

Teza

Zgodnie z art. 113 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej, karalność przewinienia dyscyplinarnego ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 4 lata. Stosownie do postanowień § 25 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej, komisja dyscyplinarna umarza postępowanie dyscyplinarne, jeżeli nastąpiło przedawnienie karalności.

Naruszenie obowiązku

przestrzegania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa.

Naruszenie zasady sc lub zasady etyki ksc

nie wskazano w orzeczeniu.

Sygn. akt DSC.WK.6402.3.2022.BB

ORZECZENIE

WYŻSZEJ KOMISJI DISCYPLINARNEJ SŁUŻBY CYWILNEJ

Warszawa, 19.04.2023 r.

Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej w składzie:

Jacek Woźniak	przewodniczący składu orzekającego
Dawid Pluta	członek składu orzekającego
Maciej Tomczak	członek składu orzekającego
Cezary Zaremba	członek składu orzekającego

Anna Żółkowska członek składu orzekającego

Bogusława Baprawska protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2021 r. w siedzibie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Warszawie

pod nieobecność M. M. - Obwinionego

przy udziale:

J. J. - rzecznika dyscyplinarnego służby zagranicznej,

r. pr. K. K. - obrońcy Obwinionego

sprawy M. M. - kierownika urzędu w G.

na skutek odwołania z dnia 21 września 2020 r. wniesionego przez M. M., reprezentowanego przez radcę prawnego K. K., od orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej urzędu z dnia 3 września 2020 r. (sygn. akt: KD-4/2019), którym:

- 1) uniewinniono Obwinionego od zarzucanych mu czynów stanowiących naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej określonego w art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1691) w związku z art. 68 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i pkt 4 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 w świetle art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), polegających na braku zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej poprzez organizowanie, nadzorowanie i kontrolowanie pracy podległych mu pracowników, w wyniku czego:
 - a) wystąpiły błędy w prowadzeniu w latach 2017 – 2018 ksiąg rachunkowych oraz błędy w dokumentach księgowych,
 - b) doszło do nierzetelnego dokumentowania stanu majątkowego, w tym prowadzenia ksiąg inwentarzowych w latach 2017 – 2018,
 - c) w latach 2017 – 2018 finansowano koszty działalności innej jednostki,
 - d) w latach 2017 – 2018 nierzetelnie prowadzono gospodarkę samochodową;
- 2) uznano Obwinionego za winnego popełnienia czynu stanowiącego naruszenie

obowiązku członka korpusu służby cywilnej określonego w art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej w związku z art. 68 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i pkt 4 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 w świetle art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych polegającego na braku zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej poprzez organizowanie, nadzorowanie i kontrolowanie pracy podległych mu pracowników, w wyniku czego wystąpiły nieprawidłowości przy sprzedaży przeprowadzonej w okresie wrzesień - październik 2017 r. składników majątku stanowiących wyposażenie poprzedniej siedziby placówki, polegające na braku prawidłowego wykazu zużytych i zbędnych składników rzeczowego majątku ruchomego z propozycją sposobu ich zagospodarowania, braku oszacowania wartości składników, braku protokołu sprzedaży, wydaniu przedmiotu sprzedaży przed dokonaniem wpłaty należności placówce,

- i wymierzono karę upomnienia,

na podstawie art. 126 ust. 3 w związku z art. 127 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej i art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 406) oraz § 36 ust. 1 pkt 3, § 31 ust. 1 pkt 3 w związku z § 25 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej (Dz. U. poz. 493)

ORZĘKA

o uchyleniu orzeczenia komisji dyscyplinarnej wydanego w I instancji w całości i umorzeniu postępowania dyscyplinarnego.

Jacek Woźniak

Dawid Pluta

Maciej Tomczak

Cezary Zaremba

Anna Żółkowska

UZASADNIENIE

Wymierzona Obwinionemu przez Komisję Dyscyplinarną urzędu w dniu 22 lipca 2019 r. kara upomnienia była przedmiotem rozpatrywania przez Wyższą Komisję Dyscyplinarną Służby Cywilnej odwołania z dnia 12 sierpnia 2019 r. wniesionego przez M. M. od orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej urzędu. Orzeczeniem z dnia 15 stycznia 2020 r. Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej (dalej także jako „WKDSC”) uchyliła orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej I Instancji w całości i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania. WKDSC wskazała w swoim orzeczeniu, że w analizowanej sprawie wystąpiły przesłanki uniemożliwiające jej rozpatrzenie sprawy co do meritum, a mianowicie:

- 1) wadliwość w stopniu istotnym orzeczenia wydanego przez Komisję orzekającą w I Instancji;
- 2) dopuszczalność wszczęcia postępowania dyscyplinarnego z uwagi na upływ trzymiesięcznego terminu, o którym mowa w art. 113 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej.

W zakresie pierwszej przesłanki WKDSC stwierdziła, że Rzecznik dyscyplinarny (...) (dalej jako „Rzecznik dyscyplinarny”) we wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec M. M. zarzucił Obwinionemu popełnienie pięciu czynów mających stanowić naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej. Natomiast Komisja Dyscyplinarna urzędu w części orzeczenia, w której powinna orzec o winie i rozstrzygnąć co do kary wraz z podaniem kwalifikacji prawnej albo uznać Obwinionego za niewinnego, odniosła się tylko do pierwszego z pięciu zarzucanych czynów, pozostałe zaś w całości pominęła.

W zakresie drugiej przesłanki WKDSC wskazała, że w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy oraz informacje uzyskane w trakcie rozprawy od Stron postępowania, nie można na etapie rozpatrywania sprawy w II Instancji, w sposób pewny - nie budzący wątpliwości, ustalić daty, w której Dyrektor Generalny urzędu (dalej także jako „DG urzędu”), powziął wiadomość o naruszeniu obowiązków członka korpusu służby cywilnej przez M. M. Zgodnie bowiem z art. 113 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, postępowanie dyscyplinarne nie może być wszczęte po upływie trzech miesięcy od dnia powzięcia przez dyrektora generalnego urzędu wiadomości o naruszeniu obowiązków członka korpusu służby cywilnej ani po upływie dwóch lat od popełnienia tego czynu.

Wskutek uchylecia orzeczenia przez WKDSC, Komisja Dyscyplinarna I Instancji rozpoznała sprawę ponownie na rozprawie w dniu 3 września 2020 r., uwzględniając dyrektywy sformułowane w orzeczeniu WKDSC z dnia 15 stycznia 2020 r.

Powzięcie informacji o czynie.

Z zebranego materiału dowodowego wynika, że DG urzędu powziął w dniu 13 lutego 2019 r. informację o nieprawidłowościach stwierdzonych przez NIK w urzędzie w T. (G.), które sformułowane zostały w wystąpieniu pokontrolnym NIK z 21 grudnia 2018 r. Skan wystąpienia pokontrolnego został przekazany przez Obwinionego do Biura Kontroli i Audytu (dalej także jako „BKA”) w dniu 1 lutego 2019 r., natomiast w dniu 21 lutego 2019 r. wyniki kontroli NIK w urzędzie w T. były omawiane na spotkaniu zorganizowanym w gabinecie Dyrektora Generalnego urzędu.

W dniu 7 marca 2019 r. Kierujący Biurem Kontroli i Audytu przekazał e-mailem Dyrektorowi Generalnemu urzędu analizę nieprawidłowości ustalonych przez kontrolerów NIK podczas kontroli dokumentacji na miejscu w urzędzie w T. z jednoczesnym wskazaniem naruszenia określonych i obowiązujących przepisów prawa krajowego oraz wewnętrznego MSZ.

