



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

Warszawa, dnia 10 grudnia 2015 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Przewodniczący GKO:</i>	<b>Jan Pyrcak (spr.)</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Marcin Krzywoszyński</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Zdzisława Wasążnik</b>
<b>Protokolant:</b>		<b>Anna Jedlińska</b>

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 grudnia 2015 r. odwołania Obwinionego (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości z dnia 31 sierpnia 2015 r., sygn. akt: Ds.8/2015, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Sądu (...) - odpowiedzialnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, (cytat z sentencji orzeczenia) „polegającego na tym, że polecił dokonanie wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego w planie finansowym jednostki, nakazując wypłacenie wyrównania za miesiąc maj i czerwiec 2014 r. oraz począwszy od lipca 2014 r. nakazał wypłacać wynagrodzenia zgodnie z dekretemi w wyniku czego w okresie od dnia 30 czerwca 2014 r. do dnia 27 października 2014 r. dokonano wydatków ze środków publicznych na łączną kwotę 76.228,65 zł, pomimo pisemnej informacji Głównego Księgowego Sądu (...) z dnia 25 czerwca 2014 r., iż brak jest środków na wypłatę wyrównań wynagrodzeń dla sędziów wraz z odsetkami, wynikających z dekretów Prezesa Sądu (...),

postępując tym samym niezgodnie z dyspozycją art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.)”

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) – zwanej dalej ustawą, uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości.**

**Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

**Uzasadnienie**

Orzeczeniem z dnia 31 sierpnia 2015 r. (Ds 8/2015) Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości uznała Obwinionego (...), za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że polecił dokonania wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego w planie finansowym jednostki, nakazując wypłacenie wyrównania za miesiąc maj i czerwiec 2014 r oraz począwszy od lipca 2014 r nakazał wypłacać wynagrodzenia zgodnie z dekretami w wyniku czego, w okresie od dnia 30 czerwca 2014 r. do dnia 27 października 2014 r., dokonano wydatków ze środków publicznych na łączną kwotę **76 228,65** zł, pomimo pisemnej informacji Głównego Księgowego Sądu (...), z dnia 25 czerwca 2014 r., iż brak jest środków na wypłatę wyrównań dla sędziów wraz z odsetkami, wynikających z dekretów Prezesa Sądu (...), postępując tym samym niezgodnie z dyspozycją art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) - dalej „ufp”, tj. popełnienia czynu, określonego w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Z 2013 r. poz. 168

## Sygn. akt BDF1.4800.133.2015

oraz z 2012 r. poz. 1529) – zwanej dalej „ustawą”.

Za powyższe Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu (...)karę upomnienia i obciążyła kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

Międzyresortowa Komisja Orzekająca ustaliła następujący stan faktyczny.

Prezes Sądu (...) dekretemi z dnia 20 maja 2014 r. (oraz dekretem z 12 czerwca 2014 r. będącym uzupełnieniem jednego z dekrétów z dnia 20 maja 2014 r.) określił wysokość wynagrodzenia zasadniczego sędziów Sądu (...) z uwzględnieniem zmian stawek awansowych – w większości przypadków – począwszy od stycznia 2009 r.

Podjęcie przez Prezesa Sądu (...) decyzji o ustaleniu dla grupy 25 sędziów, w tym dla siebie, wynagrodzeń zasadniczych niezgodnych z art. 91a paragraf 3 ustawy z dnia 27 lipca 2013 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133 z późn. zm.) - dalej pusp, przez co zaciągnął zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Sądu (...) na rok 2014, na łączną kwotę 833 313,30 zł, tj. popełnienie czynów, o których mowa w art. 15 ustawy jest przedmiotem odrębnego postępowania. Orzeczenie Międzyresortowej Komisji Orzekającej z 10 marca 2015 r., sygn.. akt Ds. 31/2014, o ukaraniu Prezesa Sądu (...) karą upomnienia, zostało orzeczeniem GKO z dnia 26 października 2015 r., sygn.. akt BDF1.4800.102.2015, uchylone a sprawa przekazana tej Komisji do ponownego rozpoznania. W związku z otrzymaniem przez Oddział Finansowy Sądu (...) dekrétów Prezesa Sądu, podwyższających wynagrodzenia, Kierownik Oddziału Finansowego – Główny Księgowy Sądu, pismem z dnia 25 czerwca 2014 r. poinformowała ówczesnego Dyrektora Sądu (...), Obwinionego (...), iż w planie finansowym Sądu (...) brak jest środków na wypłatę wyrównań wraz z odsetkami, wynikających z dekrétów Prezesa Sądu.

