



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

Warszawa, dnia 22 października 2015 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Zastępca Przewodniczącego</i>	<b><i>Wojciech Robaczyński</i></b>
	<i>GKO:</i>	
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Klaudia Stelmaszczyk (spr.)</i></b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Piotr Gryśka</i></b>
Protokolant:		<b><i>Dorota Machnicka</i></b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 22 października 2015 r., odwołania wniesionego przez Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) Biura Geodezji (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt: 4010/27/2014, którym Regionalna Komisja Orzekająca uznała Obwinionego (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w:

- art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na tym, że:

1) w dniu 30 grudnia 2010 r. jako kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej – (...) Biura Geodezji (...) dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 14.000 zł w ten sposób, że zatwierdził do wypłaty dla samego siebie nagrodę w wysokości 14.000 zł brutto, mimo że nie została mu ona przyznana przez (...), wykonującego wobec kierowników

samorządowych jednostek organizacyjnych czynności z zakresu prawa pracy, czym naruszył przepisy art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j. t.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j. t.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1202 z późn. zm.),

2) w dniu 12 września 2011 r. jako kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej – (...) Biura Geodezji (...) dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 8.600 zł w ten sposób, że zatwierdził do wypłaty dla samego siebie nagrodę w wysokości 8.600 zł brutto, mimo że nie została mu ona przyznana przez (...), wykonującego wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych czynności z zakresu prawa pracy, czym naruszył przepisy art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych,

3) w dniu 29 grudnia 2011 r. jako kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej – (...) Biura Geodezji (...) dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 9.000 zł w ten sposób, że zatwierdził do wypłaty dla samego siebie nagrodę w wysokości 9.000 zł brutto, mimo że nie została mu ona przyznana przez (...), wykonującego wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych czynności z zakresu prawa pracy, czym naruszył przepisy art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych,

4) w dniu 17 września 2012 r. jako kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej (...) Biura Geodezji w (...) dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 8.600 zł w ten sposób, że zatwierdził do wypłaty dla samego siebie nagrodę w wysokości 8.600 zł brutto, mimo że nie została mu ona przyznana przez (...), wykonującego wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych czynności z zakresu prawa pracy, czym naruszył przepisy art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych,

5) w dniu 15 kwietnia 2011 r. jako kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej - (...) Biura Geodezji (...) dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 4.441,50 zł w ten sposób, że zatwierdził do wypłaty dla samego siebie premię w wysokości 4.441,50 zł brutto, mimo że nie została mu ona przyznana przez (...), wykonującego wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych czynności z zakresu prawa pracy, czym naruszył przepisy art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych,

6) w dniu 8 lipca 2011 r. jako kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej - (...) Biura Geodezji (...) dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 4.441,50 zł w ten sposób, że zatwierdził do wypłaty dla samego siebie premię w wysokości 4.441,50 zł brutto, mimo że nie została mu ona przyznana przez (...), wykonującego wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych czynności z zakresu prawa pracy, czym naruszył przepisy art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych,

7) w październiku 2011 r. jako kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej – (...) Biura Geodezji (...) dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 8.883 zł w ten sposób, że zatwierdził do wypłaty dla samego siebie premię w wysokości 8.883 zł brutto, mimo że nie została mu ona przyznana przez (...), wykonującego wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych czynności z zakresu prawa pracy, czym naruszył

przepisy art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych,

8) w dniu 28 grudnia 2011 r. jako kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej – (...) Biura Geodezji (...) dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 8.883 zł w ten sposób, że zatwierdził do wypłaty dla samego siebie premię w wysokości 8.883 zł brutto, mimo że nie została mu ona przyznana na przez (...), wykonującego wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych czynności z zakresu prawa pracy, czym naruszył przepisy art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych,

9) w dniu 4 kwietnia 2012 r. jako kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej – (...) Biura Geodezji (...) dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 8.883 zł w ten sposób, że zatwierdził do wypłaty dla samego siebie premię w wysokości 8.883 zł brutto, mimo że nie została mu ona przyznana na przez (...), wykonującego wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych czynności z zakresu prawa pracy, czym naruszył przepisy art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych,

10) w dniu 5 lipca 2012 r. jako kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej – (...) Biura Geodezji w (...) dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 8.883 zł w ten sposób, że zatwierdził do wypłaty dla samego siebie premię w wysokości 8.883 zł brutto, mimo że nie została mu ona przyznana przez (...), wykonującego wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych czynności z zakresu prawa pracy, czym naruszył przepisy art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych,

