



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

Warszawa, dnia 15 maja 2014 r.

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

**Przewodniczący:** *Członek GKO:* **Tomasz Ślaboszowski**

**Członkowie:** *Członek GKO:* **Paweł Kryczko (spr.)**

*Członek GKO:* **Barbara Potocka**

Protokolant: **Anna Jedlińska**

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Jacka Krawczyka**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 maja 2014 r. odwołania Obwinionego (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt: (...), w zakresie, w którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) - odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy, w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 lutego 2012 r., polegające na zatwierdzeniu w terminie od 3 marca 2010 r. do 3 marca 2011 r. do wypłaty list płac dotyczących dodatkowego rocznego wynagrodzenia, obejmujących wypłaty również na rzecz osób, które nie były do nich uprawnione:

Lp.	Nr oraz data listy płac	Data przelewu	Osoba, dla której wypłacano wynagrodzenie	Wysokość wypłaconego dodatkowego wynagrodzenia	
				Kwota brutto	Kwota netto
1.	1a z dnia 23 lutego 2010 r.	22 marca 2010 r.	(...)	4347,75 zł	3029,02 zł
	23a z dnia 23 lutego 2010 r.	22 marca 2010 r.		4347,75 zł	3029,03 zł
2.	1b z dnia 25 lutego 2010 r.	22 marca 2010 r.	(...)	1452,06 zł	1011,66 zł

3.	23 z dnia 28 stycznia 2010 r.	22 marca 2010 r.	(...)	7913,57 zł	5514,05 zł
4.	1a z dnia 23 lutego 2010 r.	22 marca 2010 r.	(...)	3650,75 zł	2543,70 zł
	23a z dnia 23 lutego 2010 r.	22 marca 2010 r.		3650,75 zł	2543,72 zł
5.	1a z dnia 23 lutego 2010 r.	22 marca 2010 r.	(...)	3205,98 zł	2233,83 zł
	23a z dnia 23 lutego 2010 r.	22 marca 2010 r.		3205,97 zł	2233,82 zł

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla orzeczenie w zaskarżonym zakresie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji.**

### Uzasadnienie

Rozpoznając sprawę, GKO ustaliła, co następuje.

Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji, po przeprowadzonych w dniach 16 października 2013 r. oraz 12 grudnia 2013 r. rozprawach wydała orzeczenie, którym:

- w pkt 1 uznała Pana (...) pełniącego w dniu popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...), odpowiedzialnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) - zwanej dalej ustawą, polegającego na zatwierdzeniu w terminie od 3 marca 2010 r. do 3 marca 2011 r., do wypłaty list płac dotyczącego dodatkowego rocznego wynagrodzenia, obejmujących wpłaty na rzecz osób, które nie były do nich uprawnione. (W tym miejscu, orzeczenie zawiera wykaz, składający się z pięciu pozycji obejmujących: nr oraz

## Sygn. akt BDF1/4900/17/19/14

daty listy płac, daty przelewu, osoby, na rzecz której wypłacono wynagrodzenie oraz wysokości tego wynagrodzenia w kwotach brutto i netto.),

- w pkt 2 orzeczenia uniewinniła Pana (...) od zarzutu popełnienia czynu określonego w art. 11 ustawy, polegającego na zatwierdzeniu w terminie od 3 marca 2010 r. do 3 marca 2011 r., do wypłaty list płac dotyczącego dodatkowego rocznego wynagrodzenia, obejmujących wpłaty na rzecz osób, które nie były do nich uprawnione. (W tym miejscu orzeczenie zawiera wykaz – oczywiście inny niż w pkt 1 - składający się z pięciu pozycji obejmujących: nr oraz daty listy płac, daty przelewu, osoby, na rzecz której wypłacono wynagrodzenie oraz wysokości tego wynagrodzeniach w kwotach brutto i netto.),

- w pkt 3 orzeczenia wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia,

- w pkt 4 zobowiązała go do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa zryczałtowanych kosztów postępowania w kwocie 291,17 zł.

