



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

Warszawa, dnia 19 stycznia 2015 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Maciej Berek (spr.)</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Ireneusz Piasecki</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Teresa Warszawska</b>
Protokolant:		<b>Anna Jedlińska</b>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Pawła Laudańskiego**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 stycznia 2015 r. odwołania Obwinionego (...), (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z dnia 1 września 2014 r., sygn. akt: ZDB-4100-23/2013, którym uznano Obwinionego (...)- pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) Centrum (...) - winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 13 pkt 6 polegającego na wydatkowaniu w okresie od kwietnia 2010 r. do grudnia 2011 r. środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi, ujętych w Rocznym Planie Działań Pomocy Technicznej, w oparciu o umowy zawierane pomiędzy (...) a (...) Centrum (...) o dofinansowanie Roczego Planu Działań Pomocy Technicznej (...), a przekazywanych w formie dotacji celowej, niezgodnie z przepisem art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych poprzez naliczenie i wypłatę

## Sygn. akt BDF1/4900/111/117/14

dotyków do wynagrodzeń pracownikom (...) Centrum (...) z tytułu przepracowania godzin nadliczbowych w kwocie 33.326,78 zł, na podstawie następujących list płac:

- z dnia 12.04.2010 r. nr 04/2010 w kwocie	1 070,85 zł
- z dnia 12.04.2010 r. nr 04/2010 w kwocie	735,89 zł
- z dnia 10.05.2010 r. nr 05/2010 w kwocie	2 774,21 zł
- z dnia 10.06.2010 r. nr 06/2010 w kwocie	5 434,36 zł
- z dnia 07.07.2010 r. nr 07/2010 w kwocie	4 496,79 zł
- z dnia 06.08.2010 r. nr 08/2010 w kwocie	1 930,01 zł
- z dnia 06.08.2010 r. nr 08/2010 w kwocie	1 326,81 zł
- z dnia 09.09.2010 r. nr 09/2010 w kwocie	3 307,95 zł
- z dnia 08.10.2010 r. nr 10/2010 w kwocie	1 727,17 zł
- z dnia 08.11.2010 r. nr 11/2010 w kwocie	1 930,46 zł
- z dnia 07.12.2010 r. nr 12/2010 w kwocie	1 282,76 zł
- z dnia 10.12.2010 r. nr 12/2010 w kwocie	76,58 zł
- z dnia 07.12.2010 r. nr 12/2010 w kwocie	884,66 zł
- z dnia 10.12.2010 r. nr 12/2010 w kwocie	53,43 zł
- z dnia 08.06.2011 r. nr 06/2011 w kwocie	603,02 zł
- z dnia 08.06.2011 r. nr 06/2011 w kwocie	49,30 zł
- z dnia 06.07.2011 r. nr 07/2011 w kwocie	638,71 zł
- z dnia 05.10.2011 r. nr 10/2011 w kwocie	562,38 zł
- z dnia 08.11.2011 r. nr 11/2011 w kwocie	443,45 zł
- z dnia 08.11.2011 r. nr 11/2011 w kwocie	301,11 zł
- z dnia 07.12.2011 r. nr 12/2011 w kwocie	827,37 zł
- z dnia 07.12.2011 r. nr 12/2011 w kwocie	567,41 zł
- z dnia 27.12.2011 r. nr 12/2011 w kwocie	2 302,10 zł

oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu natomiast obciążono kosztami postępowania,

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529), utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.**

**Pouczenie:**

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

**Uzasadnienie**

Pierwotne orzeczenie w sprawie (...), pełniącego w czasie zarzucanych czynów funkcję dyrektora (...) Centrum (...) (nazywanego dalej także Centrum) Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu (nazywana dalej także RKO) wydała w dniu 21 października 2013 r. Orzeczeniem tym RKO:

- 1) umorzyła postępowanie, w zakresie czynu polegającego na tym, że w okresie od marca 2010 r. do grudnia 2011 r. Obwiniony wydatkował środki Pomocy Technicznej pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegające zwrotowi, ujęte w Rocznym Planie Działań Pomocy Technicznej i dokonywane w oparciu o umowy zawierane pomiędzy (...) a (...) Centrum (...) o dofinansowanie Roczego Planu Działań Pomocy Technicznej (...), a przekazywane w formie dotacji celowej, niezgodnie z przepisem art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych poprzez naliczenie i wypłatę dodatków do wynagrodzeń pracownikom (...) Centrum (...) z tytułu przepracowania godzin nadliczbowych, w kwocie 1.658,63 zł, na którą to kwotę składają się dodatki wypłacone na podstawie następujących list płac:
  - z dnia 4 marca 2010 r. nr 03/2010 w kwocie 982, 17 zł,
  - z dnia 4 marca 2010 r. nr 03/2010 w kwocie 676,46 zł;
- 2) uniewinniła Obwinionego od zarzucanego czynu „w pozostałym zakresie”;
- 3) wskazała, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