11) w dniu 11 października 2012 r. jako kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej – (...) Biura Geodezji (...) dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 8.883 zł w ten sposób, że zatwierdził do wypłaty dla samego siebie premię w wysokości 8.883 zł brutto, mimo że nie została mu ona przyznana przez (...), wykonującego wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych czynności z zakresu prawa pracy, czym naruszył przepisy art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych,

12) w dniu 21 grudnia 2012 r. jako kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej (...) Biura Geodezji (...) dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 8.883 zł w ten sposób, że zatwierdził do wypłaty dla samego siebie premię w wysokości 8.883 zł brutto, mimo że nie została mu ona przyznana przez (...), wykonującego wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych czynności z zakresu prawa pracy, czym naruszył przepisy art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych,

- art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na tym, że w dniu 1 stycznia 2011 r. zaniechał przeprowadzenia inwentaryzacji pozostałych środków trwałych znajdujących się w Ośrodku Wypoczynkowym (...) na dzień 31 grudnia 2010 r., drogą spisu z natury, czym naruszył przepisy art. 26 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, z późn. zm.),

oraz wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71zł,

**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**

Pismem nr RIO-II-62/45/2013 z dnia 9 września 2013 r. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie skierował do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie zawiadomienie o ujawnionych naruszeniach dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 11 oraz w art. 18 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) zwanej dalej: „uondfp”. Okoliczności będące przedmiotem zawiadomienia zostały ujawnione w wyniku problemowej kontroli gospodarki finansowej w (...) Biurze Geodezji (...), będącym jednostką budżetową (...), przekształconą z dniem 1 stycznia 2011 r. z zakładu budżetowego – (...)Biura Geodezji (...).

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie, zwany dalej: „Rzecznikiem”, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, wnioskiem o ukaranie sygn. akt RIO-Rz 50/78/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. wniósł do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie, dalej zwanej: „RKO w Lublinie” o uznanie (...), byłego dyrektora (...) Biura Geodezji (...), za odpowiedzialnego naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych odpowiednio w art. 11 i 18 pkt 1 uondfp, polegających na:

- dokonaniu wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, przez wypłacenie dyrektorowi jednostki - w okresie od grudnia 2010 r. do grudnia 2012 r. - nagród pieniężnych i premii w łącznej kwocie 102.381 zł, bez pisemnej akceptacji (...), tj. z naruszeniem art. 2 pkt 1 i art. 7 pkt 3

## Sygn. akt BDF1.4800.98.2015

ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r. nr 223, poz. 1458 z późn. zm.) w związku z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) – zwanej dalej ufp,

- zaniechaniu przeprowadzenia na dzień 31 grudnia 2010 r. inwentaryzacji pozostałych środków trwałych znajdujących się w Ośrodku Wypoczynkowym w (...) - drogą spisu z natury, czym naruszono art. 26 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.).

RKO w Lublinie po przeprowadzeniu w dniu 6 marca 2014 r. rozprawy, orzeczeniem sygn. akt RIO-52/DFP-68/2013 uznała (...) odpowiedzialnym popełnienia zarzucanych czynów, wymierzając Obwinionemu karę upomnienia.

W dniu 16 kwietnia 2014 r. Obwiniony (...) złożył odwołanie, w którym wniósł o uniewinnienie od postawionych zarzutów i uchylenie kary.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, dalej zwana: „GKO” orzeczeniem sygn. akt: BDF1/4900/57/58/14 z dnia 11 września 2014 r. uchyliła w całości orzeczenie RKO przekazując sprawę do ponownego rozpoznania.

Postanowieniem z dnia 12 grudnia 2014 r., nr BDF1/4900/118/125/AJX/14, Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych wyznaczył do rozpoznania wniosku o ukaranie Obwinionego (...) Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie, dalej zwaną „RKO lub Komisją I instancji”.

RKO po rozpoznaniu sprawy na rozprawach 19 lutego 2015 r. i 14 maja 2015 r. uznała (...) odpowiedzialnym popełnienia czynów (opisanych szczegółowo w rozstrzygnięciu), o których mowa odpowiednio w:

### 1.

Art. 11 uondfp poprzez dokonanie wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków w związku z wypłaceniem w okresie od grudnia 2010 r. do grudnia 2012 r. nagród i premii w łącznej wysokości 102.381 zł brutto (70.115,19 zł netto), zgodnie z poniższym zestawieniem:

1.1. nagrody w kwocie:

- 14.000 zł brutto (9.755,35 zł netto) - nagroda za grudzień 2010 r., lista płac z dnia 30 grudnia 2010 r., zatwierdzona do wypłaty przez obwinionego w dniu 30 grudnia 2010 r.