Komisja Orzekająca I instancji oceniła w pierwszej kolejności, mając na uwadze dyrektywę art. 24 ust. 1 ustawy, iż przepisy obowiązujące w dacie wydania orzeczenia są względniejsze dla Obwinionego i zgodnie z nakazem ustawodawcy zastosowała przepisy nowe, tj. obowiązujące w dacie wydania orzeczenia.

Następnie Komisja Orzekająca I instancji dokonała analizy ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Przeprowadzona analiza tej ustawy doprowadziła Komisję do konkluzji, iż brak było podstawy prawnej do wypłaty przez (...) dodatkowego wynagrodzenia rocznego w rozumieniu przepisów ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej na rzecz: Dyrektora, zastępców Dyrektora i Głównego Księgowego (...). Uwzględniając, że w przedmiotowej sprawie brak było podstawy prawnej do wypłaty przez (...) dodatkowego wynagrodzenia rocznego uzasadnione jest stwierdzenie, że ww. wydatek dokonany został bez upoważnienia. W przedmiotowej sprawie należy uznać, że naruszenia dyscypliny finansów publicznych dopuściła się osoba zatwierdzająca do wypłaty listy płac dotyczące dodatkowego rocznego wynagrodzenia rocznego, obejmujące również wypłaty na rzecz osób, które nie były do nich uprawnione. Komisja podkreśliła przy tym, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z dokonaniem wielu czynów, gdyż wypłaty dodatkowego rocznego wynagrodzenia dokonane na podstawie 6 list wypłat, są w istocie odrębnymi czynami opisanymi przez datę ich popełnienia oraz kwotę naruszenia.

Komisja ustaliła, że Pan (...) - jako kierownik jednostki zatwierdził do wypłaty następujące listy płac z dnia: 28 stycznia 2010 r., 23 lutego 2010 r., 25 lutego 2010 r. Wobec powyższego Komisja Orzekająca I instancji uznała, że Pan (...) swoim postępowaniem polegającym na zatwierdzeniu w terminie od 3 marca 2010 r. do 3 marca 2011 r. do wypłaty tych list płac, wyczerpał znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy.

W ocenie Komisji, okolicznością ekskulpującą nie może być powoływanie się przez Obwinionego na okoliczność, że Najwyższa Izba Kontroli, dokonując kompleksowej kontroli gospodarki budżetowej nie kwestionowała wypłat dodatkowego rocznego wynagrodzenia dla członków kierownictwa (...). Za taką okoliczność nie można również uznać faktu powierzenia do prowadzenia, kontroli i nadzoru spraw wypłaty wynagrodzeń i sporządzania listy płac osobom posiadającym dogłębną wiedzę i doświadczenie z zakresu finansowo-księgowego i kadrowego. Zauważyć trzeba, że za całość gospodarki finansowej odpowiada kierownik jednostki sektora finansów publicznych. W ocenie Komisji, nie mogą stanowić okoliczności łagodzącej podnoszone przez pełnomocnika Obwinionego argumenty, jakoby wiedzę o kręgu osób uprawnionych i nieuprawnionych do otrzymywania dodatkowego wynagrodzenia mógł posiadać jedynie fachowiec – radca prawny, podczas gdy kierownik jednostki sektora finansów nie był obowiązany do jej posiadania w sytuacji, gdy zatrudniał wykwalifikowanych pracowników.