Pomimo tej informacji Dyrektor Sądu (...), jako dysponent środków budżetowych tego Sądu, polecił wypłacić wyrównania za miesiące maj i czerwiec 2014 r. oraz począwszy od lipca 2014 r. wypłacać wynagrodzenia zgodnie z dekretemi Prezesa Sądu (...).

W wyniku wykonania polecenia Dyrektora Sądu (...) w okresie od dnia 30 czerwca 2014 r. do dnia 27 października 2014 r. dokonano wydatków ze środków publicznych na łączną kwotę 76 228, 65 zł. Powyższe rodziło skutki finansowe niemające pokrycia w planie finansowym Sądu (...) w 2014 r.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ufp oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy za całość gospodarki finansowej jednostki odpowiada kierownik jednostki. Dyrektor sądu, zgodnie z art. 31a § 1 pkt 1 i 3 pusp, kieruje w szczególności działalnością administracyjną sądu, jest zwierzchnikiem służbowym i

dokonywa czynności z zakresu prawa pracy oraz reprezentuje sąd w tym zakresie wobec pracowników sądu z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów. Dyrektor sądu wykonuje zadania przypisane w odrębnych przepisach kierownikowi jednostki w zakresie finansowym i gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego.

Obwiniony (...) pełnił funkcję Dyrektora Sądu (...) w okresie od dnia 2 kwietnia 2002 r. do dnia 31 października 2014 r. będąc dysponentem budżetowym środków tego Sądu.

Dyrektor (...) podejmując decyzję o wypłacie wyrównań za miesiąc maj i czerwiec 2014 r. oraz wynagrodzeń od lipca 2014 r. zgodnie z dekretami miał pełną świadomość braku środków na ww. wypłaty. Wynika to wprost z pisma Kierownika Oddziału Finansowego – Głównego Księgowego Sądu (...), z 25 czerwca 2014 r., i dokonanej na tym piśmie, w dniu 27 czerwca 2014 r., dekretacji Obwinionego. Dekretacją tą (...) polecił wypłacić – zgodnie z dekretami Prezesa Sądu – wyrównania wynagrodzeń za maj i czerwiec 2014 r. i wypłacać podwyższone wynagrodzenia od lipca 2014 r. W dekretacji stwierdził, że powyższe uzgodnił z Dyrektorem Sądu (X).

Świadomość braku środków wynika także z pisma Dyrektora (...) do Dyrektora Sądu (X) z dnia 18 czerwca 2014 r., w którym przedstawił rozliczenie skutków finansowych decyzji Prezesa Sądu oraz odpowiedzi Dyrektora Sądu (X) z dnia 23 czerwca 2014 r., w którym (...) został poinformowany, że budżet (X) nie dysponuje kwotą, o którą Obwiniony wnosił.

Z pisma Zastępcy Dyrektora Sądu (...) z 20 lipca 2015 r. kierowanego do Międzyresortowej Komisji Orzekającej wynika, że Dyrektor (...) posiadał aktualną wiedzę w powyższej sprawie i wydając polecenia w przedmiotowym zakresie zapewniał zainteresowanych, że dla sędziów środki finansowe zawsze muszą się znaleźć.

