



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 14 maja 2015 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Piotr Gryśka (spr.)</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Agata Kasica</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Paweł Kryczko</i>
Protokolant:		Bartosz Głuszko

po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 6 listopada 2014 r., i 14 maja 2015 r., odwołania, wniesionego przez (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 24 czerwca 2014 r., sygn. akt: DFP-RKO-540-31/66/11, którym Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana (...) winnym 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 łącznej wysokości 40 383,12 zł z przekroczeniem posiadanego zakresu upoważnienia określonego w 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 w zw. z 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.), a także z art. 36 § 1 i § 11 Kodeksu pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.), co skutkowało naruszeniem art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę nagany oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł.

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 oraz z 2012 r. poz. 1529) 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

Orzeczeniem z dnia 24 czerwca 2014 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku uznała (...), pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) winnym nieumyślnego 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 oraz w zw. z art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników w zw. z art. 36 § 1 i § 1¹ Kodeksu pracy, co skutkowało naruszeniem art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Za przypisany czyn Komisja orzekająca pierwszej instancji wymierzyła obwinionemu karę nagany. Obwiniony został również obciążony kosztami postępowania w sprawie.

Orzeczenie Komisji orzekającej pierwszej instancji zapadło w wyniku ponownego rozpoznania sprawy, po rozstrzygnięciu Głównej Komisji Orzekającej z dnia 7 listopada 2013 r.

Podstawą rozstrzygnięcia Komisji orzekającej pierwszej instancji były następujące, niekwestionowane w dotychczasowym postępowaniu, ustalenia stanu faktycznego.

Z dniem 31 grudnia 2010 r., na podstawie art. 87 ust. 1 pkt 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, zostało zlikwidowane Gospodarstwo

Pomocnicze (...). Obwiniony, jako dyrektor (...), na podstawie art. 100 ust. 6 wskazanej wyżej ustawy, wypłacił odprawy pieniężne 26-u pracownikom likwidowanego gospodarstwa pomocniczego, którzy nie otrzymali propozycji nowych warunków pracy. Wysokość świadczeń została ustalona na podstawie treści art. 8 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników.

W ocenie Komisji orzekającej pierwszej instancji trzy z powyższych odpraw zostały wypłacone niezgodnie z obowiązującymi przepisami:

- 1) w zawyżonej o 873,12 zł wysokości wypłacono odprawę pieniężną jednej z pracownic gospodarstwa pomocniczego, której ze względu na 7-letni staż pracy odprawa powinna być wypłacona w wysokości dwumiesięcznego, a nie trzymiesięcznego wynagrodzenia,
- 2) (...) wypłacono odprawę pieniężną w kwocie 19.755 zł w sytuacji, gdy pracując w gospodarstwie pomocniczym jako p. o. kierownika był w tym samym czasie zatrudniony w jednostce nadrzędnej – (...)– przebywając tam na udzielonym urlopie bezpłatnym, udzielonym na podstawie art. 1741 Kodeksu pracy. 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”,
- 3) (...)p.o. głównego księgowego gospodarstwa pomocniczego, której wypłacono odprawę pieniężną w kwocie:19.755 zł brutto, w sytuacji, gdy pracowała ona w gospodarstwie i była w tym samym czasie zatrudniona w jednostce nadrzędnej —(...) przebywając tam na udzielonym urlopie bezpłatnym, udzielonym na podstawie art. 1741 Kodeksu pracy. W likwidowanym gospodarstwie była zatrudniona na podstawie umowy o pracę z dnia 05.05.2008 roku na stanowisku p.o. Głównego Księgowego. Czas trwania umowy opiewał „na czas pełnienia funkcji p.o. Głównego Księgowego”.

Z chwilą zakończenia pełnienia funkcji Kierownika oraz Głównego Księgowego w Gospodarstwie Pomocniczym urlopowani pracownicy „powrócili” do dotychczasowego pracodawcy na dotychczasowych warunkach pracy.