Na rozprawie w dniu 16 października 2013 r. pełnomocnik Obwinionego złożył do akt postępowania pismo procesowe, w którym ponownie wniósł o przeprowadzenie dowodów zgłoszonych na etapie postępowania prowadzonego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (RDFP), w tym również o przesłuchanie w charakterze świadka Pana (...) - obecnego Dyrektora (...), Pani (...) - byłego Zastępcy Dyrektora (...) oraz o uzupełnienie materiału dowodowego o plany finansowe (...) na lata 2010 i 2011. Przewodniczący Składu Orzekającego postanowił o oddaleniu wniosków dowodowych sformułowanych w piśmie procesowym pełnomocnika Obwinionego, jako nie mających znaczenia dla sprawy. Jednocześnie Przewodniczący Składu Orzekającego postanowił dopuścić wniosek dowodowy o przesłuchanie w charakterze świadka Pani (...) - byłego Zastępcy Dyrektora (...), na okoliczność zakresu udzielonego jej upoważnienia oraz okresu jego obowiązywania, a także wypłaty dodatkowego rocznego wynagrodzenia w okresie, gdy ww. pełniła funkcję Zastępcy Dyrektora (...). Ponadto Przewodniczący Składu Orzekającego zobowiązał RDFP do przekazania planów finansowych (...) za lata 2010 i 2011.

Przy piśmie z dnia 8 listopada 2013 r., RDFP przekazał do akt sprawy dokumentację związaną ze sporządzeniem planów finansowych (...), za lata 2010 i 2011 wraz z ww. planami. Analiza ww. dokumentacji dowiodła wyłącznie, iż ww. jednostce zaplanowano wypłatę dodatkowych wynagrodzeń rocznych. Natomiast z ww. dokumentacji nie wynika, że planowano wypłatę dodatkowych wynagrodzeń rocznych dla Dyrektora, Zastępcy Dyrektora i Głównego Księgowego (...). Nie sposób, zatem podzielić tezy stawianej przez pełnomocnika Obwinionego, zarówno na etapie postępowania przed RDFP, jak i Komisją Orzekającą, jakoby Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej miało wiedzę i wyrażało zgodę na wypłatę dodatkowych wynagrodzeń rocznych Dyrektorowi, Zastępcy Dyrektora i Głównemu Księgowemu (...).

Wobec powyższego Komisja Orzekająca I instancji doszła do przekonania, iż w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z usprawiedliwioną nieświadomością kierownika jednostki, a tym samym nie znajdzie zastosowania art. 23 ust. 1 ustawy.

Odnosnie do wymiaru kary Komisja stwierdziła, iż w rozpatrywanej sprawie, nie zachodzą przesłanki nakazujące wymierzyć karę nagany lub upomnienia. Analizując okoliczności niniejszej sprawy pod kątem możliwości zastosowania art. 36 ust. 1 ustawy, a więc odstąpienia od wymierzenia Obwinionemu kary, Komisja uznała, że nie zaistniała żadna z okoliczności łagodzących, o których mowa w art. 36 ust. 2 ustawy. W konsekwencji Komisja wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia.

Odwołanie od powyższego orzeczenia, pismem z dnia 22 stycznia 2014 r. złożył Obwiniony. Orzeczenie zostało zaskarżone w części, tj. pkt 1, 3 i 4. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono:

1. naruszenie art. 19 ust. 2 ustawy, polegające na przypisaniu Obwinionemu winy w działaniu w sytuacji, gdy dołożył on staranności wymaganej od niego w celu uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ponieważ podpisał listy płac wskazane w pkt 1 orzeczenia po uzyskaniu uprzednio potwierdzenia, co do ich prawidłowości ze strony osób bezpośrednio zajmujących się kwestiami księgowo-finansowymi, które przygotowały przedmiotowe listy, weryfikowały je i na nich się parafowały (adnotacje: „sporządzono”, „sprawdzono”, „zatwierdzono”), przy świadomości braku jakichkolwiek zdań odrębnych w tej kwestii,

