



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 25 listopada 2013 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Kaczorkiewicz
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik
	<i>Członek GKO:</i>	Artur Walasik (spr.)
Protokolant:		Dorota Machnicka

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 listopada 2013 r. odwołania wniesionego przez Obrońcę Obwinionego - pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora, od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości z 28 marca 2013 r., sygn. akt: Ds. 46/2012, którym Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że w II połowie 2011 r. nieumyślnie przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłacenie nagród jubileuszowych następującym nieuprawnionym pracownikom:

1. (...) – zatrudnionemu w Gospodarstwie Pomocniczym od 1.04.2003r. (pierwsza umowa o pracę zawarta z dnia 29.12.2003 r.), któremu w dniu 21.09.2011r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 250% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 40 lat pracy, a w dniu 23.09.2011r. wypłacono pracownikowi nagrodę jubileuszową **w kwocie 8.041,25 zł brutto;**
2. (...) – zatrudnionej w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.01.2002r., której w dniu 21.09.2011r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 100% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 25 lat pracy, a w dniu 23.09.2011r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową **w kwocie 1.897,50 zł brutto;**
3. (...) – zatrudnionemu w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.08.2005r. (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 28.07.2005r.), któremu w dniu 21.09.2011r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 150% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 30 lat pracy, a w dniu

- 23.09.2011r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową w kwocie **7.200,00 zł brutto**;
4. (...) – zatrudnionemu w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.01.2006r. (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 12.12.2005r.), któremu w dniu 21.09.2011r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 100% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 25 lat pracy, a w dniu 23.09.2011r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową w kwocie **1.897,02 zł brutto**;
 5. (...) - zatrudnionej w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.01.2006r. (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 12.02.2005r.), której w dniu 21.09.2011r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 100% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 25 lat pracy, a w dniu 23.09.2011r. przekazano pracownikowi środki pieniężne tytułem przyznanej nagrody jubileuszowej w kwocie **3.420,00 zł brutto** na rachunek bankowy;
 6. (...) – zatrudnionemu w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.05.2005r. (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 01.05.2005r.), któremu w dniu 21.09.2011r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 100% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 25 lat pracy, a w dniu 23.09.2011r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową w kwocie **2.450,00 zł brutto**;
 7. (...) - zatrudnionemu w Gospodarstwie Pomocniczym od 02.10.2006r. (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 29.09.2006r.), któremu w dniu 26.10.2011r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 200% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 35 lat pracy, a w dniu 27.10.2011r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową w kwocie **6.880,00 zł brutto**;
 8. (...) - zatrudnionej w Gospodarstwie Pomocniczym (umowa z dnia 29.04.2005r), poprzednio w Gospodarstwie Pomocniczym (06.05.2004 r.-15.04.2005 r.), której w dniu 21.09.2011r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 100% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 25 lat pracy, a w dniu 23.09.2011r. pracownikowi przekazano na rachunek bankowy środki pieniężne tytułem przyznanej nagrody jubileuszowej w kwocie **3.420,00 zł brutto**;
 9. (...) - zatrudnionemu w Gospodarstwie Pomocniczym od 05.05.2003r.(pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 01.05.2003r.), a w dniu 21.09.2011r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 100% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 25 lat pracy, a w dniu 23.09.2011r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową w kwocie **1.763,00 zł brutto**;
 10. (...) - zatrudnionemu w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.11.2004 r. (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 27.10.2004 r.), a w dniu 21.09.2011 r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 100% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 25 lat pracy, a w dniu 23.09.2011r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową w kwocie **1.693,13 zł brutto**;
 11. (...) – zatrudnionemu w Gospodarstwie Pomocniczym przy Zakładzie Poprawczym od 05.11.1997 r. do 30.09.2010 r., następnie, od 01.10.2010 r. w GP, któremu w dniu 26.10.2011r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 75% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 20 lat pracy, a w dniu 27.10.2011r.pracownikowi przekazano na rachunek

