



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 26 października 2015 r.

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

| | | |
|------------------------|----------------------------|--------------------------------------|
| Przewodniczący: | <i>Przewodniczący GKO:</i> | Jan Pyrcak (spr.) |
| Członkowie: | <i>Członek GKO:</i> | Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz |
| | <i>Członek GKO:</i> | Barbara Potocka |
| Protokolant: | | Bartosz Głuszko |

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 26 października 2015 r., odwołania wniesionego przez Obwinionego (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa Sądu (...) - od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt Ds. 31/2014, którym Komisja uznała Obwinionego (...) odpowiedzialnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 15 i art. 18c ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Sądu (...) na rok 2014 na łączną kwotę 833.313,30 zł oraz na nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, które miało wpływ na zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Sądu

(...) na rok 2014 na łączną kwotę 833.313,30 zł.

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

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) uchyla orzeczenie Komisji I instancji 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

Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości (dalej zwana: MKO) orzeczeniem z dnia 10 marca 2015 r. uznała (...), Prezesa Sądu (...) za winnego naruszeń dyscypliny finansów publicznych polegających na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Sądu (...) na rok 2014 na łączną kwotę 833.313,30 zł oraz na nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych, obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, które miało wpływ na zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Sądu (...) na rok 2014 na łączną kwotę 833.313,30 zł, tj. popełnienia czynów o których mowa odpowiednio w art. 15 i art. 18 c ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej zwana ustawą). MKO wymierzyła Panu (...) karę upomnienia i obciążyła na rzecz Skarbu Państwa kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

Z akt sprawy wynika następujący stan faktyczny:

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości (dalej zwany: Rzecznikiem), w oparciu o zawiadomienie Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 5 września 2014 r., wszczął postępowanie wyjaśniające (11 września 2014 r.) i w dniu 19 listopada 2014 r. skierował do MKO wnioski o ukaranie (...), Prezesa Sądu (...).

We wniosku podniesiono, że Prezes Sądu (...) w dniu 20 maja 2014 r. ustalił dla grupy 25 sędziów, w tym dla siebie, wynagrodzenie zasadnicze od 1 stycznia 2009 r. i od dnia 1 stycznia 2014 r., z zastosowaniem stawek wynagrodzenia zasadniczego niezgodnych z art. 91 a § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r.- Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427 z późn. zm.) [dalej zwanej usp], przez co przekroczył zakres upoważnienia określony planem finansowym Sądu (...) na rok 2014 na łączną kwotę 833.313,30 zł. We wniosku wskazano nazwiska 25 sędziów i wysokość zwiększonych wynagrodzeń dla każdego z tych sędziów z konkluzją, że wydane decyzje naruszają art. 15 ustawy. We wniosku o ukaranie Rzecznik zarzucił także (...), że w dniu 20 maja 2014 r. naruszył dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że postępując niezgodnie z dyspozycją art. 68 ust. 2 pkt 1 i art. 69 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i § 5 pkt 3 lit. a komunikatu Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie szczególnych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. Nr 14, poz. 199), a po jego uchyleniu z dniem 21 maja 2014 r. - § 2 ust. 2 pkt 3 zarządzenia Ministra z dnia 21 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. z 2014 r. poz. 107), ustalił dla grupy 25 sędziów, w tym dla siebie wynagrodzenie zasadnicze od dnia 1 stycznia 2009 r. i od dnia 1 stycznia 2014 r. z zastosowaniem stawek wynagrodzenia zasadniczego niezgodnych z art. 91a § 3 usp, przez co zaciągnął zobowiązania z tytułu wynagrodzeń wraz z odsetkami z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Sądu (...) na rok 2014, na łączną kwotę 833.313,30 zł. We wniosku wskazano nazwiska 25 sędziów i wysokość zwiększonych wynagrodzeń tych sędziów i stwierdzono, że czyn narusza art. 18 c ust. 1 pkt 3 ustawy.