W ocenie Komisji orzekającej pierwszej instancji wypłacenie powyższych odpraw przez obwinionego (...) skutkowało naruszeniem przez niego dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, albowiem dokonał on wydatków ze środków publicznych w kwocie

Sygn. akt BDF1/4900/97/98/14
BDF1.4800.49.2015

40.383,12 zł bez upoważnienia. Zgodnie bowiem z art. 100 ust. 1 i ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, stosunki pracy z pracownikami likwidowanych podmiotów określonych w art. 87 wygasają z dniem zakończenia likwidacji, najpóźniej z dniem 31 grudnia 2010 r., jeżeli na 30 dni przed terminem zakończenia likwidacji albo nie później niż z dniem 30 listopada 2010 r.. nie zostaną im zaproponowane przez organ, o którym mowa w art. 88 albo kierownika jednostki budżetowej nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres. W przypadku wygaśnięcia stosunku pracy lub wypowiedzenia pracownikom przysługują świadczenia przeznaczone dla pracowników, z którymi stosunki pracy rozwiązuje pracodawca z przyczyn niedotyczących pracowników. W przedmiotowej sprawie sytuacja taka nie wystąpiła, ponieważ (...) pracując w Gospodarstwie Pomocniczym zatrudniony był jednocześnie w (...)Zgodnie z zawartym porozumieniem w dniu 30.04.2008 r. (...) udzielił (...) urlopu bezpłatnego od dnia 30.04.2008 r. do dnia zakończenia pełnienia funkcji p.o. Kierownika Gospodarstwa Pomocniczego. Z w/w zawarte były 3 umowy na czas określony. Trzecia umowa zawarta została w dniu 31.12. 2009 r. na czas określony od dnia 01.01 .2010 r. do momentu zakończenia pełnienia funkcji p.o. Kierownika. Umowę tę zawierał obwiniony (...). Taka sama sytuacja dotyczyła P. (...). Zawarto także w dniu 05.05. 2008r.porozumienie, na podstawie którego udzielono (...) urlopu bezpłatnego do dnia zakończenia pełnienia funkcji p.o. Głównego Księgowego. Zawarta w dniu 05.05.2000r. w/w umowa o pracę także na czas pełnienia funkcji p.o. Głównego Księgowego gospodarstwa pomocniczego. W związku z tym, zarówno z (...)i (...) zawarte umowy nie wygasły z powodu likwidacji zakładu, a z powodu zakończenia pełnienia funkcji, tj. do dnia 31 grudnia 2010r. Umowy o pracę z wyżej wymienionymi pracownikami wygasły na mocy prawa z dniem zakończenia okresu, na jaki były zawarte. Taki stan faktycznie nie dał podstaw do wypłacenia (...) odpraw pieniężnych, przysługujących pracownikom likwidowanego zakładu pracy na mocy art. 100 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

Komisja orzekająca pierwszej instancji podniosła, że przed dokonaniem wypłat obwiniony powinien dokładnie przeanalizować sprawę, a nawet zasięgnąć opinii prawnej. Obwiniony, co prawda twierdzi, że takie opinie prawne są, ale nie przedstawił ich ani przed Główną Komisją Orzekającą ani też Regionalną Komisją Orzekającą. W ocenie Komisji orzekającej pierwszej instancji, bezprawność działania obwinionego w zakresie zarzucanego czynu, potwierdzają również zawarte przed Sądem Rejonowym w Białymstoku ugody, na podstawie których (...) i (...) zobowiązali się do zwrotu nienależnie pobranych odpraw. Zgodnie z art. 10 Kodeksu postępowania cywilnego w sprawach, w których zawarcie ugody jest dopuszczalne, Sąd powinien w końcowym stanie postępowania dążyć do ich ugodowego

załatwienia. Przed zawarciem ugody, Sąd miał obowiązek wnikliwie przeanalizować wspomniane pozwy dotyczące odpraw pieniężnych. Gdyby okazało się, że odprawy pieniężne zostały wypłacone zgodnie z przepisami, do ugody by nie doszło.

Dokonując dodatkowych ustaleń, zgodnie z wytycznymi zawartymi w orzeczeniu GKO z dnia 5 listopada 2013 r., Komisja orzekająca pierwszej instancji przesłuchała w charakterze świadków panią (...)i pana (...) oraz uzupełniła materiał dowodowy zgromadzony w sprawie. Po jego analizie dokonała następujących ustaleń.

