiar innego ukształtowania najbliższego otoczenia pracowników i niekontynuowania współpracy ze wskazanymi osobami. Okoliczności tej nie kwestionowała również Komisja Orzekająca pierwszej instancji. Spór w niniejszej sprawie sprowadza się natomiast do oceny tego, czy formułowane w ten sposób zamiary mogą stanowić podstawę rozwiązania umowy o pracę z przyczyn leżących wyłącznie po stronie pracodawcy. Do oceny powyższego nie mogą jednak posłużyć zeznania świadków. W tej sytuacji GKO oddaliła zgłoszone w odwołaniu wnioski dowodowe.

Przystępując do rozpoznania środków zaskarżenia, GKO, kierując się normą art. 24 ust 1 uondfp, ustaliła, iż będzie orzekać według stanu prawnego obowiązującego w czasie orzekania przed tym organem. Analiza przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odnoszących się do przedmiotowej sprawy, a zwłaszcza art. 11 i art. 15 wskazuje, że przepisy te nie zmieniły się co do swojej istoty i mają zastosowanie obecnie. Odnotować jednakże należy ostatnią zmianę ww. przepisach wprowadzoną na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. 2017 poz. 933). Ustawą tą dokonano również zmiany w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez dodanie m.in. w art. 11 i art. 15 nowego ust. 2 odnoszącego się do ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej nie stanowiącej naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o ile ugoda ta jest zawarta zgodnie z przepisami prawa. Nowelizacja ta weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. Dotychczasowa treść każdego z tych artykułów została oznaczona jako ust. 1. W sensie merytorycznym zmiana ta nie wywołuje żadnych skutków w odniesieniu do znamion czynów zabronionych wskazanych w przypisanych Obwinionym naruszeniach dyscypliny finansów publicznych, aktualnie opisanych w ust. 1 tych artykułów. Tak więc należy przyjąć, że ustawa o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych obowiązująca poprzednio nie jest względniejsza dla Obwinionych w zakresie czynów im przypisanych. Wskazywane jako naruszone przepisy prawa materialnego (źródłowego) nie

zmieniały się w okresie od popełnienia czynów do czasu orzekania przed GKO. Odnosząc się do norm intertemporalnych, GKO była zobowiązana także zbadać wniosek Obrońcy Pana A o uwzględnienie w rozpoznawalnej sprawie zmiany Kodeksu Pracy, w wyniku której wprowadzono nowy art. 36² (weszła w życie z dniem 22 lutego 2016 r.) stanowiący, że pracodawca może zwolnić pracownika z obowiązku świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia umowy o pracę, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia w tym okresie. Zdaniem GKO zmiana ta nie wywołuje zasadniczo skutków, które mogłyby odnosić się bezpośrednio do przedmiotowej sprawy, aczkolwiek nieuprawnione było twierdzenie MKO, która tej zmiany nie zauważyła, iż w podmiotach należących do sektora finansów publicznych norma ta nie obowiązuje.

GKO rozpoznając sprawę, przyjęła ustalony w toku postępowania stan faktyczny, który nie budzi jej wątpliwości, gdyż oparty jest na rzeczywistych wydarzeniach popartych zgromadzonym materiale dowodowym. Wynika z niego, że:

- 1) w dniu 16 sierpnia 2012 r. przez Pana A – Rektora (...) podpisane zostało porozumienie z ówczesnym Kanclerzem (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron”, przyznające odszkodowanie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, a także odprawę pieniężną w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia w związku z rozwiązaniem umowy o pracę wyłącznie z przyczyny „zmian w funkcjonowaniu uczelni będących wynikiem upływu kadencji” oraz wypłacono, na podstawie dyspozycji Pana A w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia odszkodowanie w wysokości 82.318,50 zł i odprawę w wysokości 22.500 zł;
- 2) podpisane zostało w dniu 16 sierpnia 2012 r. przez Obwinionego B, działającego w imieniu pracodawcy i prawidłowo umocowanego do tej czynności, porozumienie z ówczesną Kierowniczką Działu (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę a porozumieniem stron przyznające odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”; na podstawie tego porozumienia wypłacono w dniu 31 sierpnia 2012 r. odszkodowanie w wysokości 7.490 zł;
- 3) podpisane zostało w dniu 16 sierpnia 2012 r. przez Obwinionego B, działającego w imieniu pracodawcy, porozumienie z ówczesnym Kierownikiem Działu (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę za porozumieniem stron przyznające odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”; na podstawie tego porozumienia wypłacono w dniu 31 sierpnia 2012 r. odszkodowanie w wysokości 6.741,67 zł.