MKO w toku postępowania dowodowego ustaliła, że (...) w czasie popełnienia czynów, o których mowa w art. 15 i art. 18 c ust. 1 pkt 3 ustawy pełnił funkcję Prezesa Sądu (...). Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (dalej zwanej ufp) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy za całość gospodarki finansowej jednostki odpowiada kierownik jednostki. Stosownie do treści art. 22 § 1 pkt 1 b usp prezes sądu kieruje sądem i reprezentuje sąd na zewnątrz z wyjątkiem spraw należących do kompetencji dyrektora sądu, a w szczególności jest zwierzchnikiem służbowym sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów danego sądu. Natomiast dyrektor sądu, zgodnie z art. 31 a § 1 pkt 1 i 3 usp kieruje w

szczególności działalnością administracyjną sądu oraz jest zwierzchnikiem służbowym i dokonuje czynności z zakresu prawa pracy oraz reprezentuje sąd w tym zakresie wobec pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów. Tym samym bezpośrednim przełożonym sędziów jest prezes sądu posiadający między innymi wyłączne uprawnienie w zakresie ustalania wynagrodzenia dla sędziów.

Zgodnie z treścią art. 46 ust. 1 ufp jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki. Przekroczenie zakresu upoważnienia określonego w planie finansowym jednostki narusza dyspozycję cyt. przepisu i wyczerpuje jednocześnie dyspozycję art. 15 ustawy. Naruszeniem dyspozycji finansów publicznych jest bowiem zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego w planie finansowym jednostki. Z kolei zgodnie z dyspozycją art. 68 ust. 2 pkt 1 i art. 69 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 46 ust. 1 ufp, celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności jednostki sektora finansów publicznych z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, zaś zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki. W jednostkach organizacyjnych sądownictwa powszechnego zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej należy do prezesa i dyrektora sądu w zakresie zadań przypisanych w usp. Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczącej operacji finansowych i gospodarczych powinny przewidywać obowiązek zatwierdzania (autoryzacji) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione. Obwiniony przyznał się do faktycznego wykonania czynności w zakresie podwyższenia uposażenia dla 25 sędziów Sądu (...), jednak w złożonych wyjaśnieniach zakwestionował słuszność przypisywania mu z tego tytułu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony w toku postępowania przedstawił obszerne wywody dotyczące interpretacji art. 91 a § 5 usp. Cytując orzecznictwo sądów wskazywał na zasadność dokonania podwyżek uposażeń sędziów.

MKO stwierdziła, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy ma miejsce w przypadku zaciągnięcia z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Bezsporne jest, iż ustalenie przez (...), w dniu 20 maja 2014 r., stawek wynagrodzenia zasadniczego dla grupy 25 sędziów odbyło się niezgodnie z dyspozycją art. 46 ust. 1 ufp, czyli w sposób skutkujący zaciągnięciem zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem

finansowym Sądu (...) na rok 2014 na łączną kwotę 833.313,30 zł. Zdaniem MKO, niewątpliwie doszło do popełnienia czynu, o którym mowa w art. 15 ustawy. Dla tak dokonanej oceny nie mają znaczenia podnoszone przez Obwinionego argumenty dotyczące wątpliwości interpretacyjnych przy stosowaniu znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych. Niezależnie bowiem od dostrzeżonych - również przez MKO - wątpliwości prawnych, podwyższenie wynagrodzeń sędziów przeprowadzone zostało przez Obwinionego z oczywistym przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Sądu (...) na rok 2014.