W ocenie Komisji orzekającej pierwszej instancji obwiniony w chwili podpisywania umów o pracę z panią (...)i panem (...) miał pełną świadomość tego, że będą one funkcjonowały do końca 2010 r. Przemawiają za tym wyjaśnienia obwinionego przedstawione na rozprawie w dniu 6 maja 2010 r. oraz zeznania p. (...), który miał świadomość tego, że zawarte z nim umowy były umowami na czas określony z racji tego, że toczyły się prace zmierzające do likwidacji gospodarstw pomocniczych. Według Komisji orzekającej pierwszej instancji spójne wyjaśnienia obwinionego i zeznania świadka jednoznacznie wskazują, że obie strony zdawały sobie sprawę z tego, że gospodarstwo pomocnicze zostanie zlikwidowane, wątpliwości dotyczyły jedynie tego jaką dalszą formę funkcjonowania przyjmie i kiedy to nastąpi. Pozwoliło to organowi orzekającemu wysnuć wniosek, że zgodną wolą stron zawierających kolejne umowy na czas określony była ich tymczasowość – do końca funkcjonowania gospodarstwa pomocniczego w tej formie organizacyjno-prawnej.

Komisja orzekająca pierwszej instancji w analogiczny sposób oceniła kwestię umowy zawartej z p. (...), której obwiniony – zdając sobie sprawę z rychłej likwidacji gospodarstwa pomocniczego – zaproponował umowę na czas pełnienia funkcji p.o. głównego księgowego Gospodarstwa.

W ocenie Komisji orzekającej pierwszej instancji nie ulega więc żadnej wątpliwości, że skoro w obu przypadkach pełnienie funkcji ustało z chwilą likwidacji Gospodarstwa Pomocniczego, to oba stosunki pracy nie wygasły, a jedynie zakończyły się z upływem okresu na jaki były zawarte. W związku z tym nie doszło do nabycia uprawnień do wypłaty odpraw, bowiem przysługują one (zgodnie z art. 100 ust. 6 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych) jedynie w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy z dniem zakończenia likwidacji (najpóźniej jednak z dniem 31 grudnia 2010 r.) lub wypowiedzenia umowy przez pracodawcę w terminie wcześniejszym. Organ orzekający pierwszej instancji obie umowy ocenił jako umowy na czas wykonywania określonej pracy,

zgodnie z art. 30 § 1 pkt 5 Kodeksu pracy. Istotna jest bowiem wola obu stron, a w niniejszej sprawie obie strony wykazywały wole nawiązania stosunku pracy na czas ściśle oznaczony.

Oceniając, zgodnie z wytycznymi Głównej Komisji Orzekającej, kwestię osób odpowiedzialnych za weryfikację pracowników, którym wypłacone zostały odprawy, Komisja orzekająca pierwszej instancji stwierdziła, że pierwszy dokumenty w tej sprawie pojawił się już w sierpniu 2010 r. i że w dokumencie tym (Analiza finansowa efektywności zatrudnienia pracowników gospodarstwa w obliczu likwidacji – pismo WZM.GP/M/FK.0750/5/10 z dnia 16 sierpnia 2010 r.) przy nazwiskach p. (...)i p. (...) nie widniały żadne kwoty planowanych odpraw. Komisja przywołała zeznanie p. (...), która stwierdziła, że brak przewidywanych odpraw wynikał z tego, że zarówno ona, jak i p. (...) byli na urlopach bezpłatnych i po zakończeniu umów wracali do pracy w (...). W załączniku do wniosku, skierowanego przez obwinionego do Urzędu Marszałkowskiego o zwiększenie planu finansowego (...)z dnia 18 października 2010 r., który stanowiła lista osób uprawnionych do odpraw wraz z ich wysokością znalazły się nazwiska p. (...)i p. (...). Obwiniony nie był w stanie wyjaśnić w jaki sposób te nazwiska znalazły się na liście, wskazywał natomiast, że opierał się na opinii prawnej sporządzonej przez radcę prawnego oraz dokumentach sporządzonych przez kierownika i główną księgową Gospodarstwa. Komisja orzekająca pierwszej instancji gromadząc materiał dowodowy, mimo podejmowanych starań, nie dotarła do opinii, na którą powoływał się obwiniony. W aktach znajduje się jedynie opinia sporządzona przez mec. (...), ale sporządzona ona została na dzień 19 października 2010 r., a więc już po skierowaniu wniosku. Oprócz obwinionego nikt w postępowaniu w sposób stanowczy nie twierdził, że taka opinia była sporządzana. W ocenie Komisji orzekającej pierwszej instancji materiał dowodowy zgromadzony w sprawie prowadzi do wniosku, że to obwiniony podjął decyzję o umieszczeniu na liście uprawnionych obu kwestionowanych nazwisk na liście uprawnionych do odprawy. Komisja nie uwzględniła wyjaśnień, iż wynikało to z opinii prawnej, albowiem w jej ocenie, opinia taka nie była sporządzana. To ustalenie przesądziło o przypisaniu obwinionemu winy za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia.

