

Warszawa, 16 lutego 2012 r.



**GLÓWNA KOMISJA ORZEKAJĄCA**  
w Sprawach o Naruszenie  
Dyscypliny Finansów Publicznych

Nr akt BDF1/4900/137/145/11/4378

## ORZECZENIE

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Piotr Kaczorkiewicz</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Władysław Budzeń (spr.)</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Maria Karlikowska</b>
<b>Protokolant</b>		<b>Anna Jedlińska</b>

rozpoznała na rozprawie w dniu 16 lutego 2012 r.. - przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Roberta Wydry – odwołanie wniesione przez obwinionego (...) – pełniącego w okresie przypisanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Starosty (...), zm. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 7 listopada 2011 r., sygn. akt: DB-0965/102/11, w zakresie uznania obwinionego (...) winnym nieumyślnego popełnienia czynu, polegającego na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia poprzez podjęcie decyzji o wypłaceniu w dniu 10 marca 2011 r. panu (...) – Dyrektorowi SP ZOZ w (...), odprawy w wysokości ośmiokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, tj. w kwocie 80 000 zł brutto. Powyższe było sprzeczne z przepisami art. 12 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2000 r. Nr 26, poz. 306 ze zm.) bowiem zgodnie z tymi przepisami dyrektorowi SP ZOZ mogła być przyznana odprawa w wysokości nie wyższej niż trzykrotność miesięcznego wynagrodzenia, tj. w kwocie 30 000 zł. Różnica nadpłaconej kwoty w wysokości 50 000 zł brutto (pięćdziesiąt tysięcy zł) jest świadczeniem nienależnym a zatem wypłata tej kwoty została dokonana z naruszeniem ww. przepisów oraz art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy.

Za przypisany czyn Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła obwinionemu (...) karę upomnienia oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 282,27 zł.

Główna Komisja Orzekająca - biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały - na podstawie:

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy,

### **orzeka:**

utrzymuje w mocy w zaskarżonej części orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu.

### **Pouczenie:**

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ust. 1 ustawy 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**

Zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez (...) złożył 2 czerwca 2011 r. (...) - Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu (...), na podstawie Uchwały Nr (...) Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu (...) z 24 maja 2011 r. zobowiązującej do złożenia takiego zawiadomienia.

W zawiadomieniu (...) poinformował Rzecznika o ujawnieniu okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Starostwie Powiatowym w (...), którego dopuścił się się (...) - pełniący funkcję Starosty od 9 grudnia 2010 r.

Zgodnie z treścią zawiadomienia, się (...) popełnił czyn polegający na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia polegającego na wypłaceniu panu (...) - Dyrektorowi Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej (SP ZOZ) w (...) jednorazowej odprawy w kwocie 80.000 zł, tj. w wysokości ośmiokrotnego przeciętnego wynagrodzenia brutto z 2010 r., w związku z rozwiązaniem umowy o pracę.

Wypłacenie odprawy w tej wysokości stanowi naruszenie art. 12 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi oraz art. 11 ust. 1 obowiązującego w czasie popełnienia czynu a od dnia 11 lutego 2012 r. art. 11 znowelizowanej ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zgodnie z postanowieniami art. 12 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, dyrektorowi SP ZOZ może być przyznana odprawa w wysokości nie wyższej niż trzykrotność miesięcznego wynagrodzenia, tj. w maksymalnej wysokości 30.000 zł brutto.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu, postanowieniem nr Rd-127/2011 z 18 lipca 2011 r. wszczął postępowanie wyjaśniające wobec obwinionego (...) pełniącego funkcję Starosty (...) w związku z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ustawy, polegającego na wypłaceniu 10 marca 2011 r. panu (...) - Dyrektorowi SP ZOZ w (...) odprawy w związku ze zwolnieniem ze stanowiska Dyrektora w wysokości 80.000 zł, tj. ośmiokrotności przeciętnego wynagrodzenia, co jest niezgodne z przepisami art. 12 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Zgodnie z art. 12 tej ustawy, dyrektorowi SP ZOZ przysługiwała odprawa w wysokości nie wyższej, niż trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia.