W przywołanej powyżej wiadomości e-mail, powołując się na ustalenia NIK, wskazano na:

- 1) nierzetelną sprzedaż składników majątku stanowiącego wyposażenie poprzedniej siedziby urzędu;
- 2) błędy w prowadzeniu ksiąg rachunkowych oraz w dokumentach księgowych;
- 3) nierzetelne dokumentowanie stanu majątkowego, w tym prowadzenie ksiąg inwentarzowych;
- 4) finansowanie kosztów działalności innej jednostki (Instytutu (...)) oraz (...) podległego urzędowi);
- 5) nierzetelnie prowadzoną gospodarkę samochodową.

W tym samym dniu, tj. 7 marca 2019 r. DG urzędu przekazał wiadomość e-mail Rzecznikowi dyscyplinarnemu powyższą analizę nieprawidłowości i polecił wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec osób odpowiedzialnych za łamanie przepisów.

Postępowanie wyjaśniające.

W dniu 26 marca 2019 r. Rzecznik dyscyplinarny wydał postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, mającego na celu ustalenie, czy w związku z informacjami zawartymi w Wystąpieniu Pokontrolnym NIK z kontroli urzędu w G. przeprowadzonej w 2018 r. przez NIK, zostały popełnione czyny, o których mowa w art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej, polegające na podejrzeniu naruszenia przepisów prawa opisanych w Wystąpieniu Pokontrolnym NIK przez M. M. kierownika urzędu w G., który jako kierownik jednostki w myśl postanowień art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, odpowiadał za całość gospodarki finansowej jednostki budżetowej. Również w dniu 26 marca 2019 r. Rzecznik dyscyplinarny wydał zawiadomienie skierowane do M. M. kierownika urzędu w G., informujące o wszczęciu postępowania wyjaśniającego w przedmiotowej sprawie.

Przywołane powyżej dokumenty wraz z poleceniem Dyrektora Generalnego urzędu dotyczącym wszczęcia postępowania wyjaśniającego, kopią Wystąpienia Pokontrolnego NIK z dnia 21 grudnia 2018 r. oraz zebraną w sprawie dokumentacją z BKA, zostały przesłane w dniu 26 marca 2019 r. wiadomością e-mail do M. M.

Pismem z dnia 5 kwietnia 2019 r. M. M. ustosunkował się do nieprawidłowości wskazanych w petitum skargi BKA załączonej do polecenia DG urzędu, wskazując swoje stanowisko w sprawie wraz z niezbędnymi wnioskami dowodowymi.

Rzecznik dyscyplinarny pismem z dnia 19 kwietnia 2019 r. poinformował M. M. o zakończeniu postępowania wyjaśniającego oraz o możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy i złożenia dodatkowych wyjaśnień.

Postępowanie dyscyplinarne w I instancji.

W dniu 19 kwietnia 2019 r. do Komisji Dyscyplinarnej urzędu wpłynął wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec kierownika urzędu w T. M. M. (datowany na 18 kwietnia 2019 r.), w którym Rzecznik dyscyplinarny wniósł o nałożenie na Obwinionego kary upomnienia na podstawie przepisów art. 37 ust 1a pkt 1 ustawy o służbie zagranicznej.

Komisja Dyscyplinarna I Instancji dwukrotnie (po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 8 maja 2019 r. oraz 13 czerwca 2019 r.) przekazywała sprawę Rzecznikowi dyscyplinarnemu w celu uzupełnienia braków w postępowaniu wyjaśniającym poprzez uzupełnienie wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, tj.:

- 1) (posiedzenie w dniu 8 maja 2019 r.)

- o dokładne określenie czynu stanowiącego naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej, poprzez wskazanie przepisów prawa oraz sposobu ich naruszenia w świetle przepisu art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wskazanie miejsca i czasu jego popełnienia oraz skutków z niego wynikających, stosownie do wymagań określonych w § 11 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej;
- o potwierdzenie, że DG urzędu powziął wiadomość o naruszeniu obowiązków członka korpusu służby cywilnej w dniu 7 marca 2019 r., a jeżeli powziął ją w innym terminie – dołączenie dokumentu potwierdzającego tę datę;
- o regulamin organizacyjny placówki wraz ze schematem organizacyjnym, obejmujący okres, w którym miało dojść do naruszenia obowiązków członka korpusu służby cywilnej.

2) (posiedzenie w dniu 13 czerwca 2019 r.)

- o dokładne określenie czynu stanowiącego naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej, poprzez wskazanie przepisów prawa oraz sposobu ich naruszenia w świetle przepisu art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wskazanie miejsca i czasu jego popełnienia oraz skutków z niego wynikających, stosownie do wymagań określonych w § 11 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej.

Uzupełniona przez Rzecznika dyscyplinarnego (ostateczna) wersja wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec M. M. wpłynęła do Komisji Dyscyplinarnej urzędu w dniu 17 czerwca 2019 r.

W złożonym wniosku Rzecznik dyscyplinarny stwierdził, że *„naruszone zostały przez Obwinionego obowiązki członka korpusu służby cywilnej, polegające na braku sprawowania odpowiedniego nadzoru nad pracą podległych mu pracowników i prowadzenia w sposób prawidłowy kontroli zarządczej, w wyniku czego wystąpił szereg uchybień i nieprawidłowości wykazanych podczas kontroli placówki przez Najwyższą Izbę Kontroli”*. Stanowi to naruszenie art. 69 ust. 1 pkt 3 w związku art. 68 w świetle art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym: *„kierownik jednostki sektora finansów publicznych zwany dalej „kierownikiem jednostki”, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki”*. Na skutek

sprawowania przez Obwinionego jako kierownika jednostki niedostatecznej kontroli zarządczej nad podległym Referatem (...) w urzędzie w T. zachodzi podejrzenie naruszenia przepisów art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej.

W uzasadnieniu wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego jako główne nieprawidłowości stwierdzone w urzędzie w T., zostały przez Rzecznika dyscyplinarnego wskazane:

1. Nierzetelna sprzedaż składników majątku stanowiących wyposażenie poprzedniej siedziby urzędu (Wystąpienie Pokontrolne NIK str. 20-21);

- min. 79 sztuk mebli za łączną kwotę 200,23 euro sprzedano pracownikom (...), (...) oraz Fundacji (...), z którą urząd współpracował przy realizacji projektów rozwojowych;
- sprzedaż majątku nastąpiła w okresie wrzesień-październik 2017 r.;
- brak wykazu zużytych i zbędnych składników rzeczowego majątku ruchomego z propozycją sposobu ich zagospodarowania, brak oszacowania wartości składników, brak protokołu sprzedaży zawierającego szczegółowe uzasadnienie konieczności lub celowości sprzedaży, wydanie przedmiotu sprzedaży przed dokonaniem wpłaty należności placówce.

Ww. nieprawidłowości w ocenie Rzecznika dyscyplinarnego naruszają § 5 i § 6 w zw. z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami majątku Skarbu Państwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 729) oraz § 18 Instrukcji Dyrektora Generalnego urzędu w sprawie gospodarowania składnikami majątku na (...) w sprawie gospodarowania składnikami majątku w (...) podległych Kierownikowi urzędu, wprowadzonej zarządzeniem nr 2 DG urzędu z dnia 11 kwietnia 2014 r. (zwanej dalej także „Instrukcją DG urzędu”). Ponadto mogą wskazywać na niedopełnienie obowiązku chronienia interesów państwa, racjonalnego gospodarowania środkami pieniężnymi, sprawnego i terminowego wykonywania powierzonych zadań oraz naruszenia zakazu kierowania się interesem jednostkowym bądź grupowym.

