

**Orzeczenie**  
**Główniej Komisji Orzekającej**  
**w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych**  
**z dnia 7 listopada 2013 r.**  
**sygn. akt BDF1/4900/5/6/RN-3/13/56**

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Piotr Gryśka (spr.)</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Iwona Bendorf-Bundorf</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Artur Wałasik</b>
Protokolant:		<i>Hanna Kąkol</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniach 30 września i 7 listopada 2013 r. odwołań wniesionych przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej na niekorzyść Obwinionego oraz przez Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z dnia 5 listopada 2012 r., sygn. akt: DFP-RKO-540-31/34/11, którym uznano Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w (...) winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w **art. 11 ust. 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 ustawą, polegającego na dokonaniu w grudniu 2010 r. wydatku ze środków publicznych w formie wypłaty nienależnych odpraw pieniężnych w łącznej wysokości 40 383,12 zł z przekroczeniem posiadanego zakresu upoważnienia określonego w art. 100 ust. 1 i 6 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.) oraz w zw. z art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844 ze zm.), a także z art. 36 § 1 i § 1<sup>1</sup> Kodeksu pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.),

co skutkowało naruszeniem art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.),

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł,

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...).**

### **Uzasadnienie**

Orzeczeniem z dnia 5 listopada 2012 r., po ponownym rozpoznaniu sprawy w wyniku orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej z dnia 30 lipca 2012 r., Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej uznała (...), pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w (...) winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu w grudniu 2010 r. wydatku ze środków publicznych w formie wypłaty nienależnych odpraw pieniężnych w łącznej wysokości 40.383,12 zł z przekroczeniem posiadanego zakresu upoważnienia wynikającego z art. 100 ust. 1 i 6 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych oraz w zw. z art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników w zw. z art. 36 § 1 i § 1<sup>1</sup> Kodeksu pracy, co skutkowało naruszeniem art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Za przypisany czyn Komisja orzekająca pierwszej instancji wymierzyła obwinionemu karę upomnienia. Obwiniony został również obciążony kosztami postępowania w sprawie.

Podstawą rozstrzygnięcia Komisji orzekającej pierwszej instancji były następujące ustalenia stanu faktycznego.

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

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

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

- 1) w zawyżonej o 873,12 zł wysokości wypłacono odprawę pieniężną jednej z pracownic gospodarstwa pomocniczego, której ze względu na 7-letni staż pracy odprawa powinna być wypłacona w wysokości dwumiesięcznego, a nie trzymiesięcznego wynagrodzenia,
- 2) (A) wypłacono odprawę pieniężną w kwocie 19.755 zł w sytuacji, gdy pracując w gospodarstwie pomocniczym jako p. o. kierownika był w tym samym czasie zatrudniony w jednostce nadrzędnej – Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w (...) – przebywając tam na udzielonym urlopie bezpłatnym, udzielonym na podstawie art. 174<sup>1</sup> Kodeksu pracy. W likwidowanym gospodarstwie był on zatrudniony na podstawie trzech kolejnych terminowych umów o pracę. Ostatnia umowa o pracę zawarta była w dniu 31.12.2009 roku, w której określono czas trwania umowy „na czas określony od dnia 01.01.2010 roku do momentu zakończenia funkcji p.o. Kierownika”,
- 3) (B) p.o. głównego księgowego gospodarstwa pomocniczego, której wypłacono odprawę pieniężną w kwocie: 19.755 zł brutto, w sytuacji, gdy pracowała ona w gospodarstwie i była w tym samym czasie zatrudniona w jednostce nadrzędnej – Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w (...) – przebywając tam na udzielonym urlopie bezpłatnym, udzielonym na podstawie art. 174<sup>1</sup> Kodeksu pracy. W likwidowanym gospodarstwie była zatrudniona na podstawie umowy o pracę z dnia 05.05.2008 roku na stanowisku p.o. Głównego Księgowego. Czas trwania umowy opiewał „na czas pełnienia funkcji p.o. Głównego Księgowego”.