MKO, kierując się normą wynikającą z art. 150 uodfp, uwzględniła wskazania GKO z dnia 15 września 2016 r., dokonała solidnej analizy prawnej i odpowiedzialności i zawinienia każdego z Obwinionych za przypisane naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz uzasadniła czym się kierowała odstępując ostatecznie od wymierzenia kary.

Na wstępie GKO przedstawi swoją ocenę przypisanych czynów z szerszej perspektywy, by w dalszej części odnieść się do konkretnych zarzutów odwołania. W związku z dokonywaną zmianą na stanowisku Rektora (...) i zapowiedziami wówczas jeszcze Rektora-elekta o planowanych zmianach personalnych - kilku pracowników, licząc się ze zwolnieniem, postanowiło zwrócić się o rozwiązanie stosunku pracy, jeszcze przed formalnym przejściem

funkcji przez nowego Rektora. Uznano, że najlepszym trybem rozwiązania stosunku pracy będzie porozumienie stron, połączone z przyznaniem określonych świadczeń. Pomijając w tym miejscu kwestię, czy istniały podstawy prawne do przyznania tych świadczeń należy zauważyć, że przyjęto zasadniczo inne, niczym nieuzasadnione zasady ustalenia tych świadczeń w stosunku do rozwiązującego stosunek pracy Kanclerza (...) oraz dwóch pozostałych osób, a mianowicie Kierowniczką Działu (...) oraz Kierownika Działu (...). Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że ówczesny Kanclerz – na podstawie zawartego porozumienia – otrzymał o wiele korzystniejsze „odszkodowanie” (równowartość trzykrotnego miesięcznego wynagrodzenia) i „odprawę” (równowartość dwukrotnego miesięcznego wynagrodzenia). Kierowniczka Działu (...) oraz Kierownik Działu (...), pełniący funkcje w tamtym czasie i zawierający także porozumienia o rozwiązaniu umowy o pracę za porozumieniem stron otrzymali „tylko” „odszkodowanie” w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia. Na uwagę zasługuje także argumentacja Obwinionego B, który podnosił w toku postępowania, że skoro miał przestać pełnić funkcję Kanclerza, miał prawo do „godnego” zaprzestania pełnienia tej funkcji. Pamiętać przy tym należy, że Obwiniony B, ówczesny Kanclerz, nadal był zatrudniony w Uczelni, na innym stanowisku (z porozumienia wynikało, że rozwiązanie stosunku pracy następuje z dniem 31 sierpnia 2012 r., a na nowym stanowisku, u tego samego pracodawcy, jest zatrudniony od 1 września tego roku). Zatem można w jego przypadku mówić o zaprzestaniu pełnienia funkcji Kanclerza, ale niekoniecznie o rozwiązaniu stosunku pracy. Dlatego „odszkodowanie”, „odprawa” czy też umożliwienie poszukiwania pracy w czasie, w którym powinien świadczyć pracę, budzą szczególne wątpliwości. Dla, choćby częściowego, zaakceptowania takich uprawnień niezbędne byłoby wskazanie podstawy ich przyznania. W ocenie Obwinionego B ww. kierownicy działów mogli otrzymać wyższe świadczenia, ale nie żądali więcej, a on nie miał obowiązku proponować im większych odszkodowań (wskazywał, że był „skąpy”). W świetle powyższego może nasunąć się wniosek, że oszczędności były przez Obwinionego uznawane za właściwe, ale jeżeli nie dotyczyły jego osoby. Dla całokształtu oceny uwzględnić należy, że wynagrodzenie, które stało się podstawą do ustalania wysokości „odszkodowania”, „odprawy” dla Kanclerza, a także Kwestora (...) zostały na półtora miesiąca przed zawarciem kwestionowanego porozumienia drastycznie podniesione, także w drodze porozumienia. W świetle podkreślonej potrzeby wprowadzania oszczędności budzi to dodatkowy sprzeciw, ale w odniesieniu do tego czynu orzeczenie nie może być już wzruszone. Ponadto trzeba mieć na względzie, że zmiana rektora nie może być traktowana jako okoliczność nadzwyczajna. Nowy rektor ma oczywiście prawo do określonego doboru współpracowników, ale nie może tego robić wbrew prawu. Ocena zasadności dokonanego ewentualnego zwolnienia z pracy podlegałaby kontroli sądowej i jej wynik skutkowałby odpowiednim odszkodowaniem lub potwierdzeniem dokonania zgodnie z prawem. W razie ewentualnych zmian organizacyjnych Nowy rektor miałby obowiązek wypłaty należnych odszkodowań i odpraw, jeśli przepisy by to dopuszczały lub nakazywały.