- bankowy środki pieniężne tytułem przyznanej nagrody jubileuszowej **w kwocie 1.800,00 zł brutto;**
12. (...) - zatrudnionemu w Gospodarstwie Pomocniczym przy Schronisku dla Nieletnich (pierwsza umowa zawarta została w dniu 02.11.1998r.), któremu w dniu 21.09.2011 r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 75% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 20 lat pracy, a w dniu 23.09.2011 r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową **w kwocie 2.160,00 zł brutto;**
 13. (...) - zatrudnionemu w Gospodarstwie Pomocniczym (pierwsza umowa zawarta została w dniu 01.07.2004 r.), któremu w dniu 21.09.2011 r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 75% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 20 lat pracy, a w dniu 23.09.2011 r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową **w kwocie 1.732,50 zł brutto;**
 14. (...) - zatrudnionemu w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.02.2008 r. (pierwsza umowa o pracę zawarta została w dniu 21.01.2008 r.), któremu w dniu 21.09.2011 r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 200% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 35 lat pracy, a w dniu 23.09.2011r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową **w kwocie 3.720,00 zł brutto;**
 15. (...) - zatrudnionej w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.04.2005 r. (pierwsza umowa o pracę zawarta została w dniu 29.03.2005r.), której w dniu 21.09.2011r. Dyrektor Instytucji zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 75% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 20 lat pracy, a w dniu 23.09.2011r. pracownikowi przekazano na rachunek bankowy środki pieniężne tytułem przyznanej nagrody jubileuszowej **w kwocie 1.848,75 zł brutto;**
 16. (...) - zatrudnionemu w Gospodarstwie Pomocniczym Stacja Obsługi Samochodów (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 26.02.2007 r.). Pracownikowi w dniu 31.10.2008 r. upłynęło 35 lat pracy, wobec czego wypłacono nagrodę jubileuszową w wysokości 200% miesięcznego wynagrodzenia. Podstawa prawna decyzji - regulamin wynagradzania z 01.09.2005 r., któremu pracownikowi w dniu 03.11.2008 r. wypłacono nagrodę jubileuszową **w kwocie 5.638,20 zł brutto;**
 17. (...) - zatrudnionej w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.09.2003r. (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 01.09.2003r.), której w dniu 21.09.2011r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 150% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 30 lat pracy, a w dniu 23.09.2011r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową **w kwocie 5.130,00 zł brutto;**
 18. (...) - zatrudnionemu w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.01.2003 r. (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 03.01.2003 r.), której w dniu 21.09.2011 r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 200% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 35 lat pracy, a w dniu 23.09.2011 r. pracownikowi przekazano na rachunek bankowy środki pieniężne tytułem przyznanej nagrody jubileuszowej **w kwocie 4.902,00 zł brutto;**
 19. (...) – zatrudnionej w od 17.05.1993r., której w dniu 26.08.2011r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 100% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 25 lat pracy, a w dniu 02.09.2011r. pracownikowi przekazano na rachunek bankowy środki pieniężne tytułem przyznanej nagrody jubileuszowej **w kwocie 1.769,00 zł brutto;**