2. Błędy w prowadzeniu ksiąg rachunkowych oraz w dokumentach księgowych (Wystąpienie Pokontrolne NIK str. 21-33);

- m.in. do ksiąg rachunkowych nie wprowadzano wszystkich zdarzeń, które nastąpiły w okresie sprawozdawczym, zapisy dokonywano na niewłaściwych

kontach, nie przestrzegano zasad w zakresie kontroli dokumentów księgowych, księgi rachunkowe nie były w pełni sprawdzalne.

Ww. nieprawidłowości w ocenie Rzecznika dyscyplinarnego naruszają art. 22 ust. 1, art. 24 ust. 1-3 ustawy o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.) i miały negatywny wpływ na rzetelność sprawozdań budżetowych Rb 23 (dla waluty euro) i Rb 27 oraz Bilansu urzędu sporządzonego na dzień 31 grudnia 2017 r. i 31 grudnia 2018 r. Ponadto mogą wskazywać na niedopełnienie obowiązku racjonalnego gospodarowania środkami pieniężnymi oraz sprawnego i terminowego wykonywania powierzonych zadań. Okres wystąpienia nieprawidłowości: 2017 r.- 2018 r.

3. Nierzetelne dokumentowanie stanu majątkowego, w tym prowadzenie ksiąg inwentarzowych (Wystąpienie Pokontrolne NIK str. 16-18);

- ujęcie w księgach inwentarzowych z opóźnieniem zakupionych składników majątkowych, bądź zupełny brak ujęcia, zaniżenie wartości środków trwałych w księgach inwentarzowych, brak oznakowania środków trwałych mimo upłynięcia długiego okresu od ich zakupu, co oznaczało brak możliwości ustalenia rzeczywistego stanu majątkowego placówki;

Ww. nieprawidłowości zdaniem Rzecznika dyscyplinarnego stanowią naruszenie art. 4 ust. 1, art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości i § 8, 9 i 13 Instrukcji DG urzędu. Ponadto mogą wskazywać na niedopełnienie sprawnego i terminowego wykonywania powierzonych zadań. Okres wystąpienia nieprawidłowości: 2017 r. - 2018 r.

4. Finansowanie kosztów działalności innej jednostki (Wystąpienie Pokontrolne NIK str. 9-11);

- udostępnianie pomieszczeń biurowych Instytutowi (...) bez ustalonego w umowie podziału kosztów eksploatacyjnych, najem mieszkania kierownika IP i ponoszenie jego wydatków przez urząd, brak rozliczenia kosztów eksploatacji z urzędem z tytułu udziału w nich (...).

Ww. nieprawidłowości w ocenie Rzecznika dyscyplinarnego stanowią naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych i § 4 Instrukcji nr 5 DG urzędu z dnia 23 sierpnia 2004 r. w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi w (...). Okres wystąpienia nieprawidłowości: 2017 r. – 2018 r.

5. Nierzetelnie prowadzona gospodarka samochodowa (Wystąpienie Pokontrolne NIK

str. 11-12);

- prowadzenie kart drogowych pojazdów służbowych w sposób uniemożliwiający kontrolę ich wykorzystania, co może sprzyjać niegospodarnemu dysponowaniu oraz utrzymywanie większej floty samochodów niż liczba przyznanych etatów samochodowych (o 2 auta więcej) oraz brak sprawnych działań w celu zmniejszenia ilości pojazdów (sprzedaż aut).

Ww. nieprawidłowości zdaniem Rzecznika dyscyplinarnego stanowią naruszenie zarządzenia DG urzędu w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej. Ponadto mogą wskazywać na niedopełnienie obowiązku racjonalnego gospodarowania środkami pieniężnymi oraz sprawnego i terminowego wykonywania powierzonych zadań. Okres wystąpienia nieprawidłowości: 2017 r.- 2018 r.

W złożonym wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego Rzecznik dyscyplinarny wniósł o nałożenie na Obwinionego kary upomnienia przewidzianej w art. 37 ust. 1 a pkt 1 ustawy o służbie zagranicznej.

Komisja Dyscyplinarna urzędu orzeczeniem z dnia 22 lipca 2019 r (sygn. akt KD-4/2019) uznała Obwinionego za winnego popełnienia czynu stanowiącego naruszenie obowiązku członka korpusu służby cywilnej określonego w art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej w zw. z art. 68 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i pkt 4 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3, w świetle art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, polegającego na: braku zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej poprzez organizowanie, nadzorowanie i kontrolowanie pracy podległych mu pracowników, w wyniku czego wystąpiło szereg uchybień i nieprawidłowości wskazanych podczas kontroli placówki przez Najwyższą Izbę Kontroli, tj. nieprawidłowości przy sprzedaży przeprowadzonej w okresie wrzesień - październik 2017 r. składników majątku stanowiących wyposażenie poprzedniej siedziby urzędu, polegające na braku prawidłowego wykazu zużytych i zbędnych składników rzeczowego majątku ruchomego z propozycją sposobu ich zagospodarowania, braku oszacowania wartości składników, braku protokołu sprzedaży, wydaniu przedmiotu sprzedaży przed dokonaniem wpłaty należności placówce

- i wymierzyła Obwinionemu za to przewinienie karę upomnienia.

W uzasadnieniu orzeczenia, Komisja Dyscyplinarna I Instancji wskazała iż nieprawidłowości wykazane przez Rzecznika dyscyplinarnego (opisane w pkt 2-5

wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego), w ślad za Wystąpieniem Pokontrolnym NIK, w czterech obszarach, tj.: prowadzenie ksiąg rachunkowych, dokumentowanie stanu majątkowego, finansowanie kosztów działalności innej jednostki, prowadzenie gospodarki samochodowej, nie były wynikiem braku odpowiedniego nadzoru nad pracą podległych Obwinionemu pracowników, a tym samym braku prowadzenia w sposób prawidłowy kontroli zarządczej. Natomiast w odniesieniu do nierzetelnej sprzedaży składników majątku stanowiących wyposażenie poprzedniej siedziby urzędu, do której, według wniosku Rzecznika dyscyplinarnego (pkt 1 wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego), doprowadził brak odpowiedniego nadzoru Obwinionego i prowadzenia kontroli zarządczej, w ocenie Komisji Dyscyplinarnej I Instancji poczynione ustalenia potwierdziły informacje wynikające z wniosku Rzecznika dyscyplinarnego.

Odwołanie

Obwiniony pismem z dnia 12 sierpnia 2019 r. (data wpływu do Komisji Dyscyplinarnej urzędu – 13 sierpnia 2019 r.) złożył odwołanie od orzeczenia Komisji I Instancji (sygn. akt KD-4/2019 z dnia 22 lipca 2019 r.), kwestionując orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej urzędu wskazujące na niedopełnienie przewidzianych prawem procedur przy likwidacji zużytych składników majątku, które były niekompletne, wadliwe, przestarzałe i nadawały się do utylizacji.

Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej, po zapoznaniu się z materiałem dowodowym oraz po przeprowadzeniu rozprawy, orzeczeniem z dnia 15 stycznia 2020 r. uchyliła orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej I Instancji i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania. Jak zaznaczono na wstępie, WKDSC wskazała, że w analizowanej sprawie wystąpiły przesłanki uniemożliwiające jej rozpatrzenie sprawy co do meritum, a mianowicie:

- 1) wadliwość w stopniu istotnym orzeczenia wydanego przez Komisję orzekającą w I Instancji;
- 2) dopuszczalność wszczęcia postępowania dyscyplinarnego z uwagi na upływ trzymiesięcznego terminu, o którym mowa w art. 113 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej.

Wskutek uchylenia orzeczenia przez WKDSC, Komisja Dyscyplinarna I Instancji rozpoznała ponownie sprawę z uwzględnieniem dyrektyw sformułowanych

w orzeczeniu WKDSC z dnia 15 stycznia 2020 r. Pismami z dnia 27 lutego 2020 r. komisja zwróciła się do Kierującego Biurem Kontroli i Audytu, Rzecznika dyscyplinarnego oraz do Obwinionego z prośbą o informacje i potwierdzające je dokumenty, które pozwolą ustalić datę, w której DG urzędu powziął wiadomość o naruszeniu obowiązków członka korpusu służby cywilnej przez Obwinionego. Na podstawie odpowiedzi udzielonej przez Kierującego Biurem Kontroli i Audytu oraz na podstawie przedstawionych dokumentów potwierdzających obieg komunikacji wewnętrznej w pionie podległym DG urzędu ustalono, że DG urzędu powziął informację o wynikach kontroli w urzędzie w G. w dniu 13 lutego 2019 r.

W dniu 3 września 2020 r. odbyła się rozprawa przed Komisją Dyscyplinarną I Instancji. Rzecznik dyscyplinarny podtrzymał stanowisko zaprezentowane we wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego z dnia 18 kwietnia 2019 r., uzupełnionego wnioskami z dnia 28 maja 2019 r. oraz 17 czerwca 2019 r. Obrońca Obwinionego nie zgodził się z przedstawionymi przez Rzecznika dyscyplinarnego zarzutami i wniósł o uniewinnienie.

Komisja Dyscyplinarna I Instancji po przeprowadzonej rozprawie, na podstawie art. 126 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej, w związku z art. 3 ustawy o służbie zagranicznej oraz § 31 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej, uniewinniła Obwinionego w odniesieniu do czynów zarzucanych Obwinionemu w pkt 2-5 wniosku Rzecznika dyscyplinarnego, tj. błędów w prowadzeniu ksiąg rachunkowych oraz błędów w dokumentach księgowych, nierzetelnego dokumentowania stanu majątkowego, w tym prowadzenia ksiąg inwentarzowych, finansowania kosztów działalności innej jednostki, nierzetelnie prowadzonej gospodarki finansowej. Komisja Dyscyplinarna I Instancji uznała, że w odniesieniu do tych zarzutów nie można przypisać za nie odpowiedzialności Obwinionemu w świetle obowiązku zapewnienia skutecznej kontroli zarządczej, biorąc pod uwagę zakres odpowiedzialności kierownika jednostki za gospodarkę finansową jednostki i okoliczności, które przyczyniły się do powstania uchybień.

W odniesieniu do pkt 1 wniosku Rzecznika dyscyplinarnego, tj. zarzutu naruszenia obowiązków członka korpusu służby cywilnej polegającego na braku sprawowania odpowiedniego nadzoru nad pracą podległych Obwinionemu pracowników i prowadzenia w sposób prawidłowy kontroli zarządczej, w wyniku czego doszło do

nierzetelnej sprzedaży w okresie wrzesień – październik 2017 r. składników majątku stanowiących wyposażenie poprzedniej siedziby urzędu, Komisja Dyscyplinarna I Instancji uznała Obwinionego za winnego popełniania czynu stanowiącego naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej określonego w art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej w związku z art. 68 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i pkt 4 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 w świetle art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, polegającego na braku zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej poprzez organizowanie, nadzorowanie i kontrolowanie pracy podległych mu pracowników, w wyniku czego wystąpiły nieprawidłowości przy sprzedaży przeprowadzonej w okresie wrzesień – październik 2017 r. składników majątku. Nieprawidłowości te polegały na braku prawidłowego wykazu zużytych i zbędnych składników rzeczowego majątku ruchomego z propozycją sposobu ich zagospodarowania, braku oszacowania wartości składników, braku protokołu sprzedaży, wydaniu przedmiotu sprzedaży przed dokonaniem wpłaty należności placówce. Komisja Dyscyplinarna I Instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia.

Procedura sprzedaży składników majątku skarbu państwa oraz obowiązki kierownika jednostki w tym zakresie w chwili dokonywania sprzedaży były uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 729), zwanego dalej także „rozporządzeniem” oraz w Instrukcji DG urzędu.

Obwiniony powołał spośród pracowników urzędu komisję do oceny przydatności składników majątku ruchomego poprzedniej siedziby urzędu do dalszego użytkowania (decyzja nr 11 z dnia 22 września 2017 r.). Komisja, zgodnie z decyzją, sporządziła protokół z przeprowadzonej oceny składników majątku, w którym stwierdziła, że: *„majątek przedstawiony do likwidacji stanowiący załącznik nr 1 do niniejszego protokołu nie nadaje się do dalszego użytkowania w nowej siedzibie urzędu”* i *„dopuszcza sprzedaż lub bezpłatne przekazanie składników majątku poprzedzone wystąpieniem organizacji.”* W ww. protokole komisja stwierdza również, że *„w związku ze sprzedażą składników majątku pozabilansowych sprzedaż nastąpi poprzez oszacowanie cen, która nie może być niższa niż aktualna wartość rynkowa ustalona na podstawie przeciętnych cen stosowanych w danej miejscowości w obrocie rzeczami tego samego rodzaju i gatunku z uwzględnieniem ich stanu i stopnia*

zużycia." Protokół został zaakceptowany przez Obwinionego. Z Wystąpienia Pokontrolnego NIK wynika, że wydanie przedmiotu sprzedaży nastąpiło na przełomie września i października 2017 r., natomiast wpłat do kasy dokonano od 1 do 18 grudnia 2017 r., co było niezgodne z § 18 ust. 4 Instrukcji DG urzędu, która stanowi, że *„wydanie przedmiotu sprzedaży może nastąpić dopiero po dokonaniu wpłaty należności na konto lub do kasy placówki”*.

Komisja Dyscyplinarna I Instancji podkreśliła, że zarówno kontrolerom NIK, jak i w postępowaniu wyjaśniającym a następnie dyscyplinarnym nie przedstawiono wykazu zużytych lub zbędnych składników majątku ani innego dokumentu zawierającego składniki majątku nie nadające się do dalszego użytkowania, protokołu sprzedaży ani dowodu szacowania wartości sprzedanych składników majątku, dokonanego przed wystawieniem składników majątku na sprzedaż.