Wniosek o ukaranie, który został wniesiony do RKO w sprawie Obwinionego obejmował zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 13 pkt 6 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 tym, że w okresie od marca 2010 r. do grudnia 2011 r. Obwiniony wydatkował środki Pomocy Technicznej pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,

niepodlegające zwrotowi, ujęte w Rocznym Planie Działań Pomocy Technicznej i dokonywane w oparciu o umowy zawierane pomiędzy (...) a Centrum o dofinansowanie Roczego Planu Działań Pomocy Technicznej (...), a przekazywane w formie dotacji celowej, niezgodnie z przepisem art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych poprzez naliczenie i wypłatę dodatków do wynagrodzeń pracownikom Centrum z tytułu przepracowania godzin nadliczbowych, pomimo że przepisy ustawy o pracownikach samorządowych nie przewidują naliczania dodatku za przepracowane godziny nadliczbowe. Naliczenie i wypłata dodatków nastąpiło w kwocie 35.124,98 zł, na którą to kwotę składają się dodatki wypłacone na podstawie wymieniony w uzasadnieniu orzeczenia RKO 25 list płac – ze wskazaniem daty każdej z list, jej numeru oraz kwoty wypłat realizowanych na podstawie danej listy.

RKO ustaliła (na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Centrum przez Urząd Marszałkowski Województwa (...)), że w Centrum w latach 2009-2011 wydatkowano środki Pomocy Technicznej niezgodnie z przepisem art. 42 ustawy o pracownikach samorządowych. Uznano tym samym, że przedmiotowe wydatki poniesione od dnia 1 stycznia 2009 r. nie stanowiły wydatków kwalifikowanych, w konsekwencji Centrum dokonało zwrotu nadmiernie pobranej dotacji z tytułu nieprawidłowo naliczonych dodatków do wynagrodzeń za przepracowane godziny nadliczbowe za okres od dnia 1 stycznia 2009 r. do marca 2012 r. w wysokości 57.341,04 zł oraz 16.315 zł tytułem odsetek.

Analizując stan prawny, RKO uznała, że stan prawny obowiązujący w chwili popełnienia czynu jest dla sprawcy względniejszy. RKO uznała, że podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy środki, z których realizowano dofinansowanie dla Centrum, a zarazem z gospodarowaniem, którymi związane są zarzuty przedstawione we wniosku o ukaranie, stanowiły środki, o których mowa w art. 13 pkt 3 ustawy, w brzmieniu przed nowelizacją. RKO wskazała tym samym, że hipoteza art. 13 pkt 3 ustawy, w brzmieniu przed nowelizacją nie obejmuje środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, bowiem ich konstrukcja juredyczna przewiduje refundację wydatków poniesionych uprzednio przez beneficjenta.

Odwołanie od orzeczenia RKO wniósł Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Opolu – w zakresie uniewinnienia Obwinionego oraz umorzenia postępowania. W zakresie zarzutu naruszenia art. 13 pkt 3

ustawy, Rzecznik wskazał, że w przedmiotowej sprawie dofinansowanie realizowane było ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, którego środki pochodzą z budżetu Unii Europejskiej i jako takie objęte są dyspozycją art. 13 pkt 3 ustawy, w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 lutego 2012 r. oraz art. 13 pkt 6 ustawy, w brzmieniu obecnie obowiązującym. W ocenie rzecznika nie zmieniał charakteru tych środków i źródła ich pochodzenia fakt, że przyznawane były na podstawie umowy o dofinansowanie, zawartej pomiędzy instytucją zarządzającą lub wdrażającą a beneficjentem. Instytucja zarządzająca/wdrażająca „jest jedynie ogniwem pośredniczącym” w przekazaniu środków beneficjentowi, co nie zmienia charakteru źródła, z które przedmiotowe środki pochodzą. Bez znaczenia dla kwalifikacji tych środków jest sposób ich przekazywania poprzez refundację.