20. (...) - zatrudnionemu w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.03.2004 r.(pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 23.02.2004 r.), któremu w dniu 21.09.2011 r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 150% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 30 lat pracy, a w dniu 23.09.2011r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową **w kwocie 4.537,50 zł brutto;**
21. (...) - zatrudnionemu w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.04.2006 r. (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 22.12.2005 r.), któremu w dniu 21.09.2011 r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 200% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 35 lat pracy, a w dniu 23.09.2011 r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową **w kwocie 9.240,00 zł brutto;**
22. (...) - zatrudnionemu w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.01.2003 r. (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 03.01.2003r.), któremu w dniu 21.09.2011 r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 250% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 40 lat pracy, a w dniu 23.09.2011 r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową **w kwocie 5.247,53 zł brutto;**
23. (...) - zatrudnionej w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.04.2009 r. (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 27.03.2009r.), której w dniu 21.09.2011 r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 200% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 35 lat pracy, a w dniu 23.09.2011 r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową **w kwocie 8.000,00 zł brutto;**
24. (...) - zatrudnionej w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.01.2005r.(pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 27.12.2004r.), której w dniu 21.09.2011r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 200% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 35 lat pracy, a w dniu 23.09.2011r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową **w kwocie 3.700,00 zł brutto;**
25. (...) – zatrudnionej w ODK od 31.08.1994 r ., której w dniu 31.03.2011r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 150% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 30 lat pracy, a w dniu 14.04.2011 r. pracownikowi przekazano na rachunek bankowy środki pieniężne tytułem przyznanej nagrody jubileuszowej **w kwocie 2.653,50 zł brutto;**
26. (...) - zatrudnionemu w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.04.2006 r. (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 27.03.2006 r.), któremu w dniu 21.09.2011 r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 150% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 30 lat pracy, a w dniu 23.09.2011 r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową **w kwocie 2.767,83 zł brutto;**
27. (...) – zatrudnionej w Instytucji od 14.10.2011 r., poprzednio w ODK od 02.11.2000 r., której zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 150% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 30 lat pracy, a w dniu 27.10.2011 r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową **w kwocie 2.653,50 zł brutto;**
28. (...) - zatrudnionej w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.04.2007 r. (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 30.03.2007r.), której w dniu 21.09.2011 r. Dyrektor Instytucji zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 150% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 30 lat

- pracy, a w dniu 23.09.2011r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową w kwocie **2.940,00 zł brutto**;
29. (...) - zatrudnionej w Gospodarstwie Pomocniczym Stacja Obsługi Samochodów (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 30.11.2004 r.), której w dniu 10.09.2008 r. Dyrektor zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 50% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 15 lat pracy. Podstawa prawna decyzji-regulamin wynagradzania 01.09.2005 r., a w dniu 11.05.2009 r. wypłacono nagrodę jubileuszową w kwocie **1.983,26 zł brutto**;
30. (...) - zatrudnionej w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.06.2007 r. (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 30.05.2007r.), której w dniu 21.09.2011 r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 75% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 20 lat pracy, a w dniu 23.09.2011 r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową w kwocie **1.721,25 zł brutto**;
31. (...) - zatrudnionej w Gospodarstwie Pomocniczym od 02.04.2007 r. (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 29.03.2007r.), której w dniu 21.09.2011 r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 150% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 30 lat pracy, a w dniu 23.09.2011 r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową w kwocie **2.587,50 zł brutto**;
32. (...) - zatrudnionej w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.10.2010 r. do 12.11.2011r., której w dniu 21.09.2011r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 200% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 35 lat pracy, a w dniu 29.09.2011r. pracownikowi przekazano na rachunek bankowy środki pieniężne tytułem przyznanej nagrody jubileuszowej w kwocie **3.420,00 zł brutto**;
33. (...) - zatrudnionej w Gospodarstwie Pomocniczym od 01.04.2007 r. do 30.09.2011r. (pierwsza umowa o pracę zawarta w dniu 29.03.2007r.), której w dniu 21.09.2011 r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 150% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 30 lat pracy, a w dniu 23.09.2011r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową w kwocie **2.587,50 zł brutto**;
34. (...) – w dniu 21.09.2011 r. zatwierdził do wypłaty nagrodę jubileuszową w wysokości 150% miesięcznego wynagrodzenia pracownika w związku z upływem 30 lat pracy, a w dniu 23.09.2011 r. pracownikowi wypłacono nagrodę jubileuszową w kwocie **2.767,83 zł brutto**;

powodując tym samym nieuzasadnione uszczuplenie środków publicznych w łącznej kwocie 129.411,22 zł, postępując wbrew dyspozycji art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, a nadto wydatków tych dokonano z naruszeniem art. 20 ust. 2 Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Gospodarstw Pomocniczych Jednostek Organizacyjnych z dnia 28 lutego 1997 r.,

oraz Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł,

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 2 oraz art. 78 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyła w całości

zaskarżone orzeczenie i uniewinnia Pana (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 tej ustawy,