- 8.600 zł brutto (5.992,06 zł netto) - nagroda za wrzesień 2011 r., lista płac z dnia 12 września 2011 r.

- 9.000 zł brutto (5.860,34 zł netto) - nagroda za grudzień 2011 r., lista płac z dnia 29 grudnia 2011 r.

- 8.600 zł brutto (5.992,06 zł netto) - nagroda za wrzesień 2012 r., lista płac z dnia 17 września 2012 r.

Łącznie wysokość nagród wskazanych wyżej wyniosła 40.200 zł brutto (27.599,81 zł netto).

1.2. premie w kwocie:

- 4.441,50 zł brutto (3.094,64 zł netto) - w kwietniu 2011 r., lista płac z dnia 15 kwietnia 2011 r.

- 4.441,50 zł brutto (3.094,64 zł netto) - w lipcu 2011 r., lista płac z dnia 8 lipca 2011 r.

- 8,883 zł brutto (6.189,28 zł netto) - w październiku 2011 r., lista płac z października

2011 r.,

- 8.883 zł brutto (5.784,49 zł netto) - w grudniu 2011 r., lista płac z dnia 28 grudnia

2011 r.

- 8.883 zł brutto (6.189,28 zł netto) - w kwietniu 2012 r., lista płac z dnia 4 kwietnia

2012 r.

- 8.883 zł brutto (6.189,28 zł netto) - w lipcu 2012 r., lista płac z dnia 5 lipca 2012 r.

- 8.883 zł brutto (6.189,28 zł netto) - w październiku 2012 r., lista płac z dnia 11

października 2012 r.

- 8.883 zł brutto (5.784,49 zł netto) - w grudniu 2012 r., lista płac z dnia 21 grudnia

2012 r.

Łącznie wysokość ww. premii wyniosła 62.181 zł brutto (42.515,38 zł netto). W roku 2010 wypłacono Obwinionemu nagrodę w kwocie 14.000 zł. W roku 2011 wypłacono Obwinionemu nagrody i premie w łącznej wysokości 44.249 zł, w tym nagrody -17.600 zł, premie - 26.649 zł. W roku 2012 wypłacono Obwinionemu nagrody i premie w łącznej wysokości 44.132 zł, w tym nagroda - 8.600 zł, premie - 35.532 zł. Wypłatę wszystkich nagród i premii zatwierdził Obwiniony (...). RKO wskazała, iż (...) nie przyznała Obwinionemu (...) nagród ani premii. Ustalono, iż Komisja Zakładowa NSZZ „Solidarność” przy (...) Biurze Geodezji (...) w dniach 15 grudnia 2010 r., 5 sierpnia 2011 r., 5 grudnia 2011 r. i 7 sierpnia 2012 r. sporządziła „notatki służbowe”, w których - „w nawiązaniu do regulaminu wynagradzania pracowników (...) Biura Geodezji (...)” - postulowała „aby w przyznawaniu nagród, o ile takie będą uwzględniać osobę dyrektora (...)”. W notatkach zauważano, iż „w praktyce brak wniosku o nagrody ze strony organu założycielskiego”. „Notatki urzędowe” otrzymywały: „1. Główna Księgowa Biura, 2. KZ NSZZ Solidarność, 3. NSZZ Pracowników (...) Biura Geodezji (...)”

Pismem z dnia 22 grudnia 2011 r., znak: BG.2003.2.2011.AN, Geodeta (...) zwrócił się do (...) „o przyznanie (...) - Dyrektorowi (...) Biura Geodezji nagrody pieniężnej w wysokości 9 tys. zł”.

Zarządzeniem nr 83/09 (...) z dnia 29 maja 2009 r. w sprawie określenia maksymalnego miesięcznego wynagrodzenia kierowników i zastępców kierowników jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych tych jednostek oraz zakładów budżetowych (...), (...) dokonał określenia maksymalnego miesięcznego wynagrodzenia kierowników i zastępców kierowników, na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych .

W dniu 27 września 2013 r. Obwiniony (...) zawarł z (...) Biurem Geodezji w (...) ugodę, w której oświadczył, „że bez akceptacji (...), polecił wypłacić sobie, jako Dyrektorowi (...) Biura Geodezji (...), w okresie od grudnia 2010 r. do grudnia 2012 r. nagrody pieniężne w wysokości netto 27 599,81 zł (...), co stanowi kwotę brutto 40 200,00 zł (...)”. Obwiniony, w ramach pracowniczej odpowiedzialności materialnej, zobowiązał się „wyrównać Wierzycielowi wyrządzoną szkodę (...) i zapłacić ustalone przez Strony odszkodowanie w 2 (...) miesięcznych ratach w kwocie I 13 799,90 zł (...) II 13 799,91 (...)”. Komisja na podstawie zebranych w postępowaniu dowodów ustaliła, iż środki, o których mowa, zostały w ustalonych terminach zwrócone. Komisja w odniesieniu do zarzucanych czynów, o których mowa w art. 11 uo ndfp wskazała, iż Obwiniony w zakresie określonym w sentencji orzeczenia dokonał wydatków publicznych związanych z wypłatą dla niego premii i nagród bez tytułu prawnego, gdyż te nagrody i premie nie zostały Obwinionemu przyznane przez (...), wykonującego w stosunku do Obwinionego czynności z zakresu prawa pracy. Tym samym Obwiniony, decydując o dokonaniu każdego z poszczególnych wydatków, naruszył art. 44 ust. 2 ufp, gdyż wydatki te zostały dokonane niezgodnie z przepisami dotyczącymi tych wydatków, tj. z art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, który dla dokonania

wydatku w postaci nagrody lub premii dla kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej wymaga czynności (...), w postaci przyznania takiej nagrody lub premii, jako czynności z zakresu prawa pracy, której w żadnym wypadku nie było. Komisja I instancji ustaliła, iż Obwiniony (...) został powołany na stanowisko Dyrektora (...) Biura Geodezji i Terenów Rolnych w (...) uchwałą nr (...) Zarządu (...) z dnia 10 marca 1999 r. w sprawie powołania dyrektora samorządowej jednostki organizacyjnej, (...) Biura Geodezji (...) (k. 387). Uchwałą Zarządu (...) nr (...) z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie zaproponowania warunków pracy i płacy (...) w związku z przekształceniem (...) Biura Geodezji (...) - zakład budżetowy w (...) Biuro Geodezji (...) - jednostkę budżetową zaproponowano Obwinionemu warunki zatrudnienia i wynagrodzenia, w tym zawarcie z dniem 1 stycznia 2011 r. umowy na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku Dyrektora (...) Biurze Geodezji (...) (§ 1 pkt 1). Wskazaną uchwałą ustalono Obwinionemu wynagrodzenie, obejmujące wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny i dodatek stażowy (§ 1 pkt 2). Regulamin pracy (...) Biura Geodezji (...) oraz oddziałów został ustalony zarządzeniem Dyrektora (...) Biura Geodezji (...) nr (...) z dnia 2 stycznia 2002 r. W dniu 29 marca 2011 r. Dyrektor (...) Biura Geodezji (...) wydał zarządzenie nr (...) w sprawie regulaminu pracy obowiązującego w (...) Biurze Geodezji (...). Zasady wynagradzania obowiązujące pracowników zatrudnionych w (...) Biurze Geodezji (...), a następnie w (...) Biurze Geodezji (...), na podstawie umowy o pracę zostały określone w następujących dokumentach:

- zarządzeniu nr (...) z dnia 15 czerwca 2009 r. Dyrektora (...) Biura Geodezji (...) w sprawie ustalenia (wprowadzenia) „Regulaminu” wynagradzania pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, zmienionym zarządzeniem nr (...) z dnia 1 czerwca 2010 r. Dyrektora (...) Biura Geodezji (...) w sprawie dokonania zmiany w Regulaminie wynagradzania pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, wprowadzonego zarządzeniem wewnętrznym Dyrektora nr (...) r. z dnia 15 czerwca 2009 r.,

- zarządzeniu nr (...) z dnia 31 marca 2010 r. Dyrektora (...) Biura Geodezji (...) w sprawie wynagradzania pracowników i rozliczania robót geodezyjno-kartograficznych w grupie pracowników produkcyjnych (k. 326-343), uzupełnionym zarządzeniem wewnętrznym nr (...) z dnia 15 czerwca 2010 r. Dyrektora (...) Biura Geodezji (...) w sprawie zasad wyceny robót zleconych związanych z aktualizacją klasyfikacji gleboznawczej gruntów w pojedynczych działkach (k. 325) oraz zarządzeniem wewnętrznym nr (...) z dnia 1 września 2010 r. Dyrektora (...) Biura Geodezji (...) w sprawie zasad wyceny robót związanych z wykonywaniem prac scaleniowych,