Odnosząc się do stanu prawnego, pamiętać należy, że w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych obowiązuje zasada, w myśl której dozwolone jest to, na co prawo wprost pozwala (zob. art. 7 Konstytucji). Inaczej niż w stosunku do podmiotów prawa prywatnego, które mogą generalnie podejmować działania niezakazane przez ustawodawcę. W kontekście rozpoznawanej sprawy ma to takie znaczenie, że o ile prywatnemu pracodawcy nikt nie zarzuciłby nieprawidłowości, jeżeli swoim pracownikom zapewniłby świadczenia

wyższe niż wynikające z Kodeksu pracy, przy zachowaniu jednak ogólnych zasad, np. równego traktowania w zatrudnieniu, to pracodawca publiczny, jednostka sektora finansów publicznych dysponująca środkami publicznymi, musi mieć jednoznaczne podstawy prawne zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków ze środków publicznych. MKO uzasadniając swoje orzeczenie słusznie przywołała tu art. 46 i 44 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 44 ust. 2 ww. ustawy, wydatek ze środków publicznych musi być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. W sferze publicznoprawnej nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz zasadę „dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Zasad tych nie kwestionował obecny na rozprawie przed GKO Obrońca Pana A. Uchylił się on od jednak odpowiedzi na pytanie, jaki przepis prawa daje możliwość przyznania świadczenia pracownikowi sektora finansów publicznych w postaci odszkodowania przy rozwiązaniu stosunku pracy na mocy porozumienia stron. Słusznie wywiodła MKO, że przepisu dającego podstawę do przyznania pracownikowi odszkodowania przy rozwiązaniu stosunku pracy na mocy porozumienia stron po prostu nie można wskazać. Zdaniem GKO, w (...) w sposób nieuprawniony zastosowano kombinację dwóch nie powiązanych ze sobą przepisów Kodeksu Pracy, a mianowicie art. 30 § 1 odnoszącego się do rozwiązania umowy o pracę na mocy porozumienia stron oraz art. 36¹ § 1 odnoszącego się do wcześniejszego rozwiązania wypowiedzianych przez pracodawcę umów o pracę, we wskazanych w tym przepisie przypadkach (m. in. z przyczyn nietyczących pracowników), za stosownym odszkodowaniem. Wprawdzie w porozumieniu zawartym przez Pana A z Kanclerzem Panem B nie powołano się na art. 36¹ § 1 Kodeksu Pracy, to jednak analogia zastosowania tego przepisu nasuwa się sama. Słusznie więc, zdaniem GKO, wskazał organ I instancji, jako naruszony, wspomniany wyżej przepis Kodeksu Pracy i prawidłowo uzasadnił, posiłkując się dodatkowo opinią prawną Prof. F z Instytutu Nauk Prawnych PAN, dlaczego pracodawca nie mógł przyznać odszkodowania za „brak okresu wypowiedzenia”, wynikający pośrednio z tego przepisu. Argumentacja ta odnosi się również do porozumień zawartych w imieniu pracodawcy przez Pana B z podległymi mu pracownikami Kierowniczką Działu (...) oraz Kierownikiem Działu Obsługi Studentów (...). Wskazać należy, że skoro rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło w drodze porozumienia stron, to jego treścią nie może być wypłata odszkodowania za brak okresu wypowiedzenia. Rozwiązanie umowy za wypowiedzeniem jest bowiem odrębną formą zakończenia stosunku pracy. Do rozwiązania w drodze porozumienia dochodzi w drodze zgodnych oświadczeń woli obu stron, a jedną z jego kluczowych elementów jest data rozwiązania stosunku pracy. Skoro zatem strony zdecydowały się na taki sposób zakończenia relacji pracodawca – pracownik, to nie można mówić o istnieniu podstawy do wypłaty odszkodowania za brak okresu wypowiedzenia, bowiem nie można wypłacić ze środków publicznych świadczenia za coś, co nie przysługiwało w trybie rozwiązania umowy przyjętym przez strony.

W przypadku rozwiązania umowy o pracę na mocy porozumienia stron i przyznania, a następnie wypłacenia zwalnianemu Kanclerzowi dwumiesięcznej odprawy w związku ze „zmianami w funkcjonowaniu uczelni będących wynikiem upływu kadencji władz rektorskich” również nie było podstaw do przyznania takiego świadczenia, co słusznie stwierdziła MKO. Wskazany w porozumieniu przepis art. 8 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nietyczących pracowników jako podstawa prawna