Zdaniem MKO, bezsporne jest, że zatwierdzenie przez (...), w dniu 20 maja 2014 r., stawek wynagrodzenia zasadniczego dla grupy 25 sędziów, odbyło się bez należytego sprawdzenia, czy środki na ten cel zostały zabezpieczone. Główna Księgowa Sądu (...) nie otrzymała projektów dekretów płacowych celem dokonania wstępnej kontroli zgodności operacji finansowych z planem finansowym sądu na rok 2014, a analizując już podpisane przez Obwinionego dekrety płacowe poinformowała go w czerwcu 2014 r. o braku środków na podwyżki w planie finansowym na 2014 r. Podobnie też – Dyrektor Sądu (...) potwierdzający, że rozmawiał z Obwinionym o procedurze pozyskiwania środków na wynagrodzenia wyłącznie w zakresie konieczności wystąpienia do Dyrektora Sądu (X) w chwili, gdy zostaną policzone skutki przyszłych decyzji płacowych – o decyzji Prezesa Sądu, tj. wydaniu dekretów datowanych na 20 maja 2014 r., dowiedział się już po fakcie, czyli po przekazaniu tych dekretów sędziom. Zdaniem MKO niewątpliwie doszło do popełnienia czynu, o którym mowa w art. 18 c ust. 1 pkt 3 ustawy.

Rozważając kwestię winy MKO stwierdziła, że Obwiniony przyznał się do podpisania dekretów płacowych. (...) pominął obowiązek uzyskania formalnej akceptacji dla podwyżek przez głównego księgowego. Planując budżet sądu na rok 2014 Prezes Sądu ustalił wysokość środków finansowych m.in. na płace sędziów. Podejmując w trakcie roku budżetowego decyzje w zakresie zmiany wysokości wynagrodzenia, które w sposób znaczący zwiększyły wydatki na ten cel, powinien upewnić się o prawidłowości i zgodności z prawem finansów publicznych swojego działania. Świadomość powyższych obowiązków musi charakteryzować każdego kierownika jednostki sektora finansów publicznych, zaś ich niewykonanie lub wykonanie w sposób nienależyty musi zostać poddane krytycznej ocenie i reakcji organów umocowanych do stania na straży zasad finansów publicznych.

Odwołanie od orzeczenia MKO złożył w dniu 8 czerwca 2015 r. obrońca Obwinionego radca prawny (...). Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił „naruszenie art. 19 ust. 2 ustawy poprzez jego niezastosowanie skutkujące uznaniem zachowania Obwinionego za zawinione bez uwzględnienia okoliczności wyłączającej jego winę, a związanych z zastosowaniem przez niego przepisów budzących wątpliwości interpretacyjne w sytuacji, gdy na pismo Obwinionego Ministerstwo Sprawiedliwości przez półtora roku nie zajęło jakiegokolwiek stanowiska w związku z czym Obwiniony podejmując decyzje płacowe kierował się orzecznictwem sądów powszechnych i przyjętą przez sądy wykładnią stosowanych przepisów”. Ponadto zarzucił zaskarżonemu orzeczeniu:

1. naruszenie art. 15 ustawy, poprzez nieprawidłowe uznanie, że czyn Obwinionego stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
2. naruszenie art. 18c ust. 1 pkt 3 ustawy, poprzez nieprawidłowe uznanie, że czyn Obwinionego stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
3. błąd w ustaleniach faktycznych, polegający na przyjęciu, że Obwiniony nie dokonał zwrotu pieniędzy, które sam otrzymał jako sędzia, po cofnięciu decyzji w sprawie przyznania sobie wynagrodzenia zasadniczego;
4. błąd w ustaleniach faktycznych, polegający na ocenie zachowania Obwinionego w świetle stanowiska Ministra Sprawiedliwości, które zostało wydane i wysłane do Prezesów Sądów dopiero po tym, jak Obwiniony wydał decyzje płacowe, a pominięcie okoliczności, że mimo próby Obwinionego przez półtora roku stanowiska Ministra nie uzyskał;
5. błąd w ustaleniach faktycznych, polegający na uznaniu, że działanie Obwinionego było zawinione podczas gdy organ orzekający winy tej w ogóle nie ustalił.