2. naruszenie art. 23 ust. 1 ustawy, polegające na jego niezastosowaniu. Pomimo, że zaistniała usprawiedliwiona nieświadomość po stronie Obwinionego, że jego działanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (o ile rzeczywiście stanowi takie naruszenie), ponieważ podpisał listy płac wskazane w pkt 1 orzeczenia po uzyskaniu uprzednio potwierdzenia, co do ich prawidłowości ze strony osób bezpośrednio zajmujących się kwestiami księgowo-finansowymi, które przygotowały przedmiotowe listy, weryfikowały je i na nich się parafowały (adnotacje: „sporządzono”, „sprawdzono”, „zatwierdzono”), przy świadomości braku jakichkolwiek zdań odrębnych w tej kwestii,
3. naruszenie art. 80 ust. 1 oraz art. 89 ust. 1 ustawy, poprzez zaniechanie przeprowadzenia postępowania dowodowego w zakresie zasadności wypłaty dodatkowych wynagrodzeń rocznych na rzecz Dyrektora, Wicedyrektora i Głównego Księgowego (...) i oddalenie stosownych wniosków dowodowych Obwinionego składanych na powyższą okoliczność, mimo że przedmiotowa okoliczność ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Komisja obowiązana jest badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść Obwinionego, a ponadto obowiązana jest do wyczerpującego zebrania wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego,
4. naruszenie art. 89 ust. 3 pkt 1 ustawy, poprzez oddalenie wniosków dowodowych składanych przez Obwinionego, w tym w szczególności wniosku o przesłuchanie Głównego Księgowego (...) - (...), w sytuacji, gdy okoliczności mające zostać udowodnione mają dla sprawy istotne znaczenie,
5. błąd w ustaleniach faktycznych polegający na przyjęciu, że nie powstała pisemna opinia prawna w zakresie zasadności wypłaty Dyrektorowi, Wicedyrektorowi Głównemu Księgowemu (...) wynagrodzenia dodatkowego w sytuacji, gdy z zeznań świadka - (...) wynika, że słyszała o istnieniu takiej opinii, a jedynie nie mogła jej znaleźć, co wywarło bezpośredni wpływ na tok postępowania, bowiem stanowiło bezpośrednią przyczynę odmowy uwzględnienia wniosku dowodowego o przesłuchanie (...).

Obwiniony wniósł o:

1. uchylenie orzeczenia w zaskarżonej części i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty na korzyść obwinionego (...) poprzez jego uniewinnienie,  
ewentualnie o
2. uchylenie orzeczenia w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

W uzasadnieniu Obwiniony podniósł, między innymi, że jak wynika, że zgromadzonego materiału dowodowego, dokumenty (listy płac) podpisane przez Obwinionego zostały wcześniej podpisane/parafowane przez właściwe osoby zajmujące się w (...) kwestiami księgowo-finansowymi (podpisy pod adnotacjami: „sporządzono”, „sprawdzono”, „zatwierdzono”). Decyzja Obwinionego, aby listy płac podpisać została podjęta na samym końcu. Obwiniony nie miał przy tym wiedzy, aby którakolwiek z osób z zakresu księgowości w (...) prezentowała opinię odmienną w zakresie dopuszczalności wypłaty Dyrektorowi, Wicedyrektorowi i Głównemu Księgowemu (...), dodatkowych wynagrodzeń rocznych. Trudno, zatem oczekiwać od kierownika jednostki, aby podejmował działania sprzeczne z rekomendowanymi przez osoby bezpośrednio zajmujące się daną kwestią (w tym przypadku księgowością i finansami), posiadające w tej dziedzinie dużą wiedzę i długoletnie doświadczenie. Podkreślenia wymaga, że z treści każdej poszczególnej listy płac dokładnie wynika, kto ją sporządził, kto sprawdził i kto zatwierdził. Dopiero na samym końcu znajduje się miejsce do podpisu dla kierownika jednostki. Powyższe potwierdza jedynie, że podpisanie list przez Obwinionego nastąpiło po uprzednim sprawdzeniu poprawności list oraz zatwierdzeniu ich m.in. przez Głównego Księgowego (...).