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

W ocenie Komisji orzekającej pierwszej instancji, wypłacenie powyższych odpraw przez obwinionego (...) skutkowało naruszeniem przez niego dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, albowiem dokonał on wydatków ze środków publicznych w kwocie 40.383,12 zł bez upoważnienia. Zgodnie bowiem z art. 100 ust. 1 i ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, stosunki pracy z pracownikami likwidowanych podmiotów określonych w art. 87 wygasają z dniem zakończenia likwidacji, najpóźniej z dniem 31 grudnia 2010 r., jeżeli na 30 dni przed terminem zakończenia likwidacji albo nie później niż z dniem 30 listopada 2010 r.. nie zostaną im zaproponowane przez organ, o którym mowa w art. 88 albo kierownika jednostki budżetowej nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres. W przypadku wygaśnięcia stosunku pracy lub wypowiedzenia, pracownikom przysługują świadczenia przeznaczone dla pracowników, z którymi stosunki pracy rozwiązuje pracodawca z przyczyn nie dotyczących pracowników. W przedmiotowej sprawie sytuacja taka nie wystąpiła, ponieważ (A), pracując w Gospodarstwie Pomocniczym, zatrudniony był jednocześnie w WZMiUW. Zgodnie z zawartym porozumieniem w dniu 30.04.2008 r. WZMiUW udzielił (A) urlopu bezpłatnego od dnia 30.04.2008 r. do dnia zakończenia pełnienia funkcji p.o. Kierownika Gospodarstwa Pomocniczego. Z ww. osobą zawarte były 3 umowy na czas określony. Trzecia umowa zawarta została w dniu 31.12.2009 r. na czas określony od dnia 01.01.2010 r. do momentu zakończenia pełnienia funkcji p.o. Kierownika. Umowę tę zawierał obwiniony Pan (...). Taka sama sytuacja dotyczyła (B). Zawarto także w dniu 05.05. 2008 r. porozumienie, na podstawie którego udzielono (B) urlopu bezpłatnego do dnia zakończenia pełnienia funkcji p.o. Głównego Księgowego. Zawarta w dniu 05.05.2000 r. ww. umowa o pracę także na czas pełnienia funkcji p.o. Głównego Księgowego gospodarstwa pomocniczego. W związku z tym, zawarte z (A) i (B) umowy nie wygasły z powodu likwidacji zakładu, a z powodu zakończenia pełnienia funkcji, tj. do dnia 31 grudnia 2010 r. Umowy o pracę z wyżej wymienionymi pracownikami wygasły na mocy prawa z dniem zakończenia okresu, na jaki były zawarte. Taki stan faktycznie nie dał podstaw do wypłacenia (A) i (B) odpraw pieniężnych, przysługujących pracownikom likwidowanego zakładu pracy na mocy art. 100 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

Komisja orzekająca pierwszej instancji podniosła, że przed dokonaniem wypłat obwiniony powinien dokładnie przeanalizować sprawę, a nawet zasięgnąć opinii prawnej. Obwiniony, co prawda twierdzi, że takie opinie prawne są, ale nie przedstawił ich ani przed Główną Komisją Orzekającą ani też Regionalną Komisją Orzekającą. W ocenie Komisji

orzekającej pierwszej instancji, bezprawność działania obwinionego w zakresie zarzucanego czynu, potwierdzają również zawarte przed Sądem Rejonowym w (...) ugody, na podstawie których (A) i (B) zobowiązali się do zwrotu nienależnie pobranych odpraw. Zgodnie z art. 10 Kodeksu postępowania cywilnego w sprawach, w których zawarcie ugody jest dopuszczalne, Sąd powinien w końcowym stanie postępowania dążyć do ich ugodowego załatwienia. Przed zawarciem ugody, Sąd miał obowiązek wnikliwie przeanalizować wspomniane pozwy dotyczące odpraw pieniężnych. Gdyby okazało się, że odprawy pieniężne zostały wypłacone zgodnie z przepisami, do ugody by nie doszło.

Wymierzając obwinionemu karę upomnienia Komisja pierwszej instancji wzięła pod uwagę całokształt okoliczności, w jakich doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz dotychczasową niekaralność.