W odniesieniu do uchybień w procesie sprzedaży Obwiniony złożył w postępowaniu wyjaśniającym i dyscyplinarnym obszerne wyjaśnienia. Obwiniony nie zgodził się z zarzucanym brakiem szacowania składników majątku, twierdząc w wyjaśnieniach z dnia 5 kwietnia 2019 r., że przepisy nie określają, w jaki formalny sposób jednostka ma dokonać oszacowania wartości mienia ani nie określają formy jej dokonania, w tym formy pisemnej. Obwiniony w wyjaśnieniach podnosi, że *„szacowanie wartości mienia uznanego przez komisję za nieprzydatne nastąpiło, zgodnie z sugestią komisji zawartą w ostatnim zdaniu protokołu z przeprowadzonej oceny składników majątku, czyli w drodze wystawienia ich na sprzedaż i ustnej licytacji.”* Obwiniony wskazał, że objęte sprzedażą składniki majątku w wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej w 2015 r. nie były zakwalifikowane jako środki trwałe, a komisja powołana do oceny ich przydatności *„dołożyła większej od wymaganej prawem staranności, zmierzając skutecznie do uniknięcia dodatkowych kosztów wywozu i utylizacji składników majątku o wartości bagatelnej.”* Z protokołu przebiegu rozprawy w dniu 22 lipca 2019 r. wynika, iż były to środki pozabilansowe poniżej wartości inwentaryzacyjnej i zgodnie z decyzją komisji oszacowania tych składników majątku polegało na ich wystawieniu na sprzedaż i ustnej licytacji. W odwołaniu z dnia 12 sierpnia 2019 r. Obwiniony podniósł, że w zakresie sprzedaży podmiotem obowiązującym do działania jest komisja, z której prac kierownik jednostki jest podmiotowo wyłączony z mocy prawa. W Jego ocenie Komisja jest samodzielna, a kierownik urzędu nie może *„podważyć w tym zakresie działania komisji, które były zgodne z prawem i wykonane z dołożeniem staranności większej*

niż była wymagana, zgodnie z ekonomiką (terminowe opuszczenie dotychczasowego lokalu, uniknięcie kosztów wywozu i utylizacji materiałów będących składnikami majątku). W ocenie Obwinionego, jeśli komisja nie sporządziła protokołu w trakcie ustnej licytacji, to przy braku udziału w czynności, kierownik nie mógł zlecić sporządzenia dokumentacji po przeprowadzonej licytacji.

W odniesieniu do kwestii wydania przedmiotów przed zapłatą (naruszenie § 18 ust. 14 Instrukcji DG urzędu) Obwiniony wyjaśnił, że nabywcami byli pracownicy miejscowi urzędu i fundacja zajmująca się osobami biednymi i starszymi. Zatem przyjęcie zapłaty przed wydaniem, w ocenie Obwinionego, nie rodziło zagrożenia dla interesu Skarbu Państwa, a stanowiło naruszenie przepisu wewnętrznego o charakterze instrukcyjnym.

Komisja Dyscyplinarna I Instancji nie zgodziła się z przedstawioną przez Obwinionego argumentacją. Zdaniem Komisji Dyscyplinarnej I Instancji, nie można bowiem zgodzić się z tezą, że oszacowanie składników nastąpiło w drodze wystawienia ich na sprzedaż i ustnej licytacji. Sprzedaż stanowi sposób zagospodarowania składników majątku. Zgodnie z § 6 rozporządzenia, przed wyborem sposobu zagospodarowania składników majątku należy ustalić wartość tych składników, a cena oszacowana jest ceną wywoławczą. Jak podkreśliła Komisja I Instancji, przepisy rozporządzenia oraz Instrukcji DG urzędu nie pozwalają na odstępianie od wyceny składników, bez względu na to, czy są to środki bilansowe czy pozabilansowe. Z kolei ustna licytacja, zgodnie z przepisami Instrukcji DG urzędu, jest formą sprzedaży, dokonywaną na podstawie zatwierdzonego przez kierownika jednostki protokołu sprzedaży, zawierającego cenę oszacowania. Z przedstawionej dokumentacji w sprawie dotyczącej procesu sprzedaży nie wynika cena oszacowania. Wskazanie tej ceny w protokole sprzedaży, w ocenie Komisji Dyscyplinarnej I Instancji, wymagałoby udokumentowania sposobu oszacowania zgodnie z ogólną zasadą rozliczalności i przejrzystości administracji publicznej.

W kwestii podmiotu zobowiązanego do działania w procedurze sprzedaży składników majątkowych, Komisja Dyscyplinarna I Instancji zauważyła, że przepisy rozporządzenia i Instrukcji DG urzędu nakładają w tym procesie konkretne obowiązki na kierownika jednostki, których nie może delegować ani na pracowników ani na komisję powoływaną w tym procesie. Kierownik jednostki powołuje komisję do spraw oceny przydatności składników majątku do dalszego użytkowania, akceptuje protokół

z przeprowadzonej oceny składników majątku, podejmuje decyzję w sprawie sprzedaży, powołuje komisję przetargową, zatwierdza protokół sprzedaży.

Zdaniem Komisji Dyscyplinarnej I Instancji, powyższe obowiązki nałożone na kierownika jednostki, jako osobę odpowiedzialną za całość gospodarki finansowej jednostki, w tym gromadzenie dochodów m.in. ze sprzedaży majątku i na kierownika jednostki jako osobę podejmującą decyzję o sprzedaży, wzmacniają jego nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem jednostki i stanowią element adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, której celem jest w szczególności legalność działania (zgodność z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi) oraz ochrona zasobów, która przejawia się m.in. w prawidłowym gospodarowaniu mieniem. Jak wskazała Komisja Dyscyplinarna I Instancji, sprzedaż mienia bez uprzedniego oszacowania bądź też wydanie tego mienia przed uiszczeniem ceny nabycia mogły narazić Skarb Państwa na straty.

Komisja Dyscyplinarna I Instancji odnosząc się do podnoszonego przez Obwinionego argumentu, że kwestia wyceny była kompetencją Komisji, wskazała, że zadaniem kierownika jednostki była odmowa akceptacji protokołu, który nie zawierał elementów przedmiotowo istotnych, wymaganych przepisami, gwarantujących przeprowadzenie sprzedaży w sposób zabezpieczający interesy Skarbu Państwa.

Uniewinniając Obwinionego od czynów zarzucanych w pkt 2-5 wniosku Rzecznika dyscyplinarnego, Komisja Dyscyplinarna I Instancji wzięła pod uwagę fakt, że Obwiniony właściwie sprawował kontrolę zarządczą, natomiast powstałe naruszenia nie były wynikiem jego sprawstwa, lecz osób, które upoważnił do działania. Odnosząc się natomiast do procesu sprzedaży majątku placówki Komisja Dyscyplinarna I Instancji uznała, że na kierownika jednostki określone obowiązki nakładają przepisy, które w rozpatrywanej sprawie nie zostały dopełnione przez Obwinionego. Stwierdzone przez Komisję Dyscyplinarną I Instancji uchybienia, które polegały na licznych błędach w dokumentacji i nie stanowiły bardzo poważnych naruszeń prawa, nie są skutkiem działań umyślnych Obwinionego. Jednak z ustaleń Komisji Dyscyplinarnej I Instancji wynika, że uchybienia mogły narazić Skarb Państwa na straty finansowe, lecz ich skala jest niemożliwa do oszacowania z uwagi na brak odpowiedniej dokumentacji. Komisja Dyscyplinarna I Instancji orzekając wobec Obwinionego karę upomnienia wzięła pod uwagę fakt, że Obwiniony podjął niezwłocznie działania naprawcze, wdrażane już w trakcie kontroli NIK i wzmocnił

kontrolę zarządczą. Wskazała jednocześnie, że przepisy regulujące postępowanie dyscyplinarne nie przewidują odstąpienia od ukarania z uwagi na znikomą społecznie szkodliwość czynu, zatem każde naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej powinno skutkować karą, której wymiar wynika ze stopnia winy i rodzaju czynu, jego skutków oraz zachowania się Obwinionego przed popełnieniem czynu i po jego popełnieniu. Tym samym kara upomnienia, o którą wnosił Rzecznik dyscyplinarny, jako najniższy wymiar kary, jest w opinii Komisji I Instancji, jest zasadna.