Kwestia zasadności wypłat wynagrodzeń rocznych dodatkowych była analizowana przez radcę prawnego, który sporządził pisemną opinię prawną, w której analizie poddano nie tylko stosowne przepisy prawa, ale również orzecznictwo Sądu Najwyższego. Nie można, zatem uznać powyższej kwestii za jednoznaczną i jasną dla kierownika jednostki nawet, jeżeli legitymuje się on wykształceniem prawniczym, skoro wymagała ona specjalnej opinii prawnej sporządzonej przez radcę prawnego. Nie można, zatem Obwinionego obarczać konsekwencjami prawnymi, ewentualnych błędnych wniosków dotyczących kwestii wymagających wiadomości specjalnych. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby w zasadzie uznanie kierownika za zobowiązanego do posiadania wiedzy specjalnej w każdej dziedzinie, którą zajmuje się kierowana jednostka (w tym przypadku w zakresie księgowości), a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych statuowałoby, jako odpowiedzialność w zasadzie absolutną - wynikającą jedynie z faktu zajmowania określonego stanowiska, a nieopartą na zasadzie winy.

W niniejszej sprawie nie może budzić wątpliwości, że Obwiniony, jeżeli naruszył dyscyplinę finansów publicznych - z czym Obwiniony, co do zasady się nie zgadza - to nie był tego świadomy. Podpisanie listy płac dokonane przez Obwinionego nastąpiło, bowiem wskutek uprzedniej akceptacji wypłat przez osoby bezpośrednio zajmujące się kwestiami

księgowo-finansowymi, co uzewnętrzniło się w stosownych parafach na dokumentach listy płac.

Nieświadomość naruszenia dyscypliny finansów publicznych również była usprawiedliwiona. W związku z tym, zastosowanie w niniejszej sprawie winien znaleźć art. 23 ust. 1 ustawy. Nie stosując go w niniejszej sprawie, Komisja dopuściła się jego naruszenia.

W toku postępowania Obwiniony złożył szereg wniosków dowodowych ujętych m.in. w pismach procesowych złożonych na rozprawie w dniu 16 października 2013 r. oraz w dniu 12 grudnia 2013 r.

Wobec analizy dokumentacji uzyskanej z (...) odnośnie do planów finansowych za lata 2010 i 2011, Obrońca w piśmie złożonym na rozprawie w dniu 12 grudnia 2013 r. wniósł o zobowiązanie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej do przekazania wszystkich posiadanych dokumentów dotyczących planów finansowych (...) za lata 2010 i 2011 na okoliczność przekazania przez MPiPS do (...) informacji o kwotach wydatków (w tym, w szczególności, w zakresie dodatkowych wynagrodzeń rocznych) przyjętych w ustawie budżetowej na rok 2010 oraz na rok 2011, w ramach planu finansowego (...) celem jego realizacji, wobec braku kompletnej dokumentacji przekazanej przez (...). W ww. piśmie złożono również wniosek o przeprowadzenie dowodu z przesłuchania świadka Pani (...) - Głównego Księgowego (...), na okoliczność realizacji w latach 2010-2011 przez (...) planów finansowych zgodnie z informacjami przekazanymi przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w zakresie wydatków (w tym w szczególności, w zakresie wypłat dodatkowych wynagrodzeń rocznych).

Dodatkowo, na rozprawie w dniu 12 grudnia 2013 r. rozszerzona została teza dowodowa w zakresie przesłuchania (...) wobec zeznań (...), z których wynika, że (...) (ówczesna Główna Księgowa (...)) powoływała się na pisemną opinię przesądającą o możliwości wypłaty wynagrodzeń rocznych dodatkowych członkom kierownictwa (...). Świadek Pani (...) nie była w stanie jej odnaleźć i dlatego poprosiła o sporządzenie opinii nowej przez radcę prawnego. Powyższe wnioski dowodowe zostały również oddalone.