Odwołanie od orzeczenia pierwszej instancji złożył rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji oraz obwiniony.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji zaskarżył orzeczenie Komisji orzekającej pierwszej instancji w całości, na niekorzyść obwinionego. Orzeczeniu zarzucił obrazę art. 33 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez brak analizy okoliczności popełnienia czynu wpływających na wymiar kary oraz brak uzasadnienia dla przyjęcia, że w niniejszej sprawie stopień szkodliwości dla finansów publicznych był znikomy, co w konsekwencji doprowadziło do wymierzenia obwinionemu kary nieadekwatnej do wagi popełnionego czynu. W ocenie odwołującego się rzecznika, Komisja nie uzasadniła w sposób rzetelny wymierzonej obwinionemu kary. Uzasadnienie orzeczenia w tym zakresie jest lakoniczne i nie spełnia wymagań sformułowanych w obowiązujących w tym zakresie przepisach. Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania lub rozstrzygnięcie co do wymiaru kary.

Obwiniony zaskarżył orzeczenie w całości, zarzucając mu w szczególności:

- 1) brak wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego polegający na:
  - a) pominięciu w treści wydanego orzeczenia zastrzeżeń do protokołu kontroli,
  - b) błędnej ocenie umów o pracę zawartych z pracownikami (A) i (B) i uznanie, iż umowy te były umowami na czas określony i wygasły wskutek upływu czasu, na jaki były zawarte, w sytuacji, gdy umowy te były umowami na czas nieokreślony i wygasły wyłącznie wskutek likwidacji gospodarstwa pomocniczego, a dodatkowo, że w przypadku (A) była to trzecia umowa, która z mocy prawa przekształciła się w umowę o pracę na czas nieokreślony,

- c) oddaleniu wniosku dowodowego z przesłuchania świadków tj. (A) i (B) na okoliczność ustalenia przyczyn, które stały się powodem zawarcia ugód z pracodawcą,
- 2) pominięcie istotnych okoliczności przemawiających na korzyść obwinionego,
  - 3) rozstrzygnięcie wszelkich wątpliwości na niekorzyść obwinionego.

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

W uzasadnieniu odwołania obwiniony rozwinął przedstawione zarzuty wywodząc w szczególności, że obie kwestionowane umowy o pracę były umowami na czas nieokreślony, w związku z czym ich rozwiązanie rodziło obowiązek wypłaty odpraw na podstawie ustawy - przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Obwiniony zakwestionował również ustalenia organu pierwszej instancji, że pracownicy otrzymali propozycję warunków pracy w rozumieniu art. 100 ust. 1 i ust. 4 ustawy - przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Przez okres zatrudnienia w gospodarstwie pomocniczym przebywali oni bowiem na urlopie bezpłatnym u drugiego pracodawcy, jakim był dla nich WZMiUW. Urlop bezpłatny zakończył się dla każdego z nich z chwilą likwidacji Gospodarstwa Pomocniczego i z tą chwilą nastąpiło wznowienie stosunku pracy w WZMiUW. Nie było to jednak podjęcie kolejnego zatrudnienia wskutek przedstawienia propozycji pracy, a wyłącznie powrót do zakładu po upływie terminu urlopu bezpłatnego. Obwiniony podkreślił, że oboje pracownicy w świadectwach pracy, jako podstawę zakończenia stosunku pracy mają wskazany art. 100 ust. 1 ustawy - przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

Obwiniony nie zgodził się również z ustaleniem, że negatywna ocena jego postawy wynika z faktu, iż dochodzenie zwrotu nienależnie wypłaconych odpraw było efektem działań podjętych nie przez niego lecz przez nową dyrekcję. Wskazał, iż wystąpienie pokontrolne wraz z zobowiązaniem do odzyskania wypłaconych należności (bez względu na ich niezasadność) zostało doręczone do jednostki WZMiUW już po zaprzestaniu wykonywania przez obwinionego obowiązków kierownika tej jednostki i zakończeniu stosunku pracy, okoliczność ta nie może więc być uznana za przemawiającą na jego niekorzyść. W ocenie odwołującego się, potwierdzeniem zasadności stawianego zarzutu nie może być również fakt zawarcia ugód sądowych na podstawie których pracownicy zgodzili się zwrócić wypłacone im odprawy. Jak stwierdził, ugoda w swej istocie nie jest prawotwórcza. nie ustala żadnego stosunku prawnego, ma charakter wyłącznie zobowiązaniowy i wiąże wyłącznie dwie strony. Organ orzekający

pierwszej instancji nie przeprowadził żadnego postępowania na okoliczność jej zawarcia, oddalił wniosek dowodowy w tym zakresie uznając, iż okoliczność, która ma być udowodniona, nie ma znaczenia dla sprawy, podczas gdy zasadnym było ustalenie czym kierowali się pracownicy podejmując określone czynności procesowe. Z informacji obwinionego wynika, że zawarli oni ugody wyłącznie z chęci uniknięcia konfliktu z pracodawcą.