W związku z powyższym obrońca Obwinionego wniósł o:

1. umorzenie postępowania na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy;
2. ewentualne uchylenie zaskarżonego orzeczenia MKO i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W obszernym uzasadnieniu odwołania pełnomocnik podniósł, że nie wiadomo, czy postępowanie wszczęto w sprawie popełnienia przez Obwinionego czynu polegającego na

zaciągnięciu zobowiązania, czy czynu polegającego na niewykonaniu kontroli zarządczej skutkującej zaciągnięciem zobowiązania – tj. przez inną osobę niż sprawująca kontrolę zarządczą. Skarżący wskazał, że jeden czyn nie może stanowić dwóch różnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Dwa zarzucane Obwinionemu czyny są tak naprawdę jednym zachowaniem, nie można bowiem jednocześnie zaciągać zobowiązania jako osoba odpowiedzialna za finanse publiczne, a z drugiej strony naruszyć dyscyplinę finansów publicznych poprzez niewłaściwe sprawowanie kontroli nad osobą, która to zobowiązanie zaciągnęła. Albo jest się osobą decyzyjną albo kontrolowaną. Skarżący zwrócił uwagę, że użycie przez ustawodawcę w hipotezie art. 15 ustawy liczby pojedynczej przesądza, że karalnym deliktem jest zaciągnięcie zobowiązania, nie zaś zobowiązań. Cytując orzeczenie GKO z 12 października 2006 r. wskazuje, że konieczne jest wskazanie wszystkich przypadków zaciągnięcia zobowiązań oraz ustalenie kwoty i daty dokonania tych czynności. Zadaniem organu orzekającego jest także przypisanie sprawcy popełnienia odrębnych czynów, wyczerpujących znamiona określone w art. 15 i w stosunku do każdego z nich zbadanie okoliczności jego popełnienia i ustalenia kwestii winy. Obszernie cytując orzecznictwo GKO, dotyczące kwestii przypisania winy Skarżący wskazał, że przypisanie winy powinno polegać na wskazaniu jakie błędy w procesie decyzyjnym popełnił sprawca. Należy wtedy również wykazać, że przy dochowaniu najwyższej staranności było możliwe uniknięcie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Natomiast jeżeli wskazanie właściwego sposobu postępowania, który dałby możliwość zgodnego z prawem zachowania i uniknięcie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, nie jest możliwe, wobec niemożności przypisania winy w czasie naruszenia należy, wydać orzeczenie o uniewinnieniu. Skarżący podniósł, że MKO zauważyła wątpliwości, co do interpretacji przepisów ustawy o ustroju sądów powszechnych w zakresie stawek wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych - co (zdaniem Skarżącego) potwierdza, że istnieją wątpliwości co do normy prawnej, która Obwiniony miał stosować. Dalej Skarżący dokonał obszernej analizy zarówno przepisów ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych dotyczących wynagrodzeń sędziów, orzeczeń sądów różnych instancji oraz zasad wykładni przepisów prawnych. Wskazał także, że w chwili podejmowania decyzji płacowych Obwiniony nie dysponował wykładnią przepisów dokonaną przez Ministra Sprawiedliwości. Wykładnia dokonana przez Ministra Sprawiedliwości w dniu 11 czerwca 2014 r., - kompletnie inna niż wykładnia i orzecznictwo sądów, nie może być podstawą do stawiania Obwinionemu zarzutu niezastosowania się do wykładni Ministra Sprawiedliwości, gdy