Główna Komisja Orzekająca, nazywana dalej także GKO, rozpatrywała odwołanie na rozprawach w dniach 3 marca oraz 7 kwietnia 2014 r. W ocenie GKO prawidłowa była ocena uznająca wydatki na wynagrodzenia z tytułu przepracowanych nadgodzin przez pracowników Centrum, jako naruszające przepis art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych. Podnoszona w toku postępowania przed RKO oraz przed GKO przez obrońcę Obwinionego rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny sprawa P 26/12 nie miała znaczenia dla oceny prawnej zarzucanych Obwinionemu czynów, w szczególności sprawa rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny nie wpływała na treść normy prawnej, której naruszenie zarzucono Obwinionemu.

GKO wskazała, że zarówno w dacie popełnienia czynu, jak i w dacie orzekania przez GKO, środki pochodzące z funduszy strukturalnych zaliczane były do środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) jest funduszem strukturalnym w rozumieniu przepisów prawa UE. GKO uznała, że zachowanie Obwinionego mieściło się w zakresie czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 13 pkt 3 ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia czynów, co pozwalało uznać, że przepisy obowiązujące w dacie popełnienia czynów nie są dla Obwinionego względniejsze. W ocenie GKO, przyjęta przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – zarówno we wniosku o ukaranie, jak i w odwołaniu – kwalifikacja zarzucanych czynów, jako naruszenia, o którym mowa w art. 13 pkt 6 ustawy, była dopuszczalna.

RKO rozpoznała ponownie sprawę na rozprawie w dniu 1 września 2014 r. i uznała Obwinionego odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w

art. 13 pkt 6 ustawy, polegające na wydatkowaniu w okresie od kwietnia 2010 r. do grudnia 2011 r. środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegających zwrotowi, ujętych w Rocznym Planie Działań Pomocy Technicznej, w oparciu o umowy zawierane pomiędzy (...) a (...) Centrum (...) o dofinansowanie Roczego Planu Działań Pomocy Technicznej (...), a przekazywanych w formie dotacji celowej, niezgodnie z przepisem art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych poprzez naliczenie i wypłatę dodatków do wynagrodzeń pracownikom (...) Centrum (...) z tytułu przepracowania godzin nadliczbowych w kwocie 33.326,78 zł, na podstawie wskazanych w sentencji orzeczenia list płac. RKO odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary oraz orzekła o zasądzeniu zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

W uzasadnieniu RKO podtrzymała ocenę o niesporności stanu faktycznego i przyjęła go bez zastrzeżeń. W ślad za kwalifikacją dokonaną przez GKO, RKO do oceny zarzucanych Obwinionemu czynów zastosowała przepisy obowiązujące w momencie orzekania. RKO uznała, że skoro wydatek na sfinansowanie dodatku za godziny nadliczbowe naruszał prawo, to nie powinien zostać sfinansowany ze środków pochodzących z budżetu Unii (jak i z żadnych innych środków publicznych). RKO uznała wskazane w sentencji i uzasadnieniu wydatki dokonywane na podstawie poszczególnych list płac za naruszające art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, a tym samym wypełniające dyspozycję art. 13 pkt 6 ustawy. RKO wskazała, że za odstępieniem od wymierzenia Obwinionemu kary przemawiała wyróżniająca opinia zwierzchnika o wywiązywaniu się przez Obwinionego z obowiązków służbowych, a także warunki osobiste sprawcy oraz przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez bezzwłoczną realizację uwag i poleceń pokontrolnych.