W trakcie rozprawy przed Główną Komisją Orzekającą, obwiniony podtrzymał argumentację przedstawianą w dotychczasowym postępowaniu oraz zawartą w złożonym w sprawie odwołaniu. Stwierdził, że nadal uważa, że jego działania były prawidłowe, ponieważ kwestionowane umowy były zawarte na czas nieokreślony. Wskazał, że czynności związane z wypłatą odpraw konsultował z kierownikiem działu organizacyjnego i radcą prawnym. Wszyscy uważali, że trzeba je wypłacić, a wypłaty parafował główny księgowy. Ponadto obwiniony stwierdził, że nie mając środków na wypłatę tych wynagrodzeń, wystąpił z wnioskiem w tej sprawie do zarządu województwa, który przyznał na ten cel pieniądze. Obwiniony podkreślił, że nie działał sam, wiele osób akceptowało powyższe działania i tylko kontrolujący podważyli ich prawidłowość. Co dziwne, nie znaleziono opinii radcy prawnego w tej kwestii, a przecież ona powinna być kluczowym dowodem w tej sprawie. Obwiniony zwrócił również uwagę na to, że pracownicy oddali pieniądze z odpraw, co oznacza, że uszczuplenie nie wystąpiło, a ewentualna szkoda dla finansów publicznych była niewielka.

Zastępca głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych w trakcie rozprawy przed GKO prezentowała pogląd, że ustalenia co do faktu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych są w obecnym momencie zbędne, bowiem przesądziła to już Główna Komisja Orzekająca, oceniając sprawę przy poprzednim rozpoznaniu i wydając orzeczenie z dnia 30 lipca 2012 r.

Rozpoznając sprawę, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje.

W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca zobowiązana była rozważyć stan prawny, który przyjęty zostanie za podstawę wydawanego w sprawie rozstrzygnięcia. Stosownie bowiem do art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Przepis powyższy ma zastosowanie nie tylko do ustawy będącej podstawą wydawania orzeczenia przez organy orzekające (tj. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) ale również do wszystkich

ustaw szczególnych, mających znaczenie dla rozpoznania postawionego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W dniu 11 lutego 2012 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dokonana ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1429). Przywołana ustawa w zasadniczy sposób zmieniła sposób uregulowania zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustawa, pozostawiając podstawową zasadę odpowiedzialności, polegającą na konieczności przypisania sprawcy winy w czasie popełnienia czynu, zrezygnowała z rozróżniania działań umyślnych i nieumyślnych oraz regulowania wynikających z tego konsekwencji. Mimo niezmienionego katalogu kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, modyfikacji uległy zasady ich wymiaru. Wszystkie te elementy muszą zostać rozważone przy podejmowaniu decyzji o wyborze stanu prawnego będącego podstawą oceny działania obwinionego.

Główna Komisja Orzekająca – w przeciwieństwie do komisji orzekającej pierwszej instancji – uznała, że zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, rozpozna sprawę na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu orzekania. W ocenie GKO, przywołana przez komisję orzekającą pierwszej instancji okoliczność, że w art. 35 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w treści obowiązującej w czasie popełnienia czynu oprócz stopnia szkodliwości naruszenia organ orzekający mógł wziąć również pod uwagę nieumyślność działania sprawcy nie przesądza za uznaniem poprzedniego kształtu ustawy za względniejszą dla sprawcy. Byłoby tak w przypadku, gdyby w obecnie obowiązującym stanie prawnym wymierzenie kary upomnienia byłoby niemożliwe. Sam fakt istnienia dwóch, zamiast jednej, wskazówek co do wymiaru kary upomnienia nie stanowi automatycznego przełamania zasady stosowania ustawy nowej. Stałoby się tak tylko wówczas, gdyby organ orzekający wywiódł, że w przypadku konkretnej sprawy zastosował nie istniejącą dziś konstrukcję.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, za rozpoznaniem sprawy na podstawie ustawy w kształcie obowiązującym w chwili orzekania przemawia zasada stosowania ustawy nowej wynikająca z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz fakt, że nowelizacja nie wprowadziła modyfikacji negatywnie wpływających na sytuację prawną obwinionego. Obwiniony jest osobą mieszczącą się w kręgu osób odpowiadających za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zarówno w