Wymierzając karę, Komisja orzekająca pierwszej instancji uwzględniła stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla finansów publicznych, stopień winy oraz cele kary w zakresie społecznego oddziaływania, a także cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego. Mimo braku finalnego uszczerbku w finansach publicznych (w wyniku zwrotu kwestionowanych odpraw na mocy

ugody), stopień szkodliwości czynu jest znaczny ze względu na zachowanie obwinionego jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

Odwołanie od orzeczenia pierwszej instancji złożył obwiniony pismem z dnia 13 sierpnia 2014 r.

Obwiniony zaskarżył orzeczenie w całości, zarzucając mu w szczególności:

- 1) brak wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego polegający na:
 - a) błędnych ustaleniach faktycznych,
 - b) przekroczeniu swobodnej oceny dowodów,
 - c) błędną ocenę materiału dowodowego, w tym zeznań świadków tj. (...)i (...).
- 2) pominięcie istotnych okoliczności przemawiających na korzyść obwinionego,
- 3) rozstrzygnięcie wszelkich wątpliwości na niekorzyść obwinionego,
- 4) bezzasadne uznanie, że umowy zawarte z (...) p i p. (...) były umowami na czas określony,
- 5) naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez uznanie, że obwiniony dokonał wydatku z przekroczeniem upoważnienia,
- 6) nieuznanie, że zawarcie kolejnej umowy na czas określony, po wcześniejszym dwukrotnym zawarciu umowy na czas określony, jest równoznaczne z zawarciem umowy na czas określony,
- 7) naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych poprzez nieuwzględnienie faktu zwrotu środków wypłaconych w wyniku kwestionowanych odpraw,
- 8) bezpodstawne uznanie, że kwestionowana odprawa nie przysługiwała.

Odwołujący się wniósł o uchylenie orzeczenia w całości i uniewinnienie od przypisanego mu orzeczeniem pierwszej instancji czynu, ewentualnie o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania albo o uchylenie orzeczenia w całości i umorzenie postępowania na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu odwołania obwiniony rozwinął przedstawione zarzuty wywodząc w szczególności, że obie kwestionowane umowy o pracę były umowami na czas nieokreślony, w związku z czym ich rozwiązanie rodziło obowiązek wypłaty odpraw na podstawie ustawy - przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Obwiniony zakwestionował również ustalenia organu pierwszej instancji, że pracownicy otrzymali propozycję warunków

pracy w rozumieniu art. 100 ust. 1 i ust. 4 ustawy - przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Przez okres zatrudnienia w gospodarstwie pomocniczym przebywali oni bowiem na urlopie bezpłatnym u drugiego pracodawcy jakim był dla nich (...)w. Urlop bezpłatny zakończył się dla każdego z nich z chwilą likwidacji Gospodarstwa Pomocniczego i z tą chwilą nastąpiło wznowienie stosunku pracy w (...). Nie było to jednak podjęcie kolejnego zatrudnienia wskutek przedstawienia propozycji pracy, a wyłącznie powrót do zakładu po upływie terminu urlopu bezpłatnego. Obwiniony podkreślił, że oboje pracownicy w świadectwach pracy, jako podstawę zakończenia stosunku pracy mają wskazany art. 100 ust. 1 ustawy - przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