- zarządzeniu wewnętrznym nr zarządzeniu nr (...) z dnia 31 marca 2010 r. Dyrektora (...) Biura Geodezji (...) w sprawie wynagradzania pracowników i rozliczania robót geodezyjno-kartograficznych w grupie pracowników produkcyjnych z dnia 1 stycznia 2011 r. Dyrektora (...) Biura Geodezji (...) w sprawie wprowadzenia „zakładowego regulaminu premiowania” pracowników i rozliczania robót geodezyjno-kartograficznych w grupie pracowników produkcyjnych i administracyjnych,

- zarządzeniu wewnętrznym nr (...) Dyrektora (...) Biura Geodezji (...) z dnia 2 stycznia 2011 r. w sprawie ustalenia zasad podziału premii w grupie pracowników administracyjnych stosownie do „Regulaminu wynagradzania pracowników (...) Biura Geodezji (...)” (załącznik do zarządzenia nr (...) Dyrektora (...) Biura z dnia 15 czerwca 2009 r. oraz „Zakładowego Regulaminu Premiowania” stanowiącego załącznik do zarządzenia Dyrektora (...)BG (...) nr (...) r.,

- zarządzeniu wewnętrznym nr 120.11.2011 z dnia 2 maja 2011 r. Dyrektora (...) Biura Geodezji (...) w sprawie wprowadzenia zmian w kalkulacji prac scaleniowych wykonywanych w ramach PROW, lata 2007-2013,

- zarządzeniu wewnętrznym nr 120.12.2011 (uzupełniającym) z dnia 1 czerwca 2010 r. Dyrektora (...) Biura Geodezji (...) w sprawie zasad organizacji produkcji, wynagradzania i premiowania pracowników oraz rozliczania robót geodezyjno-kartograficznych.

## **2.**

Art. 18 pkt 1 uoondfp poprzez zaniechanie przeprowadzenia na dzień 31 grudnia 2010 r. inwentaryzacji pozostałych środków trwałych znajdujących się w Ośrodku Wypoczynkowym (...) - drogą spisu z natury. Komisja ustaliła, iż zarządzeniem wewnętrznym nr (...) z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych (...) Biura Geodezji (...) wg spisu z natury na dzień 31 grudnia 2011 r. Obwiniony (...) powołał komisję inwentaryzacyjną, określił zakres i sposób inwentaryzacji oraz termin jej wykonania. Jak wynika z wyjaśnienia złożonego przez główną księgową jednostki „pełna inwentaryzacja w formie spisu z natury składników majątkowych Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych została przeprowadzona (...) w Ośrodku Wypoczynkowym w (...) (...) w 2006 r.”.

Komisja wskazała, iż zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację aktywów pieniężnych (z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych), papierów wartościowych w postaci materialnej, rzeczowych składników aktywów obrotowych, środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji, z zastrzeżeniem pkt 3, a także maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic. Zgodnie zaś z brzmieniem art. 26 ust. 3 pkt 3 tej ustawy termin i częstotliwość inwentaryzacji, określone w ust. 1, uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację nieruchomości zaliczonych do środków trwałych oraz inwestycji, jak też znajdujących się na terenie strzeżonym innych środków trwałych oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - przeprowadzono raz w ciągu 4 lat. Inwentaryzacji pozostałych środków trwałych znajdujących się w Ośrodku Wypoczynkowym (...) dokonano w roku 2006. Tak więc kolejna inwentaryzacja powinna zostać przeprowadzona nie później niż do dnia 31 grudnia 2010 r. W tym terminie inwentaryzacja pozostałych środków trwałych, o których mowa, nie została przeprowadzona. RKO w uzasadnieniu podniosła, iż odpowiedzialność za zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji obciąża Obwinionego (...), na podstawie art. 4 ust. 5 zd. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości - z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury - zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 11 ust. 2, za ich zgodą. Podkreślono, iż nawet w przypadku powierzenia obowiązków w zakresie rachunkowości innej osobie lub przedsiębiorcy, odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie inwentaryzacji ponosi kierownik jednostki. Podkreślono, iż ustawa nie dopuszcza przy tym powierzenia odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury.