Obwiniony podjął decyzje płacowe 20 maja 2014 r. Obwiniony zwracał się do Ministerstwa Sprawiedliwości zamierzając uzyskać stanowisko organu, który jest dysponentem części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym i pełni nadzór administracyjny nad działalnością sądów. Odpowiedzi nie uzyskał od lutego 2013r. do maja 2014 r., po czym podjął decyzje pozostającą w zgodzie z wykładnią przepisów dokonaną przez sądy powszechne, mając także na uwadze dobro Skarbu Państwa, który w przypadku powództw wytoczonych przez sędziów poniósłby koszty postępowania, koszty ewentualnego zastępstwa procesowego oraz znaczne odsetki za zwłokę. Nie da się przypisać winy Obwinionemu, który podjął takie a nie inne decyzje w zgodzie z przepisami prawa, przez co nie mógł naruszyć dyscypliny finansów publicznych. Skarżący wywodzi wreszcie, że art. 15 ustawy nie przewiduje karalności za naruszenie ustawy o finansach publicznych. Nie ma podstaw, aby dla ustalenia czynu będącego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych sięgać po przepisy ustawy o finansach publicznych i tworzyć w oparciu o te przepisy nowe przewinienia. Na koniec uzasadnienia odwołania Skarżący wskazał, że w orzeczeniu MKO kompletnie nie odniesiono się do kwestii odpowiedzialności prezesa sądu za gospodarkę finansową. Skoro ustawodawca w art. 31 a §1 pkt 2 oraz 22 pkt 1 usp powierzył zadania w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa wyłącznie dyrektorowi. Prezes sądu pozbawiony został możliwości wydawania dyrektorowi poleceń w zakresie kierowania tą gospodarką, z czego wniosek, że odpowiedzialność za naruszenia dyscypliny finansów publicznych w sądzie może ponosić wyłącznie dyrektor sądu.

Rozpatrując odwołanie GKO zważyła co następuje.

Zaskarżone orzeczenie MKO nie może być utrzymane w obiegu prawnym. Jednocześnie jednak GKO nie może orzec co do istoty sprawy z uwagi na liczne uchybienia zaskarżonego orzeczenia, tylko częściowo wskazane w odwołaniu.

Podstawową zasadą postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest reguła dwuinstancyjności. Zasada ta służyć ma przede wszystkim ochronie prawnej Obwinionego w postępowaniu. Jeżeli komisja orzekająca pierwszej instancji nie przeprowadziła odpowiednio wnikliwej oceny, czy zarzucany czyn wyczerpuje znamiona powołanych przepisów to jedynym możliwym rozstrzygnięciem GKO jest uchylene

orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. Dopiero wówczas Obwiniony będzie miał pełną możliwość prezentowania argumentów obrony.

Orzeczenie MKO nie spełnia obligatoryjnych wymogów określonych w art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy. Stosownie do tego przepisu w przypadku przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych orzeczenie powinno zawierać (poza wymogami określonymi w art. 135 ust. 2 ustawy) określenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przypisanemu obwinionemu wraz z podaniem sposobu i czasu jego popełnienia, wskazanie naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy określającego to naruszenie. Wymóg podania naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy określającego to naruszenie, oznacza wymóg powołania w sentencji orzeczenia przepisu ustawy materialnej, której dyspozycję przekroczył obwiniony (np. prawa zamówień publicznych, ustawy o finansach publicznych itp.) oraz wymóg wskazania konkretnego przepisu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego znamiona zostały wypełnione działaniem obwinionego.

Podstawową częścią orzeczenia jest jego sentencja. Treści sentencji nie można domniemywać, np. na podstawie uzasadnienia orzeczenia. Tymczasem MKO wskazuje naruszenie przez Pana (...) przepisu art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wymóg art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy ma charakter gwarancyjny i ma służyć takiemu formułowaniu przez komisję orzekającą rozstrzygnięć, by obwiniony mógł jednoznacznie zrozumieć zakres przypisanych zarzutów. Opis przypisanego czynu powinien odpowiadać czynowi opisanemu we wniosku o ukaranie. Ustawowy wymóg określenia zarzucanego przepisu prawa materialnego pozwala ustalić źródło normy właściwego zachowania się obwinionego. Zawarty w odwołaniu pogląd, że „nie ma podstaw, aby do ustalenia czynu będącego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych sięgać po przepisy ustawy o finansach publicznych i tworzyć w oparciu o te przepisy nowe przewinienia” jest oczywiście błędny i sprzeczny z treścią art. 135 ust. 3 pkt ustawy. Jediną przesłanką odpowiedzialności nie może być wskazanie znamion naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 5-18c ustawy. Ograniczenie się do wskazania jedynie przepisu ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, pod który naruszenie podpada (kwalifikacji prawnej) to istotna wada orzeczenia. Dyspozycja wskazania naruszonego przepisu prawa materialnego (art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych) jest bezwzględna.