2.na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

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

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych złożył w dniu 24 września 2012 r. Dyrektor. W dniu 14 listopada 2012 r. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny Finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości złożył wniosek o ukaranie Dyrektora, obwiniając go o to, że w II połowie 2011 r. naruszył dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłacenie nagród jubileuszowych pracownikom nieuprawnionym, powodując tym samym nieuzasadnione uszczuplenie środków publicznych w łącznej kwocie 129.411,22 zł, postępując wbrew dyspozycji art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, a nadto wydatków tych dokonano z naruszeniem art. 20 ust. 2 Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Gospodarstw Pomocniczych z dnia 28 lutego 1997 r., tj. o czyn określony w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, zwanej dalej ustawą. Wniesiono o wymierzenie kary upomnienia.

W przedmiotowej sprawie rozprawa odbyła się w dniach 20 grudnia 2012 r., 21 stycznia i 27 marca 2013 r. W orzeczeniu z dnia 28 marca 2013 r. Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości uznała Pana za winnego tego, że w II połowie 2011 r. nieumyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków poprzez wypłacenie nagród jubileuszowych 34 nieuprawnionym pracownikom, powodując tym samym nieuzasadnione uszczuplenie środków publicznych w łącznej kwocie 129.411,22 zł, postępując wbrew dyspozycji art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który

stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, a nadto wydatków tych dokonano z naruszeniem art. 20 ust. 2 Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Gospodarstw Pomocniczych Jednostek Organizacyjnych z dnia 28 lutego 1997 r. Obwinionemu wymierzono karę opomnienia.

W uzasadnieniu Komisja Orzekająca I instancji, po zapoznaniu się z materiałem dowodowym, w szczególności z opinią radcy prawnego oraz opinią Biura Prawnego, postanowiła zwrócić się w oparciu o art. 89 ust. 1 ustawy do organu założycielskiego Instytucji o opinię, gdyż, zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, w świetle obowiązującego zapisu w art. 20 ust. 2 Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy powstała wątpliwość, czy pracownikom, którzy podjęli pracę po dniu 1 października 2001 r. do okresu pracy uprawniającego do nagrody jubileuszowej, należy zaliczyć wszystkie, poprzednio zakończone okresy zatrudnienia, nie tylko w gospodarstwach pomocniczych jednostek organizacyjnych więziennictwa, ale też zakończone okresy zatrudnienia w innych zakładach pracy. W przedstawionej opinii z dnia 22 lutego 2013 r. Departament Prawa Cywilnego stwierdził, że z zapisu w protokole dodatkowym nr 3 w art. 20 ust. 2 wynika, że zostały wymienione dwie grupy pracowników, jedna to pracownicy zatrudnieni po dniu 1 października 2001 r. Pracownikom pierwszej grupy do okresu pracy uprawniającego do nagrody jubileuszowej wlicza się wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia (bez względu na podmiot zatrudniający) oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Pracownikom drugiej grupy wlicza się natomiast wszystkie, poprzednio zakończone okresy zatrudnienia, ale tylko w gospodarstwach pomocniczych jednostek organizacyjnych więziennictwa oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Literalna wykładnia, zdaniem Departamentu Prawa Cywilnego wskazuje, że pracownikowi zatrudnionemu po dniu 1 października 2001 r. do okresu pracy uprawniającego do nagrody jubileuszowej, wlicza się tylko wszystkie, poprzednio zakończone okresy zatrudnienia w gospodarstwach pomocniczych jednostek organizacyjnych więziennictwa. Podobną opinię przedstawiło Biuro Prawne Centralnego Zarządu Służby Więziennej z dnia 11 stycznia 2012 r., w której zwrócono uwagę, że w opinii radcy prawnego dokonano jedynie wykładni językowej pkt 2 ust. 2 art. 20 układu zbiorowego pracy. Taka wykładnia, choć korzystna dla pracowników instytucji gospodarki budżetowej, zdaniem Biura, jest niedopuszczalna zarówno z uwagi na językowe i celowościowe reguły wykładni.