Konkludując Międzyresortowa Komisja Orzekająca stwierdziła, że „(...) przed wydaniem decyzji o wypłacie wyrównań za maj i czerwiec 2014 r. oraz dokonaniem wydatków poprzez wypłatę od lipca wynagrodzeń zgodnie z dekretami Prezesa Sądu – Dyrektor Sądu (...) – Kierownik Jednostki upewniwszy się, że planowana, wydatkowana kwota przekracza limit środków finansowych określonych w tym paragrafie w planie finansowym winien zgodnie z art. 171 ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1476 z późn. zm.) wystąpić o zwiększenie planu wydatków wstrzymując ich realizację do czasu wprowadzenia ewentualnych zmian w planie informując o tym fakcie zarówno prezesa Sądu (...) jak też swego przełożonego – Dyrektora Sądu (X).

## Sygn. akt BDF1.4800.133.2015

W oparciu o analizę całego materiału dowodowego zebranego w aktach sprawy Międzyresortowa Komisja Orzekająca nie miała wątpliwości, że słuszny i udowodniony jest - postawiony Obwinionemu – zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ustawy, polegający na dokonaniu wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego planem finansowym albo z przekroczeniem tego upoważnienia, co miało miejsce w tym przypadku.

Pismem z dnia 23 września 2015 r. Obwiniony skierował do GKO odwołanie od wyżej opisanego orzeczenia, wnosząc o uniewinnienie.

Orzeczeniu i uzasadnieniu Międzyresortowej Komisji Orzekającej zarzucił całkowity brak odniesienia się do jego argumentów i wyjaśnień zawartych w piśmie pełnomocnika procesowego z dnia 25 czerwca 2015 r.

Wywodzi, że Międzyresortowa Komisja Orzekająca odnosi się tylko do pierwszej części przywołanego pisma, dotyczącej przeprowadzenia dowodu ze sprawozdań budżetowych RB-28 we wszystkich miesiącach 2014 r. oraz ze sprawozdania rocznego z realizacji planu finansowego za 2014 r. w celu ustalenia, czy i kiedy doszło do wydatkowania środków publicznych z przekroczeniem kwot określonych w planie finansowym Sądu na 2014 r. Większość argumentów użytych w uzasadnieniu pisma pozostaje, w orzeczeniu Międzyresortowej Komisji Orzekającej, bez komentarza.

Odwołujący się zwraca uwagę na fragment dekretacji na piśmie Głównej Księgowej, że wypłatę wyrównań wynagrodzeń uzgodnił z Dyrektorem Sądu (X), że istotnie takie uzgodnienie miało miejsce.

Stwierdza, że sytuacja permanentnego niedoboru środków w planie finansowym Sądu (...), a także pewnie w większości sądów powszechnych w Polsce jest normą, już od kilku lat. W ciągu roku budżetowego naturalne są przypadki podwyższania wynagrodzeń, wzrostu dodatków za wysługę lat, co wynika z naturalnych ruchów kadrowych. Rozliczenie takich wydatków możliwe jest na koniec roku budżetowego.

W planie finansowym Sądu (...) w rozdziale 75502 w paragrafie 4030 w chwili popełnienia spornego naruszenia ustalono kwotę 7 193 000 zł z przeznaczeniem na wynagrodzenia sędziów. W chwili rozpoczęcia wypłacania nowych wynagrodzeń zasadniczych sędziom, przyznanych przez organ do tego uprawniony, wykonanie wydatków w paragrafie 4030 wynosiło ok. 3 604 000 zł (po 6 miesiącach). Miesięczne wydatki na wynagrodzenia to była kwota około 600 000 zł. Ewentualne przekroczenie planu mogło nastąpić dopiero w grudniu 2014 r. Jednakże Dyrektor Sądu (X) zwiększył we wrześniu plan finansowy dla Sądu (...), podobnie jak dla większości sądów (X) w sposób zabezpieczający w 100 % potrzeby.