Obwiniony nie zgodził się również z ustaleniem, że negatywna ocena jego postawy wynika z faktu, iż dochodzenie zwrotu nienależnie wypłaconych odpraw było efektem działań podjętych nie przez niego lecz przez nową dyrekcję. Wskazał, iż wystąpienie pokontrolne wraz z zobowiązaniem do odzyskania wypłaconych należności (bez względu na ich niezasadność) zostało doręczone do jednostki (...) już po zaprzestaniu wykonywania przez obwinionego obowiązków kierownika tej jednostki i zakończeniu stosunku pracy, okoliczność ta nie może więc być uznana za przemawiającą na jego niekorzyść. W ocenie odwołującego się, potwierdzeniem zasadności stawianego zarzutu nie może być również fakt zawarcia ugód sądowych na podstawie których pracownicy zgodzili się zwrócić wypłacone im odprawy. Jak stwierdził, ugoda w swej istocie nie jest prawotwórcza. nie ustala żadnego stosunku prawnego, ma charakter wyłącznie zobowiązaniowy i wiąże wyłącznie dwie strony. Organ orzekający pierwszej instancji nie przeprowadził żadnego postępowania na okoliczność jej zawarcia, oddalił wniosek dowodowy w tym zakresie uznając, iż okoliczność, która ma być udowodniona. nie ma znaczenia dla sprawy, podczas gdy zasadnym było ustalenie czym kierowali się pracownicy podejmując określone czynności procesowe. Z informacji obwinionego wynika, że zawarli oni ugody wyłącznie z chęci uniknięcia konfliktu z pracodawcą.

Rozpoznając sprawę Główna Komisja Orzekająca stwierdziła co następuje.

W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca potwierdziła ustalenie Komisji orzekającej pierwszej instancji, iż stosowanie do art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, podstawą rozpoznania sprawy jest stan prawny obowiązujący w dniu orzekania. Szczegółowy wywód w tym zakresie dokonany został w poprzednim orzeczeniu GKO z dnia 7 listopada 2013 r. a niniejszy skład orzekający w pełni go potwierdza.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania odwołania Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż dla oceny niniejszej sprawy zasadnicze znaczenie ma wykładnia 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. Przepisy te określały sposób zakończenia stosunku pracy pracowników likwidowanych gospodarstw pomocniczych oraz przysługujące im z tego tytułu uprawnienia. Zgodnie z art. 100 ust. 1 tej ustawy, stosunki pracy z pracownikami likwidowanych gospodarstw pomocniczych wygasają z dniem zakończenia likwidacji, najpóźniej z dniem 31 grudnia 2010 r., jeżeli na 30 dni przed terminem zakończenia likwidacji albo nie później niż z dniem 30 listopada 2010 r. nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie ich nieprzyjęcia w terminie 15 dni od dnia złożenia propozycji. Propozycja nowych warunków pracy lub płacy mogła obejmować nawiązanie stosunku pracy w jednostce budżetowej, przy której funkcjonowało gospodarstwo, o której mowa w art. 89 ust. 1 i 2, jeżeli charakter pracy wykonywanej w likwidowanej jednostce jest podobny do charakteru pracy wykonywanej na stanowisku urzędniczym. W przypadku wygaśnięcia stosunku pracy wypowiedzenia umowy o pracę, pracownikowi przysługiwały świadczenia przewidziane dla pracowników, z którymi stosunki pracy rozwiązuje pracodawca z przyczyn nie dotyczących pracowników.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej przewidziana w przytoczonych wyżej przepisach regulacja stanowić miała ochronę i wsparcie dla osób, które w wyniku likwidacji niektórych form jednostek sektora finansów publicznych straciły zatrudnienie i pozostały bez pracy. W oczywisty zatem sposób wykładnia tych przepisów musi uwzględniać ich podstawowe założenia i cel. GKO w swoim poprzednim orzeczeniu zwracała uwagę, że konstrukcja art. 100 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych miała ograniczyć wypłatę odpraw tylko do tych osób, które wskutek likwidacji gospodarstw pomocniczych jako formy jednostki sektora finansów publicznych pozostaną bez zatrudnienia. Jego treść (w szczególności w zakresie obowiązku „zapropionowania warunków pracy”) powoduje, że w sposób literalny nie obejmuje on osób, które korzystają z istniejących w systemie konstrukcji prawnych, w tym przypadku – gwarancji wynikających z udzielenia przez pracodawcę urlopu bezpłatnego. Literalnie rzecz ujmując można by zgodzić się z poglądem obwinionego, że w niniejszej sprawie nie miało miejsce zaproponowanie pracownikom nowych warunków pracy, a jedynie ich powrót na poprzednio zajmowane stanowiska w związku z zakończeniem urlopu bezpłatnego. W ocenie Głównej Komisji Orzekającej taka wykładnia przepisu (bardzo formalistyczna i ściśle literalna) prowadziłaby do niesprawiedliwych wniosków, że odprawa przysługuje osobie,