Odwołanie

Odwołanie od orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej urzędu z dnia 3 września 2020 r., doręczonego Obwinionemu w dniu 14 września 2020 r., wniósł – działając w imieniu i na rzecz Obwinionego na podstawie stosownego pełnomocnictwa znajdującego się w aktach sprawy – obrońca Obwinionego. Zaskarżył on orzeczenie z dnia 3 września 2020 r. w części dotyczącej uznania M. M. za winnego popełnienia czynu stanowiącego naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej określonego w art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej w związku z art. 68 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i pkt 4 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 w świetle art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, polegającego na braku zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej poprzez organizowanie, nadzorowanie i kontrolowanie pracy podległych mu pracowników, w wyniku czego wystąpiły nieprawidłowości przy sprzedaży przeprowadzonej w okresie wrzesień – październik 2017 r. składników majątku stanowiących wyposażenie poprzedniej siedziby placówki, polegające na braku prawidłowego wykazu zużytych i zbędnych składników rzeczowego majątku ruchomego z propozycją sposobu ich zagospodarowania, braku oszacowania wartości składników, braku protokołu sprzedaży, wydaniu przedmiotu sprzedaży przed dokonaniem wpłaty należności placówce i wymierzeniu mu za to kary upomnienia. Obrońca Obwinionego wniósł o zmianę orzeczenia Komisji dyscyplinarnej I Instancji w części dotyczącej uznania M. M. za winnego, w pozostałym zakresie, w którym wymieniony został uniewinniony utrzymania zaskarżonego orzeczenia w mocy i uznanie, że M. M. nie popełnił zarzucanego mu deliktu dyscyplinarnego bądź uznanie, że wymierzenie Obwinionemu nawet najniższej kary będzie niewspółmierne do stopnia winy, rodzaju czynu, jego skutków – jako okoliczności umożliwiającej

umorzenie postępowania dyscyplinarnego przyjmując, że stopień społecznej szkodliwości jest znikomy.

We wniesionym odwołaniu podkreślono, że w toku prowadzonego postępowania ustalono stan faktyczny, który w swojej zasadniczej części nie budzi kontrowersji, natomiast wątpliwość budzi ocena i interpretacja ustalonego stanu faktycznego jak również jego ocena prawna.

Przed objęciem stanowiska kierownika urzędu w T. podczas tzw. wizyty rekonesansowej Obwiniony zwrócił uwagę na zalegające w pomieszczeniach gospodarczych liczne zepsute i niekompletne sprzęty, meble i inne przedmioty, które można było określić mianem odpadów. Ponadto rzucał się w oczy stan wyposażenia pomieszczeń placówki, który stanowił zagrożenie dla korzystających z nich pracowników (niestabilne krzesła, stare wyeksploatowane meble, itp.). Zapewniono go jednak, że placówka funkcjonuje prawidłowo, co potwierdził wynik audytu wewnętrznego urzędu z 2015 r. z wynikiem kwalifikującym kierownika urzędu do przyznania nagrody z tego tytułu. Zakup nowych mebli do pomieszczeń biurowych przewidziany został zgodnie z projektem w ramach inwestycji związanej z nową siedzibą urzędu. Już po objęciu urzędu Obwiniony stwierdził, że od wielu lat nie był realizowany obowiązek bieżącej analizy stanu majątku ruchomego, z uwzględnieniem jego stanu technicznego oraz przydatności do dalszego użytkowania (§ 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa).

Taki stan składników majątku został potwierdzony w Protokole z przeprowadzonej oceny składników majątku przez Komisję powołaną w związku ze zmianą siedziby urzędu w T. i potrzebą oceny składników majątku ruchomego (decyzja nr 11 z dnia 22 września 2017 r.) Komisja ta stwierdziła, że w „*urzędzie nigdy nie były spisywane składniki majątku, na wykazach wskazane zostały sprzęty, urządzenia zakupione w latach 90-tych, które od wielu lat zalegały, były magazynowane w garażu, piwnicy w starym obiekcie urzędu*”.

Ponadto składniki majątku ruchomego zostały uznane przez Komisję za „*nienadające się do dalszego użytku ze względu na zły stan techniczny, niemożność współpracy ze sprzętem typowym, posiadające wady lub uszkodzenia, zagrażające bezpieczeństwu użytkowników lub najbliższego otoczenia, całkowicie utraciły wartość użytkową lub są przestarzałe technicznie*”.

W związku z powyższą oceną Komisja wnioskowała za likwidacją składników majątku, z czym wiązały się znaczne koszty transportu i utylizacji. Działając zgodnie z zasadami racjonalnego i oszczędnego gospodarowania składnikami majątku i budżetem jednostki, sprzęty przeznaczone do likwidacji zostały, za symboliczną opłatą oraz w zamian za poniesienie kosztów wywozu z siedziby urzędu, przekazane chętnym podmiotom prowadzącym działalność non profit. W ten sposób urząd uniknął dodatkowych kosztów związanych z wywozem i utylizacją przestarzałych technicznie sprzętów, których jakikolwiek remont był ekonomicznie nieuzasadniony.

Sprzedaż nie obejmowała środków trwałych i zrównoważonych z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższej niż rok, kompletnych, zdolnych do użytku i przeznaczonych na potrzeby jednostki. Wśród przedmiotowych składników majątku nie było mienia zbędnego, a jedynie mienie zużyte i przestarzałe technicznie. Nie znana była wartość początkowa przedmiotowych składników, a obowiązek okresowych przeglądów mienia pod kątem wyłonienia mienia zbędnego oraz zużytego w placówce przed objęciem stanowiska przez Obwinionego nie był realizowany.

W odwołaniu wskazano, że w związku z brakiem jakiegokolwiek wsparcia urzędu w trakcie realizacji zmiany siedziby, a która przebiegła pomyślnie dzięki zaangażowaniu zespołu, dokumentacja siłą rzeczy została sporządzona w pośpiechu i z tego względu być może zawiera pewne braki formalne. Natomiast wszystkie elementy przedmiotowo istotne dotyczące zarządzania składnikami majątku zostały zachowane. Niezależnie jednak od warunków ogromnego przedsięwzięcia spoczywającego na kilku osobach, które ponadto wykonywały swoje bieżące obowiązki wynikające ze stosunku pracy, gdyż urząd funkcjonował bez przerw, obsługując petentów i prowadząc szeroko zakrojone działania, zachowane zostały naczelne zasady dotyczące gospodarowania majątkiem w sposób racjonalny i oszczędny. W opinii Obwinionego, niewątpliwie zlecenie firmie zewnętrznej wywozu i utylizacji gromadzonych niepotrzebnie od kilku lat zużytych materiałów generowałoby wysokie koszty. W celu uniknięcia tych opłat Komisja zaproponowała rozwiązanie, które doprowadziło do uniknięcia tych opłat. Wskazano ponadto, że już w Wystąpieniach Pokontrolnych pracowników Biura Kontroli i Audytu urzędu z dnia 19 lutego 2016 r. podkreślono, że *„urząd nie posiada żadnych możliwości kadrowych w celu samodzielnej realizacji tego przedsięwzięcia”*. Ponadto Kierownik (...) samodzielnie prowadziła obsługę finansowo-księgową placówki z uwagi na urlop

macierzyński jednego pracownika i odwołanie drugiego pracownika. Pomimo próśb kierownika placówki do urzędu o zabezpieczenie środków na zatrudnienie dodatkowej osoby i wskazanie na istniejące, w związku z przeciążeniem jednej osoby, ryzyko wystąpienia komplikacji, urząd nie wyraził zgody na zatrudnienie ((...) 29/2017 z 30 stycznia 2017 r.).