Jeżeli więc konstruuje się odpowiedzialność Obwinionego, jako kierownika jednostki, to nie może być tak, że pozbawia się Go jednocześnie możliwości posiłkowania się wiedzą i stanowiskiem osób, które bezpośrednio zajmowały się daną kwestią. Nie można się więc nie odnieść do stanowiska osób, które bezpośrednio wykonywały czynności akceptowane



następczo przez Obwinionego, a których zasadność jest negowana. To one mają, bowiem wiedzę, z jakiego powodu postąpiły w określony sposób. W szczególności ich zeznania mogą rzucić nowe światło na kwestię podstaw do wypłaty wynagrodzeń rocznych. Inicjatywę dowodową w tym kierunku organ prowadzący postępowanie powinien wykazywać z urzędu. Może mieć to znaczenie w kontekście oceny: 1) czy rzeczywiście czyn popełniono, 2) czy można Obwinionemu przypisać winę, 3) czy można uznać, że zaszła usprawiedliwiona nieświadomość (art. 23 ust. 1 ustawy) po stronie Obwinionego. W niniejszej sprawie Komisja nie tylko tego nie zrobiła, ale ponadto ograniczyła skutecznie inicjatywę dowodową Obwinionego w tym zakresie.

Oddalenie wniosków dowodowych stanowi również naruszenie dyspozycji art. 89 ust. 3 pkt 1 ustawy, zgodnie, z którym wniosek dowodowy może zostać oddalony, jeżeli okoliczność, która ma zostać udowodniona nie ma znaczenia dla sprawy. Za mające kluczowe znaczenie dla sprawy należy uznać przesłuchanie Pani (...), która pełniła funkcję Głównego Księgowego w okresie objętym zarzutem. To Pani (...) była jedną z osób parafujących się pod dokumentami - listami płac. Co więcej, to jej podpis widnieje pod adnotacją zatwierdzono. To jej przekonanie o zasadności wypłat miało decydujące znaczenie dla ich dokonania i podpisania list płac przez Obwinionego. Równie istotne znaczenie dla sprawy miały okoliczności, których dotyczyły pozostałe wnioski dowodowe, w szczególności o przesłuchania w charakterze świadków pozostałych osób składających parafy na listach płac.

W trakcie rozprawy przed GKO, Zastępca Głównego Rzecznika podkreślił, iż Komisja Orzekająca I instancji nie udzieliła odpowiedzi, w jaki sposób, w okolicznościach niniejszej sprawy, powinien zachować się Obwiniony. Rzecznik zauważył, że Komisja nie rozważyła kwestii staranności, jakiej w danej sprawie można było oczekiwać od Obwinionego. Z kolei obrońca Obwinionego w całości podtrzymał zarzuty podniesione w odwołaniu. Poza kwestią niewykazania przez Komisję Orzekającą I instancji braku staranności przez Obwinionego, obrońca zwrócił uwagę na uchybienia w zakresie przeprowadzenia dowodów. Za szczególnie istotne uznał przeprowadzenie dowodu z przesłuchania Pani (...) i ustalenia istnienia lub nieistnienia opinii prawnej w tej sprawie. Z argumentacją tą zgodził się Zastępca Głównego Rzecznika i wniósł o uchylenie orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji w zaskarżonej części i przekazanie mu sprawy do ponownego rozpatrzenia. Natomiast obrońca Obwinionego podtrzymał wnioski i żądania zawarte w odwołaniu.

Mając na uwadze powyższe, GKO zważyła, co następuje.