Obwiniony wskazuje na przepisy Kodeksu pracy dotyczące ochrony wynagrodzeń za pracę i stwierdza, że w świetle tych przepisów, a także utrwalonej praktyki, nie zgadza się absolutnie z tezą postawioną przez Międzyresortową Komisję Orzekającą, że powinien z wypłatą należnych sędziom, wg obowiązujących dekretów, wynagrodzeń, czekać do momentu zwiększenia planu.

W związku ze wskazaniem naruszenia art. 162 pkt 3 ufp stwierdza, że nie rozumie, czy dokonywał wydatków poza granicami kwot określonych w planie finansowym, czy niezgodnie z planowanym przeznaczeniem, czy w sposób niecelowy, nieoszczędny, czy nie zachowując zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

**Rozpatrując odwołanie Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.**

Zaskarżone orzeczenie Międzyresortowej Komisji Orzekającej nie może być utrzymane w obiegu prawnym, jednocześnie jednak GKO nie może orzec co do istoty sprawy z uwagi na uchybienia zaskarżonego orzeczenia.

Orzeczenie Międzyresortowej Komisji Orzekającej nie spełnia obligatoryjnych wymogów określonych w art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy, a w szczególności nie określa terminu (terminów?) naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Dekretacja Obwinionego dokonana w dniu 27 czerwca 2014 r. na piśmie Głównej Księgowej Sądu nie musi być utożsamiana z datą naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W ślad za tą dekretacją sporządzone były niewątpliwie dokumenty na podstawie których, w konkretnych terminach dokonywano rzeczywistego wpływu środków finansowych z budżetu Sądu (...). GKO podzieliła w tej kwestii stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, wyrażone w toku postępowania przed GKO.

Rozpatrując sprawę ponownie Międzyresortowa Komisja Orzekająca powinna precyzyjnie określić datę, bądź daty, naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Zasada dwuinstancyjności postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma służyć przede wszystkim ochronie praw obwinionego i. Jeżeli komisja orzekająca I instancji nie dokonała wystarczająco wnikliwej, wszechstronnej oceny, czy zarzucany czyn wyczerpuje znamiona powołanych przepisów, to właściwym rozstrzygnięciem w postępowaniu odwoławczym jest uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, tak aby umożliwić merytoryczne rozpoznanie sprawy w I instancji i skontrolowanie tego rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy.

Jednocześnie GKO zauważa, że częściowo zasadny jest zarzut odwołania, iż

Międzyresortowa Komisja Orzekająca nie odniosła się wystarczająco wnikliwie do argumentów i wyjaśnień zawartych w piśmie obrońcy Obwinionego z dnia 25 czerwca 2015 r. W piśmie tym oraz w odwołaniu wyartykułowany został m.in. pogląd, że skoro w czerwcu 2014 r. w budżecie Sądu (...) w paragrafie 4030 wykonanie wydatków wynosi 3 604 074 zł, przy planie 7 193 000 zł, to oczywiście nie doszło do przekroczenia upoważnienia do dokonywania wydatków wynikającego z planu finansowego.

Co prawda MKO w zaskarżonym orzeczeniu szeroko wskazywała na znaczenie planu jako podstawy gospodarki finansowej jednostki, ale nie jest to wystarczające. Rozpatrując ponownie sprawę MKO powinna jednoznacznie przesądzić, czy nakaz dokonania wydatków w granicach upoważnienia określonego planem finansowym jednostki należy rozumieć tak, jak sugeruje to Obwiniony, czy też – stosownie do przepisu art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 162 pkt 3 ufp wydatki w granicach planu powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, umożliwiając terminową realizację zadań. Inaczej mówiąc – czy kierownik jednostki dokonując wydatków powinien się kierować tylko niewykorzystaną w danym momencie, w konkretnej podziale budżetu kwotą, czy też powinien uwzględniać wydatki przyszłe, oczywiście, konieczne do poniesienia w całym okresie objętym planem finansowym, które to wydatki będą musiały być dokonane. Czy wydatki na wynagrodzenia, dokonywane cyklicznie przez okres całego roku powinny być traktowane identycznie, jak wydatki rzeczowe, które mogą być dokonywane niecyklicznie lub uregulowane jednorazowo.