Powołując się na uzasadnienie orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej I Instancji, że *„w doktrynie przyjmuje się, że kontrola zarządcza jest rozwiązaniem systemowym”*, Obwiniony podniósł, że błąd systemowy polegający na odmowie zapewnienia odpowiedniej obsady kadrowej, wsparcia kadrowego w zakresie prowadzonej inwestycji nie stanowi o winie kierownika urzędu, który zwracając się z prośbą o zgodę na obsadzenie dwóch stanowisk wskazywał ponadto na istniejące ryzyko wystąpienia komplikacji. Kierownik urzędu jednak nie miał uprawnień do podjęcia samodzielnie decyzji o zatrudnieniu. W związku z tym w przedmiotowej sprawie zawiodła nie kontrola zarządcza kierownika urzędu, a rozwiązanie systemowe oraz odmowne decyzje Biura Spraw Osobowych urzędu, na które Obwiniony nie miał wpływu. Decyzje urzędu oznaczały nie tylko brak wsparcia kadrowego na czas zmiany siedziby, ale stanowiły również bezpodstawną odmowę czasowego zatrudnienia na istniejącym etacie pracownika przebywającego na urlopie macierzyńskim, co w efekcie spowodowało nadmierne przeciążenie zespołu.

W dalszej części odwołania Obwiniony dowodzi, że likwidacja odbyła się z największą starannością, bez uszczerbku dla Skarbu Państwa, a także z zachowaniem zasady racjonalnego i oszczędnego gospodarowania, ponieważ:

- 1) ocena i analiza materiałów znajdujących się na terenie byłej siedziby urzędu została dokonana przez Komisję powołaną zgodnie z obowiązującą procedurą przez Kierownika urzędu (§ 5 pkt 1 i 2 rozporządzenia oraz zgodnie z § 17 Instrukcji DG urzędu);
- 2) w skład Komisji powołanych zostało czterech pracowników jednostki (§ 5 pkt 3 rozporządzenia oraz § 17 pkt 3 Instrukcji DG urzędu);
- 3) Komisja sporządziła protokół z przeprowadzonej oceny (§ 5 pkt 4 i 5 rozporządzenia oraz § 17 pkt 4 i 5 Instrukcji DG urzędu);
- 4) ustalenie wartości poszczególnych składników nie było praktycznie możliwe z uwagi na fakt, że nie była znana ich wartość początkowa, a ich stan techniczny wskazywał, że nadawałyby się wyłącznie do utylizacji (§ 6 rozporządzenia). Z uwagi na stan przedmiotowych materiałów ocena Komisji była opisowa, jasna

- i wyrażna: „*nienadające się do dalszego użytku ze względu na zły stan techniczny, niemożność współpracy ze sprzętem typowym, posiadające wady lub uszkodzenia, zagrażające bezpieczeństwu użytkowników lub najbliższego otoczenia, całkowicie utraciły wartość użytkową lub są przestarzałe technicznie*”;
- 5) kierując się zasadami racjonalnego i oszczędnego gospodarowania Komisja podjęła racjonalną decyzję o znalezieniu możliwości uniknięcia wysokich kosztów związanych w wywozem i utylizacją składników zużytych. Ponadto zgodnie z § 8 pkt. 1 rozporządzenia zużyte składniki rzeczowe majątku ruchomego mogą być przedmiotem sprzedaży, oddania w wynajem lub dzierżawę, nieodpłatnego przekazania oraz darowizny. Komisja zatem zachowała wszystkie przewidziane prawem procedury.
 - 6) działając na podstawie § 4 pkt 3 rozporządzenia, zgodnie z którym składniki rzeczowe majątku ruchomego jednostki mogą być wykorzystywane do jednoczesnej realizacji zadań innych jednostek, w związku z tym, że w siedzibie urzędu mieścił się również (...), który korzystał ze składników rzeczowych majątku ruchomego placówki, składniki te zostały sprzedane na rzecz urzędu;
 - 7) zbędnych i zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego nie nabyła żadna z osób wymienionych w § 21 pkt. 2 rozporządzenia.

Zdaniem wnoszącego odwołanie, ewentualne braki w zakresie wykonywanych przez Komisję czynności mają charakter dokumentacyjny. Z analizy cytowanych przepisów wynika niezbicie, że nie są to nieprawidłowości dotyczące istoty czynności określonych rozporządzeniem, lecz wyłącznie nieścisłości w dokumentacji, która zdaniem NIK powinna powstać w rezultacie prac Komisji. Należy podkreślić, że NIK ani nie kwestionuje zasadności dokonanej sprzedaży, ani też nie stwierdza, że odbyła się ona poniżej rzeczywistej wartości sprzedanych składników majątku, na skutek czego mógłby ucierpieć interes publiczny. Chodzi tu zatem o okoliczności towarzyszące działaniom Komisji w zakresie sprzedaży majątku, nie mające wpływu na ochronę interesu Skarbu Państwa.

Zdaniem Obwinionego, kierownik jednostki w zakresie omawianych czynności sprzedaży składników majątku został z mocy prawa podmiotowo wyłączony. W związku z tym zarzut dotyczący działania, z którego był podmiotowo wyłączony jest niezasadny. Komisja samodzielnie, bez udziału (bezpośredniego i pośredniego) kierownika urzędu dokonała sprzedaży składników majątku w trybie licytacji ustnej.

Nie wydaje się, żeby kierownik urzędu mógłby podważyć w tym zakresie działania komisji, które były zgodne z prawem i wykonane z dołożeniem staranności większej niż była wymagana, zgodnie z ekonomiką (terminowe opuszczenie dotychczasowego lokalu, uniknięcie kosztów wywozu i utylizacji materiałów będących składnikami majątku). W związku z tym jeśli komisja nie sporządziła protokołu w trakcie ustnej licytacji, to przy braku udziału w czynności Kierownik nie mógł zlecić sporządzenia dokumentacji po przeprowadzonej licytacji. Przypisanie winy polega na wskazaniu, jak Obwiniony powinien działać by nie naruszyć norm prawa. Zdaniem Obwinionego Komisja Dyscyplinarna I Instancji nie wskazała, w jaki sposób kierownik urzędu powinien postąpić w sytuacji, w której się znalazł, aby dochować w pełni szczegółowych formalności związanych ze sprzedażą składników majątku przez niezależną komisję w tym celu powołaną (BDF(...)) – orzeczenie GKO z dnia 22 maja 2017 r.)

W dalszej części odwołania Obwiniony przytacza orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odnosząc je do analizowanego przypadku:

- 1) o winie ponadto można mówić, gdy możliwe jest wykazanie, że Obwiniony nie zastosował się do normy prawnej, choć miał obiektywnie możliwość postępowania zgodnie z normą. Jeżeli nie miał możliwości, nie można przypisać winy (BDF1.4800.40.2017 - orzeczenie GKO z dnia 29 czerwca 2017; BDF1.4800.2.2017 - orzeczenie GKO z dnia 22 maja 2017). W opinii Obwinionego, wyłączenie z mocy prawa kierownika z czynności bez wątpienia uniemożliwia stosowanie tych norm prawnych;
- 2) w świetle orzecznictwa ładunek szkodliwości finansowej mniejszy niż znikomy oznacza uchylenie bezprawności czynu lub zaniechania (II GSK 2596/15 - wyrok NSA (N) z dnia 14 czerwca 2017);
- 3) zgodnie z orzeczeniem Głównej Komisji Orzekającej z dnia 25 listopada 2013 r. BDF1.4900.59.63.13. RWPD - 60425: *W przypadku czynu polegającego na zaniechaniu, odpowiedzialność spoczywa na osobach, które miały uprawnienie i obowiązek podejmowania czynności objętych czynem.* Kierownik urzędu w przedmiotowej czynności prawnej nie tylko był nieuprawniony, ale był wyłączony podmiotowo z mocy prawa w celu zapewnienia przejrzystości w gospodarowaniu składnikami majątku.