(materialna) wypłaty nie umożliwił tego, a tym samym został naruszony. Zasadnie został więc wskazany w orzeczeniu jako naruszony w opisie czynu przypisanego Panu A. Przedstawiona przez MKO argumentacja za tym przemawiająca jest, zdaniem GKO, w pełni przekonująca. U podstaw rozwiązania umowy o pracę z Panem B pojawiły się wyłącznie przyczyny leżące po stronie tego pracownika. To on wystąpił o rozwiązanie umowy o pracę w trybie porozumienia. Zgodnie z tym przepisem, aby skorzystać z dobrodziejstwa tej ustawy i uzyskać prawo do odszkodowania przyczyny uzasadniające rozwiązanie stosunku pracy muszą leżeć wyłącznie po stronie pracodawcy, a nie pracownika i mieć obiektywnie uzasadniony charakter. Słusznie MKO zwróciła uwagę, że przyczyny nie leżące po stronie pracownika, jak wynika z doktryny, to między innymi rzeczywista likwidacja stanowisk pracy, zmiany organizacyjne, jeżeli pozostają w związku przyczynowym z koniecznością lub potrzebą zwolnienia konkretnego pracownika, racjonalizacja zatrudnienia, czy też brak możliwości dalszego zatrudnienia z innych przyczyn dotyczących pracodawcy. „Zmiany w funkcjonowaniu uczelni będące wynikiem upływu kadencji władz rektorskich”, nie mogą stanowić takiej przesłanki, nie mogły bowiem wiązać się z likwidacją głównego stanowiska administracyjnego w uczelni wyższej jakim jest stanowisko kanclerza. Jednoznacznie należy podkreślić, że w dacie zawarcia porozumienia w organizacji i sposobie działania Uczelni nie zaszły żadne zmiany. Nie nastąpiła likwidacja stanowisk czy zmiany organizacyjne odnoszące się do stanowiska kanclerza Uczelni. W dniu zawarcia umowy nie nastąpiły zatem żadne zmiany w funkcjonowaniu uczelni, tym samym wskazanie takiej przesłanki jako podstawy zawarcia umowy należy uznać za nieprawdziwe.

GKO nie zgadza się z zarzutem stawianym przez obrońcę Pana A, że orzeczenie MKO jest wewnętrznie sprzeczne. To subiektywna ocena obrońcy praktycznie nie uzasadniona. Racje ma natomiast obrońca, gdy formułuje zarzut, iż organ I instancji, nie uwzględnił w swoich rozważaniach wspomniany już wyżej art. 36² Kodeksu Pracy, który wszedł w życie w dniu 26 lutego 2016 r., a więc obowiązywał już w czasie orzekania przed organem I instancji (8 luty 2017 r.). Główna Komisja Orzekająca uznała jednak, że nie ma to wpływu na prawidłowość wydanego w sprawie rozstrzygnięcia. Przepis ten dotyczy bowiem trybu rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem i pozwala zwolnić pracownika z obowiązku świadczenia pracy do upływu okresu wypowiedzenia z zachowaniem prawa do wynagrodzenia. Nie ma on tym samym zastosowania w niniejszej sprawie i nie zmienia w żaden sposób oceny zachowania Obwinionych.

W odwołaniu Pan B zarzuca orzeczeniu, że w sposób nieuprawniony zarzucono mu naruszenie art. 100 § 2 pkt 4 Kodeksu Pracy, który dotyczy m.in. obowiązku pracownika w zakresie dbania o dobro zakładu pracy i jego mienie, tymczasem zawierając porozumienia o rozwiązaniu stosunku pracy z dwoma pracownikami występował jako pracodawca, do czego miał stosowne umocowanie. GKO podziela jego pogląd w tej sprawie, że wskazanie jako naruszonego tego przepisu nie było właściwe. Naruszył on natomiast art. 36¹ § 1 Kodeksu Pracy, co wyżej podkreślono i co stanowi o jego odpowiedzialności za przypisane mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Na koniec GKO podziela w pełni zaprezentowane przez MKO, i wyżej szczegółowo opisane, stanowisko w zakresie odpowiedzialności Pana A i Pana B za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ich zawinienia oraz karalności. Obwinieni mieli możliwość uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyby w odniesieniu do zwalnianych pracowników

zastosowali tryby rozwiązania stosunku pracy zgodne, w danych okolicznościach, z przepisami Kodeksu Pracy i przepisami dotyczącymi dysponowania środkami publicznymi. Zapewnienie i wypłata istotnych świadczeń w sytuacji braku podstawy prawnej do ich przyznania musi spotkać się z negatywną oceną z punktu widzenia zasad gospodarowania środkami publicznymi. System egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustanowiony został również po to, aby stawiać tamę bezpodstawnemu ich wydatkowaniu poprzez określenie surowszych zasad dysponowania nimi i dalej idących skutków naruszenia tych zasad w porównaniu do osób dysponujących środkami niepublicznymi.

Biorąc powyższe pod uwagę, GKO orzekła jak w sentencji