Odnosząc się np. do zawartego w odwołaniu argumentu, iż w swoich orzeczeniach GKO uznawała za dopuszczalne dokonywanie korekt wynagrodzeń w jednostce wynikających z naturalnego ruchu kadrowego (przyjęcia, zwolnienia, zwiększenie dodatków stażowych itp.), który powinien być „rozliczany” na koniec roku budżetowego, MKO powinna ocenić, czy skala podwyżek dla 25 sędziów Sądu (...) może być traktowana jako „naturalny ruch kadrowy”, czy też z uwagi na ogólną liczbę sędziów w tym Sądzie nie może być tak traktowana.

Uzupełniając materiał dowodowy MKO powinna ustalić, czy Obwiniony (...) uzgodnił z dyrektorem Sądu (X wypłatę wyrównań za maj i czerwiec oraz wypłatę od lipca 2014 r. podwyższonych wynagrodzeń oraz – jeśli takie „uzgodnienie” miało miejsce, choć nie znajduje ono potwierdzenia w zwiększeniu planu finansowego Sądu (...) – czy ekskulpuje to Obwinionego od popełnienia zarzucanego mu czynu.

MKO powinna także odnieść się do argumentów Obwinionego, że plan finansowy Sądu został skorygowany w dniu 26 września 2014 r. przez Dyrektora Sądu (X), a prezes Sądu (...) cofnął ostatecznie nowe dekrety a wypłacone Sędziom pieniądze zostały przez nich zwrócone

– w związku z czym nie wystąpiły zobowiązania. Odnosząc się do tych argumentów Obwinionego MKO powinna zważyć, czy zmiana planu i cofnięcie dekrétów są okolicznościami mogącymi mieć wpływ na ocenę działania Dyrektora Sądu w czerwcu 2014 r.

Ponadto GKO zwraca uwagę na pozycję prawną dyrektorów sądów. Stosownie do art. 31a § 1 pkt 2 pusp dyrektor sądu „wykonuje zadania przypisane, na podstawie odrębnych przepisów, kierownikowi jednostki w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach”. Zgodnie z art. 32a § 1 pkt 3 pusp dyrektorzy sądów mają być powoływani spośród specjalistów z zakresu zarządzania instytucjami publicznymi, finansów publicznych, prowadzenia inwestycji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa.

Pozycja prawna dyrektora sądu jest urzeczywistnieniem idei menadżerskiego zarządzania sądami i ma na celu odciążenie prezesa sądu od obowiązków administracyjnych, polegających na zapewnieniu organizacyjnego i technicznego zaplecza dla realizowania podstawowej działalności sądów. Należy podkreślić, że prezes sądu nie może wydawać dyrektorowi poleceń służbowych w zakresie określonym w art. 177 § 4 pusp, tj. co do zadań i kompetencji dotyczących dysponowania budżetem sądów, kontroli gospodarki finansowej oraz gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa przez te sądy.

Tak ukształtowana pozycja dyrektora sądu uzasadnia najwyższe wymagania w zakresie zgodności działań z obowiązującym prawem, w tym w szczególności z ufp i ustawą (o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Zdaniem GKO, MKO rozpatrując ponownie sprawę (...) powinna rozważyć rozpatrzenia jej łącznie z przekazaną orzeczeniem z 26 października 2015 r. do ponownego rozpoznania sprawą Prezesa Sądu (...), obwinionego o naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Sądu (...). Stosownie bowiem do art. 79 ust. 1 ustawy, sprawy pozostające ze sobą w ścisłym związku rozpatruje się łącznie.

Uwzględniając powyższe GKO orzekła, jak w sentencji.