Następnie Rzecznik po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego 9 sierpnia 2011 r. skierował do Przewodniczącej Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu wnioski o uznanie pana (...) winnym naruszenia art. 11 ust. 1 ustawy oraz art. 12 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi i wymierzenia kary nagany.

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu po rozpoznaniu sprawy na rozprawach w dniach 16 września i 7 listopada 2011 r. W sprawie (...), obwinionego o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy, polegające na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia poprzez podjęcie decyzji o wypłaceniu 10 marca 2011 r. panu (...) - Dyrektorowi SP ZOZ w (...) odprawy w wysokości ośmiokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, tj. w kwocie 80.000 zł, co jest sprzeczne z art. 12 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, według którego odprawa nie może wynosić więcej jak trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia, tj. w tym przypadku 30.000 zł. Różnica nadpłaconej kwoty w wysokości 50.000 zł jest świadczeniem nienależnym, a zatem wypłacenie tej kwoty zostało dokonane z naruszeniem art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2010 r. o finansach publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji uznała (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy wymierzyła karę upomnienia, a na podstawie art. 167 ust. 1 obciążyła obwinionego kosztami postępowania w kwocie 282, 27 zł.

Obwiniony (...) pismem z 19 grudnia 2011 r., złożył odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych.

W odwołaniu wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary. Na rozprawie przed Komisją Orzekającą I instancji obwiniony stwierdził, że zrozumiał treść zarzutu, ale nie zgodził się z nim. W ocenie obwinionego, Komisja Orzekająca I instancji w niewystarczający sposób oceniła konieczność rozwiązania stosunku pracy z Dyrektorem SP ZOZ w (...), z uwagi na gwałtowne pogarszanie się sytuacji finansowej Szpitala, wprowadzania w błąd Starostów, co do faktycznego zadłużenia placówki oraz publicznego dezawuowania pomysłów Starosty na ratowanie finansów.

Dyrektor SP ZOZ jest radym i wypowiedzenie umowy o pracę musiałyby być poprzedzone zgodą Rady Miasta. Obwiniony uważa, że Rada nie wyraziłaby zgody i jedynym wyjściem było rozwiązanie umowy o pracę za porozumieniem stron.

Drugim istotnym faktem jest brak w orzeczeniu Komisji Orzekającej I instancji odniesienia się do decyzji Prokuratury Rejonowej w (...). W tej sprawie złożono do Prokuratury

dwa doniesienia, w tym jedno przez Komisję Rewizyjną Rady Powiatu (...). Prokuratura postanowieniem z 22 czerwca 2011 r. odmówiła wszczęcia śledztwa prowadzonego w kierunku art. 231, § 1 KK – w sprawie przekroczenia uprawnień przez Starostę. Fakt, że Prokurator Rejonowy nie dopatrywał się przestępstwa, zdaniem obwinionego, nie został przez Komisję dostatecznie uwzględniony w orzeczeniu.

W odwołaniu (...) podniósł również, że podczas rozprawy przed Komisją przywoływał przykłady rozstrzygnięć w sądach powszechnych, gdzie zapadały wyroki uniewinniające pomimo jednoznacznych zapisów art. 12 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi.

W ocenie obwinionego, podejmowane działania miały na celu najpierw zapobieżeniu szkodzie w mieniu publicznym, a następnie czynności zmierzające do minimalizacji straty w finansach publicznych poprzez podejmowanie i koordynowanie działań zmierzających do zwrotu przez (...) pobranej kwoty, co w pełni pozwala na zastosowanie instytucji odstąpienia od wymierzenia kary. Dlatego też odstąpienie od wymierzenia kary jest jak najbardziej zasadne.