dotychczasowym, jak i w zmienionym stanie prawnym, a zakres przedmiotowy czynu przypisanego obwinionemu orzeczeniem pierwszej instancji nie uległ zasadniczej zmianie (zmiany art. 11 mają charakter doprecyzowujący), nie zmieniły się również przepisy kształtujące sytuację obwinionego jeżeli chodzi o podstawowe zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania odwołania, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż konieczne jest ponowne uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy po raz kolejny do rozpoznania w pierwszej instancji. Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła stanowiska Zastępcy głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych, że jest związana ustaleniami i wskazaniem GKO zawartymi w orzeczeniu z 30 lipca 2012 r. Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę, że zgodnie z art. 150 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wskazania te są wiążące dla komisji orzekającej, której sprawę przekazano. Nie można ich więc rozciągać na GKO, która rozpoznaje odwołanie od orzeczenia wydanego w wyniku ponownego rozpoznania sprawy.

Przyczyną uchylenia orzeczenia komisji orzekającej pierwszej instancji są uchybienia w zakresie przeprowadzenia i oceny postępowania dowodowego w sprawie.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej w niniejszym składzie, komisja orzekająca pierwszej instancji nie rozważyła w żaden sposób procesu, w jakim doszło do wypłacenia kwestionowanych odpraw. Ma to natomiast istotne znaczenie dla ustaleń co do możliwości przypisania obwinionemu winy. W ocenie GKO, konieczne są ustalenia co do trybu, w jakim zapadła decyzja o wypłacie odszkodowań i jaka była w nim rola poszczególnych pracowników funkcyjnych Zarządu Melioracji i Urzędzeń Wodnych w (...). Na znajdującej się w aktach sprawy liście, która była podstawą wypłaty odpraw znajduje się kilkadziesiąt nazwisk. Jak wyjaśnił obwiniony na rozprawie przed GKO, lista do wypłaty sporządzona była przez księgowość gospodarstwa, a podpisana przez niego, główną księgową oraz kierownika wydziału organizacyjnego. Według GKO, konieczne jest ustalenie, kto z pracowników kwalifikował osoby, którym należały się odprawy, czy były w tym zakresie jakieś wątpliwości i jak zostały rozstrzygnięte. Obwiniony podnosił, że w kwestii prawa do odprawy dla kierownika i głównej księgowej gospodarstwa pomocniczego była zasięgana opinia radcy prawnego. W swoim orzeczeniu komisja orzekająca pierwszej instancji stwierdziła, że opinii takiej obwiniony nie przedstawił w toku postępowania, nie wskazując jednak, w jaki sposób miałby ją uzyskać w sytuacji, gdy nie jest już pracownikiem jednostki. Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę, że zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych organy prowadzące postępowanie są obowiązane,

w niezbędnym zakresie, pouczać jego uczestników o ciążyących na nich obowiązkach i przysługujących im prawach oraz udzielać im wyjaśnień i informacji o tych prawach i obowiązkach, tak, aby w toku postępowania jego uczestnicy nie ponieśli szkody z powodu nieznajomości przepisów.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, ustalenia: w jakim trybie doszło do wypłaty odpraw dla pracowników likwidowanego gospodarstwa pomocniczego, kto w tym zakresie podejmował działania i decyzje, czy wypłata odprawy dla któregośkolwiek z pracowników budziła jakiegokolwiek wątpliwości na etapie ustalania uprawnionych i w jaki sposób wątpliwości te były rozstrzygane mają istotne znaczenie dla możliwości przypisania obwinionemu winy w niniejszej sprawie i są niezbędne dla jej rozstrzygnięcia.

Główna Komisja Orzekająca zwróciła również uwagę na zbyt pobieżne rozważania co do sposobu zakończenia obowiązywania umów o pracę zawartych z (A) i (B). Komisja orzekająca pierwszej instancji stwierdziła, że w obu przypadkach wygasły one nie z powodu likwidacji zakładu a w związku z zakończeniem pełnienia funkcji. Komisja nie wskazała jednak żadnych dokumentów, z których wynikałoby w jaki sposób owo „zakończenie pełnienia funkcji” zostało stwierdzone. Jeżeli powodem zakończenia stosunku pracy ma być odwołanie z funkcji to konieczny byłby dokument, który takie zakończenie pełnienia funkcji stwierdza. Jeżeli natomiast zakończenie pełnienia funkcji wynika z likwidacji jednostki, w której była ona sprawowana to dlaczego nie można stwierdzić, że umowa się zakończyła w związku z likwidacją?