Trafny okazał się zarzut niedokonania w toku całego dotychczasowego postępowania oceny dochowania lub niedochowania staranności przez Obwinionego przy akceptacji list płac obejmujących dodatkowe wynagrodzenia dla osób pełniących funkcje kierownicze w (...). Zarzut ten obciąża w pierwszej kolejności Rzecznika, który, formułując wniosek o ukaranie, nie wykazał w nim naruszenia przez Obwinionego modelu starannego, właściwego zachowania, które powinno mieć miejsce w okolicznościach niniejszej sprawy. Zarzut ten obciąża także Komisję Orzekającą I instancji, która nie dopuściła do przeprowadzenia dowodów, które mogły przyczynić się do dokonania poprawnej oceny dołożenia przez Obwinionego staranności, której można było niego oczekiwać, jako kierownika jednostki. W tym kontekście szczególnie ważne było dopuszczenie dowodu z przesłuchania świadka, Pani (...), która z racji pełnionej funkcji głównej księgowej ma wiedzę o okolicznościach akceptacji przez Obwinionego list płac obejmujących dodatkowe wynagrodzenie. Jest np. istotne, czy Obwiniony nakazał jej sprawdzenie podstaw prawnych dokonania takich wypłat, czy Obwiniony sugerował uzyskanie opinii prawnej w tym zakresie, czy Obwiniony domagał się zapewnienia – w formie ustnej lub pisemnej - że wypłata takiego wynagrodzenia jest zgodna z prawem, czy też akceptował wspomniane listy bez żadnej konsultacji z głównym księgowym. Wskazane, przykładowe kwestie, jakie mogłyby zostać wyjaśnione w trakcie przesłuchania Pani (...) mają w przekonaniu GKO, istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia o winie Obwinionego w kontekście art. 19 ust. 2 ustawy. Dopiero przeprowadzenie powyższego dowodu (dowodów) pozwoli na pełną ocenę, czy Obwiniony jest winny zarzucanego mu czynu.

GKO pragnie zwrócić uwagę, że dotychczas zebrany materiał dowodowy wyraźnie wskazuje, że Obwiniony nie dołożył – w okolicznościach niniejszej sprawy - staranności wymaganej od osób zajmujących kierownicze stanowisko w sektorze finansów publicznych. Zważyć należy, że jego podpis na wskazanych listach płac spowodował uruchomienie wypłat dodatkowego wynagrodzenia. Zatem, gdyby ustawodawca uznał, że dla wypłaty tego wynagrodzenia wystarczające jest sporządzenie listy płac przez przygotowanego merytorycznie pracownika a następnie akceptacja tej listy przez głównego księgowego, to nie wymagałby na niej podpisu kierownika. Skoro ustawodawca wymaga, przed dokonaniem wypłat dodatkowego wynagrodzenia podpisania listy płac przez kierownika jednostki, to czyni to w tym celu, aby kierownik jednostki przyjął odpowiedzialność za jej zgodność z prawem. Pogląd, iż podpis na liście płac jest li tylko prostą formalnością, byłby uzasadniony tylko wtedy, gdyby rola kierownika w tym zakresie sprowadzała się do roli marionetki. Tak

oczywiście nie jest. Nie sposób również obronić poglądu, że podpis kierownika jest tylko potwierdzeniem, że wcześniej listy płac podpisały osoby przygotowane do ich sporządzenia pod kątem merytorycznym. Jest oczywiste, że nie można wymagać od kierownika jednostki aby, np. weryfikował wysokość wypłacanego wynagrodzenia na rzecz każdego z pracowników. Natomiast z pewnością można oczekiwać i wymagać od każdego kierownika jednostki sektora finansów publicznych upewnienia się, że dodatkowe wynagrodzenie jest należne właśnie jemu. W niniejszej sprawie Obwiniony decydował także o wypłacie dodatkowego wynagrodzenia samemu sobie. Nie sposób obronić tezy, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych może nie znać wszystkich zasad i przepisów wynagradzania samego siebie. Nie budzi wątpliwości GKO, że taką szczególną ostrożność kierownik jednostki powinien zachować w przypadku przyznawania samemu sobie dodatkowych wynagrodzeń, nagród, premii itp.