Zasadnie wskazuje Skarżący, że jeżeli czyn wyczerpuje znamiona więcej niż jednego naruszenia dyscypliny finansów publicznych to przypisuje się odpowiedzialność za popełnienie jednego czynu wskazując, że czyn ten wyczerpuje znamiona więcej niż jednego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. GKO w orzeczeniu z dnia 17 listopada 2008 r. (BDF/GKO/4900/80/70/08/494) stwierdziła, że nie można za popełnienie jednego czynu, wyczerpującego znamiona więcej niż jednego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, orzec o odpowiedzialności za popełnienie kilku czynów.

Rozpoznając ponownie sprawę MKO powinna wnikliwie przeanalizować i odnieść się do wątpliwości Skarżącego, że nie można „jednocześnie zaciągać zobowiązania jako osoba odpowiedzialna za finanse publiczne, a z drugiej strony naruszyć dyscyplinę finansów publicznych poprzez niewłaściwe sprawowanie kontroli nad osobą, która zobowiązanie zaciągnęła. Albo jest się bowiem osobą decyzyjną albo kontrolowaną.” W świetle powyższej wątpliwości Skarżącego, MKO powinna przeanalizować przepisy prawa materialnego dotyczące kontroli zarządczej i rozważyć, czy nastąpiło ich naruszenie, Należy przy tym pamiętać, że rozważenia w tym zakresie - w przypadku zdecydowania o przypisaniu odpowiedzialności - musiałyby także określać nie tylko sposób zachowania (zaniechania ewentualnie nieprawidłowego działania) sprawcy, inny niż działanie polegające na zaciągnięciu zobowiązania (bo to działanie penalizowane jest art. 15 ustawy), ale także czas, w którym doszło do niewykonania lub do nienależytego wykonania przez kierownika jednostki obowiązków w zakresie kontroli zarządczej. Oczywiście do przypisania odpowiedzialności za czyn określony w art. 18 c ust. 1 pkt 3 ustawy, konieczne byłoby także wykazanie, że nieprawidłowości w zakresie kontroli zarządczej miały wpływ na zaciągnięcie kwestionowanych zobowiązań.

W odniesieniu do zarzutu popełnienia naruszenia wskazanego w art. 15 ustawy MKO powinna jednoznacznie określić, także w sentencji orzeczenia, jakim działaniem (działaniami) Obwiniony zaciągnął poszczególne, kwestionowane zobowiązania oraz kwoty tych zobowiązań i daty dokonania każdej czynności. Konieczne jest także zbadanie okoliczności popełnienia naruszenia określonego w tym przepisie i ustalenie kwestii winy. Jednocześnie GKO wyraża pogląd, że istotą postępowania w niniejszej sprawie nie jest ocena zasadności podwyższenia wynagrodzeń sędziów Sądu (...) i zgodności podjętych przez Prezesa Sądu (...) decyzji w tej sprawie z przepisami ustawy- Prawo o ustroju sądów powszechnych. W tym zakresie, organowi orzekającemu w sprawach o naruszenie dyscypliny

finansów publicznych trudno byłoby dokonać takiej oceny i rozstrzygać trafności wykładni prawnej dokonywanej przez sądy powszechne i Ministra Sprawiedliwości. W związku z wątpliwościami interpretacyjnymi szczególnie skomplikowane byłoby wykazanie winy Obwinionego w tym zakresie. Jednak w niniejszej sprawie należy zbadać także to, czy przed zaciągnięciem zobowiązań, zostały podjęte kroki mające zapewnić odpowiednie środki finansowe (w planie finansowym) na realizację tych zobowiązań, tak aby działania Obwinionego nie naruszyły przepisów ustawy o finansach publicznych i ustawy o odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Z tego powodu GKO postanowiła jak w sentencji.