Komisja Orzekająca I instancji uznała, iż nagroda jubileuszowa nie jest powszechnym świadczeniem ze stosunku pracy i przysługuje pracownikowi tylko wówczas, gdy obowiązujące w danym zakładzie pracy przepisy o wynagrodzeniu (układ zbiorowy pracy, regulamin wynagradzania lub szczególne przepisy o wynagradzaniu określonych grup pracowników) przewidują wypłatę tego świadczenia. To przepisy szczególne decydują o nabyciu prawa do nagrody jubileuszowej oraz zasadach ustalania i wypłacania tego świadczenia. Przepisy płacowe mogą kształtować do niej prawo w sposób samodzielny i swobodny (liczba lat, kwestia stażu pracy – ogólny albo zakładowy, zasady uwzględniania innych okresów), pomijając bądź uwzględniając pewne okresy pozostawania w zatrudnieniu.

Rozważając wymiar kary za przypisane naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca I instancji wzięła pod uwagę stopień szkodliwości tego naruszenia dla finansów publicznych, jak również motywy, sposób i okoliczności działania Obwinionego. Komisja uznała, iż stopień szkodliwości jest znaczny ze względu na wysokość ogólnej

kwoty wypłat nagród jubileuszowych. Biorąc pod uwagę jednak motywy działania Obwinionego, stwierdzono, iż znajduje zastosowanie przepis art. 36 ust. 1 ustawy. Komisja uwzględniła motywy działania Obwinionego, który mając wątpliwości związane z interpretacją przepisów Układu Zbiorowego Pracy, zwrócił się o opinię prawną do radcy prawnego. Jego celem było wypłacenie pracownikom Instytucji należnych nagród jubileuszowych. Powyższe wskazuje, zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, że Obwiniony nie miał zamiaru naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Komisja, biorąc pod uwagę powyższe, wymierzyła najniższą z katalogu kar określonych w art. 31 ust. 1 ustawy.

W dniu 17 czerwca 2013 r. odwołanie złożył obrońca Obwinionego, w którym zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono:

- a) naruszenie art. 19 ust. 1 ustawy polegające na ukaraniu Obwinionego o czyn, który nie stanowił naruszenia dyscypliny finansów publicznych w dacie jego popełnienia;
- b) naruszenie art. 19 ust. 2 ustawy polegające na ukaraniu Obwinionego mimo, iż nie można przypisać Mu winy;
- c) naruszenie art. 21 ustawy poprzez jego błędną wykładnię, sprowadzającą się do przyjęcia, iż w świetle tego przepisu wiele zachowań Obwinionego na przestrzeni długiego okresu czasu może stanowić jeden czyn;
- d) naruszenie art. 24 ustawy polegające na ukaraniu Obwinionego na podstawie ustawy obowiązującej w dacie orzekania mimo, iż w dacie czynu zachowanie jego nie stanowiło deliktu dyscypliny finansów publicznych;
- e) naruszenie art. 76 ust. 1 ustawy polegające na uznaniu Obwinionego winnym mimo, że jego odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie została udowodniona;
- f) naruszenie art. 76 ust. 3 ustawy polegające na rozstrzygnięciu niedających się usunąć wątpliwości na niekorzyść Obwinionego;
- g) naruszenie art. 89 ust. 1 ustawy polegające na zaniechaniu wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpoznania zebranego materiału dowodowego;
- h) błędną wykładnię art. 89 ust. 1 ustawy polegające na przyjęciu, iż przepis ten może być podstawą do wystąpienia o opinię prawną, której przedmiotem ma być ocena prawna zachowania Obwinionego, będącego przedmiotem kognicji organu *a quo*;
- i) naruszenie art. 135 ust. 2 pkt 5 ustawy polegające na nie wskazaniu przepisu ustawy, którego naruszenie komisja Obwinionemu przypisała;
- j) naruszenie art. 137 ust. 2 pkt 2 ustawy polegające na niewskazaniu dowodów, na których skład orzekający się oparł;
- k) naruszenie art. 137 ust. 2 pkt 3 ustawy polegające na niewyjaśnieniu podstawy prawnej orzeczenia.