W niniejszej sprawie ustalenie, czy kierownik jednostki ma prawo do dodatkowego wynagrodzenia wymagało zapoznania się w istocie z dwoma, stosunkowo krótkimi i prostymi ustawami. Jedna z nich nosi tytuł: o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. GKO nie ma wątpliwości, że obowiązkiem Obwinionego, jako kierownika jednostki objętej podmiotowym zakresem tej ustawy, było zapoznanie się z tą ustawą. Już jej tytuł wyraźnie wskazuje, że jej adresatem był między innymi Obwiniony. Z art. 7 tej ustawy wynika, że kierownikom (a także ich zastępcom i głównym księgowym) nie przysługuje nagroda z zakładowego funduszu nagród. Postanowienie ustawodawcy jest jednoznaczne i nie sposób obronić poglądu, że kierownicy jednostek, do których ta ustawa była adresowana mogą skutecznie powołać się na usprawiedliwioną nieświadomość, co do jej istnienia. Podkreślić również należy, iż ustawa ta obowiązuje w polskim porządku prawnym od roku 2000. Reasumując, ustalenie, iż Obwiniony nie znał tej ustawy i nie stosował jej, wykonując funkcję kierownika jednostki sektora finansów publicznych, nie może być uznane za usprawiedliwione. Z pewnością nie można uznać, że w realiach niniejszej sprawy wymóg znajomości tej ustawy przez Obwinionego jest wymogiem staranności wypełniania obowiązków kierownika wyższej niż normalna (zwykła). Druga z ustaw mających zastosowanie w niniejszej sprawie, to ustawa z 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej. Składa się ona z 10 artykułów, a tym samym poznanie ogólnych zasad w niej wyrażonych nie powinno być nadmiernie obciążające dla kierowników jednostek sektora finansów publicznych. Zgodnie z jej art. 6, ilekroć w

przepisach prawa jest mowa o „nagrodzie z zakładowego funduszu nagród” (...) oznacza to „dodatkowe wynagrodzenie roczne dla pracowników jednostek sfery budżetowej”.

Powyższe ustalenia prowadzą do konkluzji, że zgodne z prawem zachowanie Obwinionego w niniejszej sprawie wymagało od niego wiedzy o dwóch przepisach zawartych w ustawach wprost odnoszących się do kierowników jednostek sektora finansów publicznych. Nie można – zdaniem GKO – przyjąć, że wymóg ogólnej znajomości tych przepisów oznaczałby, wobec kierowników jednostek sfery budżetowej, postawienie im nadmiernych wymagań odnośnie staranności w wykonywaniu ich zadań. Reasumując, zdaniem GKO, można od Obwinionego – jako kierownika jednostki – oczekiwać wiedzy o przepisach, które dotyczą go bezpośrednio, jako osoby pełniącej tę funkcję. Gdyby Obwiniony tę wiedzę posiadał nie doszłoby do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji po przeprowadzeniu dowodów, a w szczególności dowodu z przesłuchania świadka Pani (...), ustali wszystkie okoliczności popełnionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jak wykazano wyżej, nade wszystko należy ustalić, z jakich powodów w (...) nie stosowano ustawy o wynagradzaniu osób kierującymi niektórymi podmiotami prawnymi. Czy stało się tak z powodu ignorancji, czy też było wynikiem przeprowadzonych analiz? Ważne jest ustalenie, czy w sprawie została sporządzona opinia prawna, którą mógł się kierować Obwiniony. Przeprowadzone dowody powinny Komisji Orzekającej I instancji pomóc w dokonaniu oceny, czy można Obwinionemu przypisać winę. W przypadku negatywnej odpowiedzi na to pytanie, Komisja powinna wydać orzeczenie o uniewinnieniu.

GKO zwraca uwagę, iż w orzeczeniu Komisji Orzekającej I instancji błędnie opisano przypisane Obwinionemu czyny. Uwagę na to, jako pierwsza, zwróciła Komisja Orzekająca I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia. Tym bardziej jest zaskakujące, że Komisja ta mając wiedzę, w jaki sposób należy dokonać prawidłowego przypisania czynów uczyniła to w sentencji zaskarżonego orzeczenia błędnie. Przy ewentualnym, ponownym przypisywaniu Obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca I instancji prawidłowo określi czas popełnienia poszczególnych naruszeń oraz dokona prawidłowego ich opisu.

Mając na uwadze powyższe GKO, orzekła jak w sentencji.