Odwołanie w imieniu Obwinionego wniósł jego obrońca. Obrońca wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i rozstrzygnięcie sprawy, co do istoty poprzez uniewinnienie Obwinionego, względnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w zakresie pkt I i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji. Dodatkowo obrońca wniósł o „zasądzenie na rzecz Obwinionego kosztów postępowania według norm przepisanych”. W odwołaniu zarzucono orzeczeniu RKO naruszenie „błędą interpretacją i zastosowaniem” przepisów: art. 11 ust. 1 i art. 89 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy oraz art. 44 ust 2 ustawy o finansach publicznych.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, że w przedmiotowej sprawie nie zaistniała tzw. nieprawidłowość w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006 r. str. 25, z późn. zm.), zdaniem odwołującego się nie zaistniała także nieprawidłowość w rozumieniu art. 207 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Odwołujący podkreślił, że wykładnia dyspozycji art. 42 ustawy o pracownikach samorządowych odwołujący jest problematyczna i niejednoznaczna oraz stanowi przedmiot sporów doktrynalnych i jurydycznych. Odwołujący ponownie wskazał na sprawę P 26/12 „prowadzoną obecnie” przez Trybunał Konstytucyjny, jako na dowód niejednoznaczności przepisu art. 42 przywołanej ustawy. Dla udowodnienia tej tezy odwołujący obszernie zacytował treść wystąpienia Sądu Rejonowego w Gliwicach z pytaniem prawnym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 26/12. Obrońca stwierdził następnie „jest oczywistym dokonując analizy sentencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (...) oczywiście na płaszczyźnie gramatycznej – iż Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził na jakiegokolwiek płaszczyźnie, iż – np. – art. 42 ust. 4 ustawy (...) o pracownikach samorządowych (...) w zakresie, w jakim dotyczy pracowników samorządowych nie zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r.” i dalej „jeżeli nie istnieje jakiegokolwiek orzeczenie konstytucyjnego organu Państwa Polskiego o >>konstytucyjności<< lub >>niekonstytucyjności<< określonego aktu prawnego lub jego części – można mu przypisywać wyłącznie takie >>znaczenie<< jakie wynika z jego treści, a każda >>interpretacja<< i jego >>wykładnia<< pozostaje tylko i wyłącznie >>interpretacją<< i >>wykładnią<<.”

Główna Komisja Orzekająca rozpoznała odwołanie na rozprawie w dniu 19 stycznia 2015 r. GKO, zgodnie z argumentacją przyjętą w swoim orzeczeniu z dnia 7 kwietnia 2014 r., jako podstawę rozstrzygnięcia przyjęła przepisy obowiązujące w dacie orzekania. GKO podkreśla, że prawidłowość ustalenia stanu faktycznego nie jest i nie była kwestionowana. GKO w całości podtrzymuje swoją ocenę o poprawności analizy stanu faktycznego przeprowadzonej przez RKO, z tym zastrzeżeniem, że dopiero w orzeczeniu RKO z dnia 1 września 2014 r. RKO, w ślad za wskazaniem w rozumieniu art. 150 ust. 2 ustawy, zakwalifikowała czyn przypisany Obwinionemu, jako naruszenie art. 13 pkt 6 ustawy. RKO

w orzeczeniu z dnia 1 września 2014 r. dokonała, zatem zmiany i korekt w stosunku do poprzedniego swojego orzeczenia w tej sprawie w całym zakresie, w którym GKO uznała to za niezbędne. Innymi słowy GKO uznaje zaskarżone orzeczenie RKO za prawidłowe formalnie oraz merytorycznie uzasadnione.

Odnosząc się do argumentacji wnoszącego odwołanie, to w znacznej mierze oparta jest ona na przywoływaniu stanowiska sadu, który wniósł pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie, w której Trybunał orzekł w dniu 21 stycznia 2014 r., czyli przed rozpoznaniem przed GKO pierwszego odwołania w tej sprawie. Rozpoznając pierwsze odwołanie, GKO w trakcie rozprawy podjęła próbę wyjaśnienia Obrońcy znaczenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności tzw. wyroku zakresowego. Niezależnie od oceny, czy jest to przyjęta taktyka postępowania strony postępowania, czy wyraz sposobu rozumienia przez obrońcę znaczenia orzeczeń Trybunału, GKO zmuszona jest ograniczyć się do stwierdzenia, że orzeczenie wydane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 26/12 jest oczywiście irrelevantne dla rozpatrywanej przez GKO sprawy. Słusznie dostrzega odwołujący, że rozstrzygnięcia w tej sprawie – podobnie jak w każdej innej – oparte są na wykładni, która pozwala ustalić treść znajdujących w sprawie zastosowanie norm prawnych. GKO nie podziela wynikającej pośrednio z odwołania sugestii zastosowania w rozpoznawanej sprawie norm wynikających z przepisów innych niż analizowanych w uzasadnieniu orzeczenia RKO. W istocie, więc GKO nie znajduje w odwołaniu żadnych argumentów, które można uznać za próbę podważenia, w sposób określony przepisami ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, orzeczenia wydanego przez Komisję Orzekającą I instancji. Wniosek obrońcy Obwinionego o zwrot kosztów GKO pozostawiła bez rozpoznania, jako pozbawiony podstawy prawnej.

Wobec powyższego GKO orzekła, jak w sentencji.