Pismem z dnia 24 czerwca 2015 r. Obwiniony złożył odwołanie, w którym wniósł o uchylenie orzeczenia w całości. Obwiniony w uzasadnieniu swojego wniosku odniósł się do postępowania kontrolnego przeprowadzonego w zakresie zarzucanych w orzeczeniu czynów przez Regionalną Izbę Obrachunkową, kwestionując uchwałę nr (...) Kolegium RIO w Lublinie z dnia 14 maja 2013 r w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń Obwinionego do



wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Wskazał, iż „waga dowodu, jakim jest art. 7 ust 3, którym posługiwali się wszyscy kontrolerzy, a potem (...) jest jedynie irracjonalna, niejako akademicka i nie może stanowić dowodu do przypisania mojej osobie winy. Aby tak było brakuje zapytania do drugiej strony stosunku pracy – (...), dlaczego w świetle art. 39 ust. 1 i 2, w związku z art. 7 ust. 3 (podmioty działające w imieniu pracodawcy) - nie wydał regulaminu wynagradzania wobec kierowników jednostek samorządowych zatrudnionych na warunkach umowy o pracę?” Obwiniony podniósł, że (...) „już, po powołaniu mnie na stanowisko dyrektora przez Zarząd (...) - ustalił mi warunki wynagradzania rozumiane jako zawarcie umowy, w których określono wynagrodzenie zasadnicze według XX kategorii zaszeregowania, dodatek funkcyjny według „10” stawki, dodatek za wysługę lat oraz element dodatkowy wynagrodzenia: premia wg. zakładowego regulaminu premiowania (zał. nr 6). W takiej sytuacji były to te same elementy wynagrodzenia, które otrzymywałem w latach 1993 - 1998 będąc w strukturach Urzędu (...) i nie ulega dla mnie żadnej wątpliwości prawnej, że to ustalenie umowne obowiązywało mnie od początku mojej pracy w strukturach (...) - do końca mojej pracy na stanowisku dyrektora, także po przekształceniu z zakładu budżetowego w jednostkę budżetową, ponieważ każde po tej następujące regulacje związane z wynagrodzeniem dotyczyły tylko zmiany dwóch podstawowych parametrów płac tj. wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego z zachowaniem ciągłości zatrudnienia. Jakikolwiek odstępstwo od tego ustalenia (na niekorzyść) nigdy nie nastąpiło, ponieważ jego zasadność prawna mogła być zmieniona wyłącznie w drodze wypowiedzenia zmieniającego. A takie nigdy nie nastąpiło”. Obwiniony podniósł, iż „ten dokument jest dowodem na to, że moja regulacja prawna dotycząca wypłacania premii jako elementu „premia regulaminowa” - znajduje się w zakładowym regulaminie wynagradzania, do czego mocą (...) mam absolutnie prawo i nie potrzeba tu jakiegokolwiek i każdorazowej zgody.”

W odniesieniu do zarzucanego czynu z art. 18 pkt 1 uondfp Obwiniony podniósł, iż nie był w stanie wszystkiego dopilnować. Wskazał, iż obowiązki w zakresie inwentaryzacji przekazał głównej księgowej.

**Po przeprowadzeniu w dniu 22 października 2015 r. rozprawy przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, na podstawie zebranego materiału dowodowego ujętego w aktach sprawy, GKO postanowiła utrzymać orzeczenie Komisji I instancji w mocy.**

Stosownie do brzmienia art. 145 ust. 1 uondfp GKO rozpoznaje odwołanie na podstawie materiału dowodowego zebranego przez komisję orzekającą oraz dokumentów dołączonych do odwołania.

GKO, w pierwszej kolejności, dokonała oceny stanu prawnego obowiązującego w czasie popełnienia przypisanych Obwinionemu czynów i w czasie orzekania. Art. 24 ust. 1 uondfp nakazuje by rozpoznając i oceniając popełniony czyn stosować przepisy ustawy obecnie obowiązującej, chyba że przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu były dla sprawcy względniejsze. Do oceny popełnienia przedmiotowych czynów, GKO postanowiła stosować przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ustawy o finansach publicznych, ustawy o pracownikach samorządowych oraz ustawy o rachunkowości obowiązujące w dniu orzekania, uznając iż przepisy ustaw obowiązujące w dacie zarzucanych czynów nie są względniejsze dla Obwinionego.

Rozpoznając przedmiotową sprawę GKO uznała, iż odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie uzasadnia wniosku Odwołującego o uniewinnienie od stawianych zarzutów.