Dla ustalenia zamiaru stron co do rzeczywistej treści zawartych umów o pracę znaczenie mieć może data ich zawarcia. Mimo, że organy orzekające dotychczas rozpoznające sprawę sytuację obu umów traktowały jednakowo, to okoliczności i moment ich zawarcia mogą powodować różnice w woli stron co do czasu ich obowiązywania. Z (B) została zawarta jedna umowa, na czas pełnienia funkcji p.o. głównego księgowego, w dniu 5 maja 2008 r., natomiast z (A) trzy: z 30 kwietnia 2008 r., z 3 listopada 2009 r. i z 31 grudnia 2009 r. Ostatnia z umów została zawarta „na czas określony do momentu zakończenia pełnienia funkcji p.o. kierownika”. Należy wskazać, że Dziennik Ustaw zawierający przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych wydany został w dniu 24 września 2009 r. Zatem można założyć, że obwiniony, zawierając umowę z (A) w dniu 31 grudnia 2009 r., wiedział już, że gospodarstwa pomocnicze z końcem 2010 r. przestaną funkcjonować jako forma organizacyjna. Może to prowadzić do wniosku, że zawierając umowę obie strony przyjęły, że jest ona zawierana na okres do końca 2010 r. To mogłoby uzasadniać tezę, że umowa ta wygasła z upływem czasu na

jaki została zawarta. Rozumowania tego nie można jednak zastosować do umowy z (B), która zawarta została w maju 2008 r.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, okoliczność pozostawiania przez pracowników, którym wypłacone zostały kwestionowane odprawy na urlopach bezpłatnych nie może być utożsamiana z przewidzianą w art. 100 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych konstrukcją zaproponowania nowych warunków pracy. W oczywisty sposób konstrukcja ta miała ograniczyć wypłatę odpraw tylko do tych osób, które wskutek likwidacji gospodarstw pomocniczych, jako formy jednostki sektora finansów publicznych, pozostaną bez zatrudnienia, ale w wyniku takiego a nie innego ujęcia treści regulacji nie dotyczy osób, które korzystają z istniejących w systemie konstrukcji prawnych, w tym przypadku – gwarancji wynikających z udzielenia przez pracodawcę urlopu bezpłatnego. Główna Komisja Orzekająca podziela więc pogląd obwinionego, że w niniejszej sprawie nie miało miejsca zaproponowanie pracownikom nowych warunków pracy, a jedynie ich powrót na poprzednio zajmowane stanowiska w związku z zakończeniem urlopu bezpłatnego. Wskazać należy, że w sytuacji, gdyby któryś ze zwalnianych z gospodarstwa pomocniczego pracowników przebywał na urlopie bezpłatnym u innego pracodawcy niż jednostka budżetowa, przy której gospodarstwo działało, kwestia powrotu do pracy z urlopu bezpłatnego pozostawałaby poza sferą działania obwinionego. Oczywiście, uwzględniając zabezpieczający cel wypłaty odpraw, zasadność ich pobrania mogła zostać zakwestionowana przez samych uprawnionych i być może to było przesłanką zawarcia ugód sądowych w sprawie.

Główna Komisja Orzekająca potwierdziła również zasadność zarzutu postawionego w odwołaniu rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji dotyczącego lakoniczności uzasadnienia co do wysokości wymierzonej obwinionemu kary. Uwzględnić należy, że kara upomnienia jest najniższą z katalogu kar przewidzianych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dopuszczalne jest zatem, aby uzasadnienie w tym zakresie było mniej rozbudowane niż w przypadku innych rozstrzygnięć w tym zakresie. Nadal jednak uzasadnienie co do wymierzonej w postępowaniu kary musi spełniać swoją podstawową rolę, szczególnie w kontekście przywołanych przez rzecznika stwierdzeń Głównej Komisji Orzekającej zawartych w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 30 lipca 2012 r.

Wskazując na powyższe obszary wymagające dodatkowych ustaleń, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji orzeczenia.