Zgłaszając powyższe zarzuty, Obrońca w pierwszej kolejności, na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy, wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i uniewinnienie Obwinionego od dokonania zarzuconego mu czynu. Ewentualnie, na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy, Obrońca wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości.

W obszernym uzasadnieniu wskazano, co następuje. W pierwszej kolejności podniesiono, iż uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia nie spełnia wymogów dokumentu urzędowego o charakterze sprawozdawczym, o którym mowa w art. 137 ust. 2 ustawy. W

treści uzasadnienia nie wskazano żadnych dowodów, na których Komisja oparła swoje rozstrzygnięcie. Komisja nie wskazała, na jakiej podstawie uważa, że żadnej z 34 osób wymienionych w sentencji nie należała się nagroda jubileuszowa. Komisja nie wskazała również, jakiego rodzaju przepisy dotyczące poszczególnych rodzajów wydatków miała na myśli przypisując odpowiedzialność. Komisja nie podjęła próby odniesienia się do sytuacji prawnej każdej z osób, co do których stwierdziła, że wypłacono im nienależne nagrody jubileuszowe. Nie wyjaśniono, jakiego konkretnie okresu każdej z tych osób nie można wliczyć do okresu, od którego zależą uprawnienia do nagrody jubileuszowej i nie sprawdziła, czy rzeczywiście dany okres z innych względów nie podlegałby wliczeniu do stażu pracy.

Zwrócono również uwagę, iż Komisja Orzekająca I instancji wskazała na art. 24 ustawy, stwierdzając, że przyjęła jako względniejszą ustawę obowiązującą w dacie popełnia czynu. Lektura sentencji prowadzi jednak do wniosków przeciwnych. Powyższego Obwiniony może jedynie się domyślać, bowiem w sentencji orzeczenia – wbrew dyrektywie art. 135 ust. 2 pkt 5 ustawy nie wskazano żadnego przepisu tej ustawy, którego naruszenie Komisja Orzekająca I instancji Obwinionemu przypisała. Komisja dokonała modyfikacji zarzutu postawionego Obwinionemu przez rzecznika i uczyniła to w sposób niezgodny z treścią art. 24 ust. 1 oraz art. 135 ust. 2 pkt 5 ustawy. Treść orzeczenia, zdaniem strony odwołującej się, jest wzajemnie sprzeczna, bowiem na k. 17 Komisja opisuje zachowanie, o którym mowa w art. 11 ustawy (nie podając dalszych jednostek redakcyjnych), tymczasem na k. 15 uzasadnienia Komisja twierdzi, że zastosowała ustawę „starą”, a zatem tę, w której art. 11 miał dwa ustępy. Z powyższych względów orzeczenie komisji jest niezrozumiałe.