W opinii Obwinionego, pomimo wielu przedsięwzięć, których realizacja przekraczała możliwości kadrowe urzędu i przy braku jakiegokolwiek wsparcia ze strony urzędu, ocena pracy urzędu jest wysoka - powyżej oczekiwań, co jest możliwe dzięki zaangażowaniu całego zespołu, wielu dodatkowych godzin pracy bez należnego wynagrodzenia (brak nagród kwartalnych dla kierownika urzędu oraz kierownika (...)). Dodatkowo Obwiniony podkreślił, że Komisja Dyscyplinarna I Instancji orzekając o winie nie wzięła pod uwagę możliwości umorzenia postępowania dyscyplinarnego błędnie zakładając, iż każde naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej powinno skutkować karą.

W odwołaniu podkreślono, że w toku prowadzonego postępowania ponad wszelką wątpliwość ustalono, że czyn zarzucany Obwinionemu cechuje znikomy stopień szkodliwości, bowiem wskazane nieprawidłowości polegają na drobnych uchybieniach formalnych, których brak absolutnie nie rzutował i nie miał wpływu na sposób przeprowadzenia i zakończenia sprzedaży zużytego wyposażenia urzędu. Komisja Dyscyplinarna I Instancji w orzeczeniu z dnia 2 września 2020 r. podkreśliła, *„iż uchybienia polegały na błędach w dokumentacji, nie stanowiły bardzo poważnych naruszeń prawa i nie są skutkiem działań umyślnych”*. Kontrowersje wzbudza stwierdzenie Komisji Dyscyplinarnej urzędu, iż *„uchybienia mogły narazić Skarb Państwa na straty lecz ich skala jest niemożliwa do oszacowania”*. Taka teza jest w opinii Odwołującego się od orzeczenia absolutnie nieuprawniona. Jeżeli w toku prowadzonego postępowania nie wskazano dowodów świadczących o powyższym mamy do czynienia z wątpliwością, którą zgodnie z zasadą *in dubio pro reo*, organ musi rozstrzygnąć na korzyść Obwinionego. Dodatkowo należy podkreślić, że w zebranych materiale są dowody świadczące o tym, iż Skarb Państwa odniósł wymierną korzyść, bowiem ze sprzedaży zużytego mienia uzyskano konkretne środki finansowe jak również nie spowodowało to dodatkowych wydatków jakie należałoby ponieść w związku z wywozem i utylizacją starych sprzętów biurowych.

W odwołaniu od orzeczenia stwierdzono także, że nie bez znaczenia jest fakt, iż mimo, że nie wszystkie przepisy dyscyplinarne zawierają formułę odpowiedniego stosowania przepisów innych ustaw np. kpa, kk lub kpk, to mając na względzie fakt, że prawo dyscyplinarne wywodzi się z szerokiego nurtu prawa represyjnego, należy korzystać przy wykładni konkretnych pojęć z dorobku nauki prawa karnego w zakresie takich instytucji, jak społeczna szkodliwość czynu, znikomy stopień społecznej szkodliwości, dyrektywy wymiaru kary czy też przypadek mniejszej wagi.

Podczas rozprawy przed WKDSC w dniu 19 kwietnia 2023 r. obrońca Obwinionego wniósł o umorzenie postępowania dyscyplinarnego z uwagi na ustanie karalności przewinienia dyscyplinarnego w świetle art. 113 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej.

Obwiniony nie stawiał się natomiast na rozprawie przed WKDSC. Na tę okoliczność przesłał w dniu 20 marca 2023 r. stosowną wiadomość e-mail ze wskazaniem, że na rozprawie reprezentował go będzie Obrońca.

Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej, po zapoznaniu się z materiałem dowodowym oraz po przeprowadzeniu rozprawy zważyła, co następuje:

Zgodnie z § 34 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej, WKDSC rozpatruje odwołanie od orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej wydanego w I instancji, w granicach zarzutów podniesionych w odwołaniu.

WKDSC jako organ odwoławczy zobowiązana jest w pierwszej kolejności do kontroli formalnej orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. W każdym postępowaniu dyscyplinarnym podstawowe, prawne znaczenie ma kwestia jego dopuszczalności.

Zgodnie z art. 113 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, postępowanie dyscyplinarne może zostać wszczęte o ile nie upłynęły 3 miesiące od dnia powzięcia przez dyrektora generalnego urzędu wiadomości o naruszeniu obowiązków członka korpusu służby cywilnej i nie upłynęły dwa lata od popełnienia czynu. Natomiast zgodnie z art. 113 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej, karalność przewinienia dyscyplinarnego ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 4 lata.

Dokonując kontroli formalno-prawnej zaskarżonego orzeczenia oraz poprzedzającego go postępowania dyscyplinarnego, WKDSC stwierdziła, że dochowane zostały terminy określone w art. 113 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej. Dyrektor Generalny urzędu powziął wiadomość o naruszeniu obowiązków członka korpusu służby cywilnej przez Obwinionego w dniu 13 lutego 2019 r. Czyny, których popełnienie zarzucano Obwinionemu miały natomiast miejsce w okresie podlegającym kontroli NIK¹ i zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 21 grudnia 2018 r.

¹ okres objęty kontrolą: od 1 października 2017 r. do 30 września 2018 r. (w przypadkach koniecznych badaniami zostały objęte zagadnienia wcześniejsze i późniejsze mające związek z przedmiotem kontroli), natomiast w zakresie realizacji projektów pomocowych kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2018 r.

Postępowanie dyscyplinarne zostało wszczęte w dniu 19 kwietnia 2019 r. - a więc przed upływem 3 miesięcznego terminu od dnia powzięcia wiedzy przez DG urzędu i przed upływem 2 lat od popełnienia czynu. WKDSC podkreśla jednakże, że w trakcie trwającego postępowania międzyinstancyjnego w niniejszej sprawie nastąpiło przedawnienie karalności zarzucanych Obwinionemu czynów, które zostały Jemu przypisane przez Komisję Dyscyplinarną urzędu orzeczeniem z dnia 3 września 2020 r. (sygn. akt: KD-4/2019).

Z uwagi zatem na fakt, że od dnia popełnienia przewinienia dyscyplinarnego upłynęły 4 lata, karalność przewinienia dyscyplinarnego ustała w dniu 20 grudnia 2022 r.

Zgodnie z postanowieniami § 25 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej, komisja dyscyplinarna umarza postępowanie dyscyplinarne, jeżeli nastąpiło przedawnienie karalności.

W takim stanie faktycznym i prawnym, WKDSC orzekła jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszego orzeczenia Stronom oraz Szefowi Służby Cywilnej przysługuje odwołanie do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania Obwinionego sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej.

Jacek Woźniak

Dawid Pluta

Maciej Tomczak

Cezary Zaremba

Anna Żółkowska