Główna Komisja Orzekająca na przeprowadzonej 16 lutego 2012 r. rozprawie dokonała analizy zebranego materiału dowodowego, w tym orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji i odwołania obwinionego oraz zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy, dokonała analizy i oceny treści art. 11 ust. 1 ustawy w brzmieniach - w czasie popełnienia naruszenia i w czasie orzekania.

GKO podzieliła stanowisko wyrażone w orzeczeniu Komisji Orzekającej I instancji zakresie uznania obwinionego winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych czynu określonego, w czasie jego popełnienia w art. 11 ust. 1 ustawy, obecnie art. 11 ustawy i wymierzenia kary upomnienia.

Przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonania wydatku ze środków publicznych polegało na wypłaceniu (...) odprawy przy zwolnieniu – za porozumieniem stron - ze stanowiska Dyrektora SP ZOZ w (...) w wysokości ośmiokrotnego wynagrodzenia, a nie jak stanowi art. 12 ustawy z dnia 3 marca 2000 roku o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi - maksymalnie trzykrotnego wynagrodzenia. Zakres upoważnienia wynikał więc z treści tego artykułu, ograniczającego wielkość odprawy do maksymalnej kwoty trzykrotności wynagrodzenia.

GKO dokonała również analizy i oceny popełnionego czynu w kontekście zmiany z dniem 11 lutego 2012 r. ustawy, dotychczasowej (obowiązującej w dacie popełnienia czynu) treści art. 11 ust. 1 ustawy. W tym przypadku GKO również stwierdziła, iż wypłacenie odprawy w wysokości ośmiokrotnego wynagrodzenia stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie „naruszenia przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków”. Wielkości odprawy wypłacanych z tytułu rozwiązania stosunku pracy, jako rodzaj wydatków, w rozpatrywanym zakresie, są uregulowane w art. 12 ustawy z dnia 3 marca 2000 roku o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Tym samym nie ma możliwości określania ich w dowolnej wysokości, w tym również ponad określony górny limit. Wypłacenie wielkości odprawy ponad ustalony górny limit, jest więc niedopuszczalne i stanowi naruszenie art. 12 tej ustawy, bez względu na zaistniałe uwarunkowania, lub okoliczności, które „uzasadniałyby” takie postępowanie.

GKO odniosła się również do przedstawionych przez obwinionego w odwołaniu zarzutów odnośnie do ocen Komisji Orzekającej I instancji.

W zakresie dokonania, przez Komisję w sposób niewystarczający oceny konieczności rozwiązania stosunku pracy z panem (...), GKO stwierdziła, że przedstawione przez obwinionego uwarunkowania uzasadniające potrzebę jak najszybszego rozwiązania stosunku

pracy z (...), w powiązaniu z brakiem realnych szans na wyrażenie przez Radę Miasta (...) zgody na zwolnienie pana (...) jako radnego, nie mogą być brane pod uwagę. GKO uznała, że przyjęcie takiego założenia jest nieuprawnione, ponieważ obwiniony nie podjął takiej próby, a prezentowany pogląd jest jedynie przypuszczeniem, które nie mogło i nie może zostać potwierdzone. Takie uwarunkowania nie mogą stanowić okoliczności uzasadniających wypłacenie 8 krotnej odprawy, „w zamian za zgodę (...) na rozwiązanie z nim stosunku pracy”. Nie ma wątpliwości, że okoliczności takie nie mogą wpływać na ocenę naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Obwiniony nie uzyskał opinii prawnej w tym zakresie, a podejmowane w okresie późniejszym starania o zwrot przez (...) nienależnej części odprawy nie przyniosły pozytywnego rezultatu. Od osoby pełniącej funkcję starosty wymaga się szczególnej staranności w zakresie gospodarowania środkami publicznymi, wiedzy oraz ostrożności przy podejmowaniu decyzji. Zdaniem GKO, staranności tej obwiniony nie zachował. Można mu zatem przypisać winę.

Wobec powyższego GKO, orzekła jak w sentencji.