Komisja Orzekająca I instancji ustaliła (k. 16 uzasadnienia), iż w związku z czynem nie doszło do przekroczenia planu jednostki sektora finansów publicznych. I tym samym uznała, że należy rozpatrywać w sprawie przesłankę drugą, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy, to jest „przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków”. Komisja uznała jako niewiarygodne oświadczenie Obwinionego, iż w planie finansowym na rok 2011 były zaplanowane środki na wypłatę pracownikom nagród jubileuszowych. Z tego powodu, zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, Obwiniony, dokonując wydatku, dokonał go z przekroczeniem upoważnienia. Komisja odmówiła waloru wiarygodności wyjaśnieniom Obwinionego, iż w planie finansowym na 2011 r. były zaplanowane środki na wypłatę pracownikom nagród jubileuszowych. Tego rodzaju postępowanie w sposób oczywisty narusza – zdaniem strony odwołującej się – zasady, o których mowa w art. 76 ust. 1 i 3 ustawy, jak również obowiązek wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, o którym traktuje art. 89 ust. 1 tej ustawy. Komisja mogła podjąć próbę uzyskania planu finansowego jednostki celem wyjaśnienia wskazanej kwestii.

Odnosząc się do kwestii winy, strona odwołująca się zwróciła uwagę, iż poza sferą rozważań Komisji pozostała okoliczność, iż dysponowała ona kilkoma opiniami i każda z tych opinii odmiennie oceniała zagadnienie wypłaty nagród jubileuszowych. Ponadto w pytaniu skierowanym do Departamentu Prawa Cywilnego, przyznano *expressis verbis*, iż problem prawny budził wątpliwości. Komisja nie wskazała obiektywnego wzorca zachowania i nie przedstawiła czynności, które, działający z należytą starannością, Obwiniony miałby podjąć.

Główna Komisja Orzekająca, rozpatrując wniesione odwołanie od orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji, uznała, iż kluczowe dla ustalenia w przedmiotowej sprawie, czy doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest określenie

upoważnienia Obwinionego do dokonania wydatku polegającego na wypłaceniu przyznanych nagród jubileuszowych pracownikom zatrudnionym w kierowanej przez Obwinionego instytucji gospodarki budżetowej. Ustalając zakres upoważnienia do dokonania wydatku ze środków publicznych, konieczne jest odróżnienie ogólnego upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych w danym roku budżetowym od upoważnienia do dokonania konkretnej płatności (rozdysonowania środków publicznych).

W przedmiotowej sprawie źródłem ogólnego upoważnienia do dokonywania wydatków w instytucji gospodarki budżetowej jest roczny plan finansowy tej instytucji. Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, podstawą gospodarki finansowej instytucji gospodarki budżetowej jest roczny plan finansowy obejmujący w szczególności zestawienie kosztów realizacji funkcjonowania instytucji oraz kosztów wyodrębnionych zadań, z wyszczególnieniem w każdym przypadku wynagrodzeń i składek od nich naliczanych, płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań oraz zakupu towarów i usług. Dla ustalenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków przez dyrektora instytucji gospodarki budżetowej w określonym dniu roku budżetowego, istotna jest również dyspozycja art. 24 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą w planie finansowym instytucji gospodarki budżetowej mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów w trakcie roku budżetowego po uzyskaniu zgody organu wykonującego funkcje organu założycielskiego. W przedmiotowej sprawie, z ustaleń Komisji Orzekającej I instancji, niekwestionowanych przez Obwinionego oraz ustanowionego przez niego obrońcę, wynika że (cyt.) „w przedmiotowej sprawie, w związku z czynem objętym wnioskiem o ukaranie, nie doszło do przekroczenia planu finansowego instytucji. Wypłata pracownikom nagród jubileuszowych została rozliczona w ramach środków finansowych zaplanowanych na wynagrodzenia pracowników instytucji” (s. 16 uzasadnienia do zaskarżonego orzeczenia).