GKO przede wszystkim stwierdziła, iż Komisja I instancji rozstrzygając w przedmiotowej sprawie, przy zachowaniu obowiązującej organy prowadzące postępowanie zasady obiektywizmu, wnikliwie oceniła kompletny materiał dowodowy i uwzględniła wszystkie okoliczności mające znaczenie dla sprawy zarówno na korzyść jak i niekorzyść Obwinionego. RKO zrealizowała również normę wynikającą z art. 150 ust. 2 uodnfp, uwzględniając w pełnym zakresie wskazania GKO statuowane w orzeczeniu z dnia 11 września 2014 r. co do postępowania przy ponownym rozpoznaniu sprawy objętej wnioskiem o ukaranie z dnia 2 grudnia 2013 r.

Odnosząc się do zarzutów ujętych w odwołaniu Obwinionego GKO podkreśla, iż należy wyraźnie oddzielić postępowanie związane z postępowaniem kontrolnym prowadzonym przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Lublinie w (...) Biurze Geodezji (...) od postępowania prowadzonego przed organami właściwymi w sprawach odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zostało ono co prawda wszczęte wskutek złożonego przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie zawiadomienia o okolicznościach mogących świadczyć o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, jednakże odnosi się ono do odpowiedzialności regulowanej przepisami ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych za zarzucane Obwinionemu czyny.

Członkowie komisji orzekających, są niezawiśli w zakresie orzekania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i podlegają tylko przepisom prawa. Orzekają w granicach określonych ustawą oraz na mocy przekonania opartego na ocenie dowodów, rozstrzygają samodzielnie nasuwające się zagadnienia prawne i nie są związani rozstrzygnięciami innych organów, z wyjątkiem prawomocnego wyroku sądu (art. 45 ust. 1 i 2 uodnfp). Wskazana w ww. przepisie zasada polega na „pełnej niezależności od wszelkich wpływów i nacisków zewnętrznych oraz na uwolnieniu członka komisji od obawy przed osobistymi konsekwencjami z powodu wydanego orzeczenia (zob. T. Robaczyński, P. Gryśka, Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz, Warszawa 2006 r., s. 253). Tym samym subiektywne, niepoparte dowodami zarzuty odnoszące się do orzeczonej przez Komisję I instancji kary upomnienia jako wyrazu „zachowania solidarnej postawy z kolegami z (...)” są bezpodstawne i pozaprawne. Podkreślić przy tym należy, iż wyznaczenie przez Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych do rozpoznania sprawy Obwinionego w ponownym postępowaniu Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) służyć miało obiektywnemu jej rozpatrzeniu..

Weryfikacja działań Obwinionego, objętych zarzucenymi czynami, może być dokonana jedynie przy uwzględnieniu zasady legalności, a zatem działań na podstawie i w granicach prawa. Poza wskazanym wyżej zakresem, pozostają zatem zarzuty Obwinionego odnoszące się do obowiązków (...) w przedmiocie wydania „regulaminu wynagradzania wobec kierowników jednostek budżetowych”. Prawidłowość działań (...) (zaniechań) i ich weryfikacja nie jest bowiem przedmiotem postępowania w sprawie objętej zarzutami i nie należy też do właściwości organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stąd też zarzuty związane m.in. z uchylaniem się RKO od wykładni art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych nie mają w sprawie znaczenia.

Dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy istotne jest stwierdzenie, czy istniały podstawy prawne umożliwiające dokonanie przez Obwinionego wypłat nagród i premii swojej osobie.

GKO w pełni potwierdziła ustalenia RKO co do faktu popełnienia zarzucanych czynów. Należy także podkreślić, że Obwiniony nie kwestionuje ustaleń faktycznych Komisji I instancji, w przedmiocie dokonania wydatków na nagrody i premie w wysokościach i terminach wynikających z przedstawionego w orzeczeniu zestawienia.

Odnosząc się do prawnych podstaw rozstrzygnięcia Komisji I instancji, GKO potwierdza ich prawidłowość.

Stosownie do art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Słusznie wskazuje Komisja I instancji, iż do Obwinionego, jako kierownika początkowo samorządowego zakładu budżetowego, a następnie samorządowej jednostki budżetowej, tj. odpowiednio (...) Biura Geodezji (...), a następnie (...) Biura Geodezji (...) miały, zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych w związku z art. 5 kodeksu pracy, zastosowanie przepisy tej ustawy.

Art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych jednoznacznie wskazuje, że czynności z zakresu prawa pracy, za jednostki, o których mowa w art. 2 tej ustawy, wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w punktach 1 i 2, wykonują wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa. Wskazany przepis szczególny uzupełnia tym samym ogólną normę prawną zawartą w art. 3<sup>1</sup> § 1 kodeksu pracy stanowiącą, iż za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba.