która nie spełnia przesłanki braku zatrudnienia, a co więcej – pozostaje w zatrudnieniu w jednostce budżetowej, przy której działało zlikwidowane gospodarstwo, powracając na stanowisko zajmowane przed udzieleniem urlopu bezpłatnego. Interpretacja taka pozostaje w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego i elementarnym poczuciem sprawiedliwości. Obwiniony, jako osoba pełniący funkcję kierownika jednostki sektora finansów publicznych i dysponująca z tego tytułu publicznymi środkami w sposób szczególny powinien mieć na względzie powyższe zasady przy podejmowaniu decyzji skutkujących wydatkowaniem takich środków. Główna Komisja Orzekająca podziela pogląd Komisji orzekającej pierwszej instancji, że w niniejszej sprawie z zeznań świadków wynika jednoznacznie, iż mieli oni poczucie, że odprawy im się nie należą, ponieważ po likwidacji gospodarstwa pomocniczego wracają oni do pracy na stanowiskach zajmowanych przed udzieleniem im urlopu bezpłatnego w (...). W takiej sytuacji obwiniony powinien raczej odmówić wypłaty takich odpraw, co oczywiście nie pozbawiałoby zainteresowanych osób możliwości dochodzenia potencjalnych roszczeń na drodze sądowej. Obwiniony przyjął inną postawę, w wyniku której jego następca musiał dochodzić roszczeń, które uznane zostały jako wypłacone nienależnie i ostatecznie zwrócone w wyniku zawarcia ugód sądowych w sprawie.

Ze wskazanych wyżej względów Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła argumentów obwinionego zawartych w odwołaniu. Należy również zwrócić uwagę, że część z nich jest ze sobą sprzeczna. Obwiniony kwestionuje ustalenie Komisji orzekającej pierwszej instancji, że umowy zawarte z p. (...)i p. (...) były umowami na czas określony, a jednocześnie przywołując regulację 25¹ § 1 Kodeksu pracy, wywodzi iż w przypadku W. Biegańskiego była to trzecia umowa, która z mocy prawa przekształciła się w umowę o pracę na czas nieokreślony. Skoro z (...), w dniu 5 maja 2008 r., została zawarta jedna umowa, na czas pełnienia funkcji p.o. głównego księgowego, natomiast z (...)trzy: z 30 kwietnia 2008 r., z 3 listopada 2009 r. i z 31 grudnia 2009 r., to nie można twierdzić, że taka sama w treści umowa w przypadku p. (...)była umową na czas nieokreślony, a w przypadku p. (...)–pierwszą umową na czas określony. Przywołując regulację art. 25¹ § 1 Kodeksu pracy obwiniony nie odnosi się do tego, że treść tych umów była różna, a umowa z 3 listopada 2009 r. była raczej umową na czas wykonania określonej pracy, a nie umową na czas określony, więc z tego względu nie mieści się w dyspozycji art. 25¹ § 1 Kodeksu pracy. Dodatkowo Główna Komisja Orzekająca postanowiła podkreślić, że ostatnia z umów z p. (...)została zawarta 31 grudnia 2009 r. „na czas określony do momentu zakończenia pełnienia funkcji p.o. kierownika”. Należy wskazać, że Dziennik Ustaw zawierający przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o

Sygn. akt BDF1/4900/97/98/14
BDF1.4800.49.2015

finansach publicznych wydany został w dniu 24 września 2009 r. Zatem można założyć, że obwiniony zawierając umowę z (...)w dniu 31 grudnia 2009 r. wiedział już, że gospodarstwa pomocnicze z końcem 2010 r. przestaną funkcjonować jako forma organizacyjna. Potwierdza to tezę, że zawierając umowę obie strony przyjęły, że jest ona zawierana na okres do końca 2010 r., a zatem umowa ta wygasła z upływem czasu na jaki została zawarta.

Wskazując na powyższe, Główna Komisja Orzekająca potwierdziła stwierdzenia Komisji orzekającej pierwszej instancji w zakresie ustaleń pozwalających przypisać obwinionemu naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie GKO uzupełnione postępowania dowodowe, przeprowadzone przez Komisję orzekającą pierwszej instancji daje podstawy do wydania w sprawie ostatecznego rozstrzygnięcia, a uzasadnienie orzeczenia w sposób spójny pokazuje tok rozumowania organu orzekającego przypisującego obwinionemu odpowiedzialność i wskazuje na motywy, które wziął pod uwagę orzekając o karze.

Z powyższych względów Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji orzeczenia.