Główna Komisja Orzekająca, przychylając się do wyżej wskazanych ustaleń Komisji Orzekającej I instancji, uznała, iż odpowiedzialność Obwinionego należy rozpatrywać odrębnie dla każdego wydatku polegającego na wypłaceniu w konkretnym dniu, na rzecz konkretnej osoby w określonej wysokości nagrody jubileuszowej. Przedmiotem rozważenia powinno być zachowanie Obwinionego poprzedzające dokonanie 34 wypłat nagród jubileuszowych w łącznej sumie 124.169,55 zł, a nie jak wskazano w sentencji zaskarżonego orzeczenia w kwocie 129.411,22 zł. Podstawą dokonania wydatku na rzecz każdego z pracowników była, podjęta przez Obwinionego decyzja o przyznaniu nagrody jubileuszowej. Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę, iż zgodnie z zapisami Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy z dnia 28 lutego 1997 r. dla pracowników gospodarstw pomocniczych jednostek organizacyjnych więziennictwa (dalej układ zbiorowy pracy), przyznanie nagrody jest obowiązkiem zakładu pracy wynikającym z nabytych przez pracownika uprawnień do otrzymania nagrody jubileuszowej. Należy więc uznać, iż nawet w przypadku nieujęcia tych nagród w planie finansowym Obwiniony zobowiązany był do przyznania i wypłacenia tych nagród, przy czym, jak wskazano wyżej (*paragraph supra*) w przedmiotowej sprawie nie doszło do przekroczenia kwot ujętych w planie finansowym kierowanej przez Obwinionego jednostki sektora finansów publicznych.

Rozstrzygnięcia wymaga także, czy przyznając nagrody jubileuszowe Obwiniony przekroczył zakres upoważnienia do dokonania wydatku określonego rodzaju. Z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, iż dokonanie przedmiotowych wydatków poprzedzone zostało przez Obwinionego zasięgnięciem opinii prawnej. Z przedstawionej

Obwinionemu opinii prawnej wynikało jednoznacznie, iż pracownicy, którym wypłacenie nagród stanowi czyn Mu przypisany w skarżonym orzeczeniu, mieli do nich prawo. Zgodnie z treścią opinii, na której oparł swoje działania Obwiniony, interpretacja art. 20 ust. 2 pkt 2 układu zbiorowego pracy pozwalała przyjąć, iż pracodawca zobowiązany był nagrody jubileuszowe tym pracownikom przyznać. W przedmiotowej sprawie dla każdego z 34 pracowników ustalone zostały, zgodnie z dyspozycjami powyżej przywołanego artykułu, okresy pracy niezbędne dla ustalenia ich prawa do nagród. W konsekwencji należy przyjąć, iż Obwinionemu nie można przypisać czynu polegającego na dokonaniu wydatku niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

W omawianej sytuacji Obwiniony nie miał możliwości zachowania, które nie naruszałoby normy prawnej - dochowanie zasad dokonywania wydatków z środków publicznych skutkowałoby naruszeniem obowiązku wynikającego z zapisów Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy z dnia 28 lutego 1997 r. dla pracowników gospodarstw pomocniczych jednostek organizacyjnych więziennictwa, a więc naruszeniem obowiązków pracodawcy wobec pracownika. Zważywszy, iż układ zbiorowy znajduje umocowanie w aktach rangi ustawowej, zaś realizacja uprawnień pracowników w zakresie wynagrodzenia jest podstawowym obowiązkiem pracodawcy mamy do czynienia ze sprzecznością dwóch norm prawnych. Zdaniem GKO, to zadaniem ustawodawcy jest takie ukształtowanie przepisów prawa, by akty regulujące działalność jednostek sektora finansów publicznych nie pozostawały ze sobą w sprzeczności i było możliwe zachowanie nie naruszające żadnego przepisu.

Zdaniem GKO, od nikogo, w tym również od osób odpowiedzialnych za dysponowanie środkami publicznymi, nie można wymagać, by dokonywał oceny, który z obowiązków wynikających z przepisów rangi ustawowej jest "istotniejszy", a który może zostać naruszony. Istotnym elementem odpowiedzialności (choć nie wymienionym wprost w ustawie) jest zatem bezprawność czynu. W omawianej sprawie fakt, iż zachowanie skutkujące przekroczeniem uprawnień do dokonywania wydatków było realizacją obowiązku pracodawcy wyłącza bezprawność czynu, a co za tym idzie wyłącza możliwość postawienia skutecznego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.