Uprawnionym do wykonywania tych czynności w stosunku do Obwinionego, jako kierownika jednostki organizacyjnej samorządu (...), był (...). Powyższe znajduje potwierdzenie również w art. 43 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie (...) (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.), zgodnie z którym (...) jest, m.in. zwierzchnikiem służbowym kierowników (...) samorządowych jednostek organizacyjnych. Trafny zatem jest wniosek Komisji I instancji sprowadzający się do konstatacji, iż brak decyzji (...) o przyznaniu Obwinionemu premii lub nagrody miał ten skutek, że świadczenia te nie mogły być Obwinionemu wypłacone.

Dokonana przez Komisję I instancji w orzeczeniu analiza obowiązujących w (...) Biurze Geodezji (...) aktów wewnętrznych (statut jednostki, regulamin wynagradzania pracowników) uzasadnia prawidłowość przyjętej tezy o braku podstaw prawnych do wypłaty na ich podstawie nagród i premii dla Obwinionego jako kierownika Biura.

Zgodnie z zarządzeniem nr (...) z dnia 15 czerwca 2009 r., Dyrektora (...) Biura Geodezji (...), wprowadzono regulamin dotyczący wynagradzania pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę wskazanych szczegółowo w zał. Nr 3 „tabela stanowisk pracowniczych w (...) Biurze Geodezji, na których stosunek pracy nawiązano na podstawie umowy o pracę”. Wśród stanowisk wymienionych w załączniku brak jest stanowiska dyrektora biura. Jakkolwiek regulamin reguluje postępowanie związane z wypłacaniem, wskazanym w tabeli pracownikom, nagród i premii, brak jest podstaw do przyjęcia, iż regulamin ten dotyczył również Dyrektora Biura. Podstawą wypłaty premii nie był również wprowadzony zarządzeniem Dyrektora nr (...) z dnia 1 stycznia 2011 r. „Zakładowy regulamin premiowania”.

W odniesieniu do przedstawionych w odwołaniu podstaw uzasadniających wniosek o uniewinnienie od zarzutu popełnienia czynu z art. 18 pkt. 1 uondfp GKO wskazuje, iż nie znajdują one podstaw prawnych. GKO podziela w tym zakresie stanowisko Komisji I instancji, odnoszące się zarówno do ustalonego stanu faktycznego jak i przyjętych podstaw prawnych rozstrzygnięcia. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż wbrew postanowieniom art. 26 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości w (...) Biurze Geodezji (...)

roku 2010 zaniechano przeprowadzania inwentaryzacji pozostałych środków trwałych znajdujących się w Ośrodku Wypoczynkowym w (...). Odpowiedzialność za zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji w tym zakresie jednoznacznie obciąża Obwinionego. Zgodnie z art. 4 ust. 5 zd. 1 ustawy o rachunkowości, kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości - z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury - zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 11 ust. 2, za ich zgodą. W przypadku powierzenia obowiązków w zakresie rachunkowości innej osobie lub przedsiębiorcy, odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie inwentaryzacji ponosi w dalszym ciągu kierownik jednostki. Ustawa nie dopuszcza przy tym powierzenia odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury.

GKO podziela w pełni argumenty RKO w przedmiocie przypisania Obwinionemu winy i stopnia tej winy w związku z nieprawidłowościami skutkującymi popełnieniem czynów z art. 11 i 18 pkt 1 uondfp. Podzielić również należy przyjęte w orzeczeniu pierwszej instancji stanowisko, odnoszące się do stopnia szkodliwości naruszeń dyscypliny finansów publicznych w odniesieniu do ustalonych przez Komisję I instancji okoliczności związanych w szczególności z wysokością uszczuplonych środków finansowych w stosunku do planów finansowych jednostki w poszczególnych latach oraz rodzajem środków trwałych nieobjętych inwentaryzacją w drodze spisu z natury.

W zakresie wymiaru kary, GKO stwierdza, iż Komisja I instancji wymierzyła Obwinionemu karę najłagodniejszego rodzaju spośród katalogu kar wskazanych w uondfp. W odniesieniu do całokształtu uwzględnionych przez organ pierwszej instancji okoliczności mających wpływ na jej wymiar, stwierdzić należy, iż orzeczenie w tym zakresie jej prawidłowe.

Wobec powyższego, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.