

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Warszawa, dnia 23 stycznia 2020 r.

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Leszek Paweł Biedka
Członkowie:	Z-ca Przewodniczącego GKO:	Michał Szczepan Jędrzejczyk (spr.)
	Członek GKO:	Leszek Bielecki
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Arkadiusza Babczuka**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 stycznia 2020 r. odwołania wniesionego przez obrońcę w imieniu Obwinionego (...), zam. (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych z dnia 25 września 2019 r., sygn. akt: BDF3.4801.27.2019, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję – Dyrektora Instytutu (...) - odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, co miało miejsce w przypadku następujących wydatków:

- 1) wydatku w dniu 23 grudnia 2015 r. ze środków publicznych, poprzez wypłacenie na rzecz Dyrektora Instytutu (...) z tytułu nienależnego wynagrodzenia kwoty 8.672,52 zł,
- 2) wydatku w dniu 25 lutego 2016 r. ze środków publicznych poprzez wypłacenie na rzecz Dyrektora Instytutu (...) z tytułu nienależnego wynagrodzenia kwoty 3.717,66 zł,

- 3) wydatku w dniu 21 grudnia 2016 r. ze środków publicznych, poprzez wypłacenie na rzecz Dyrektora Instytutu (...) z tytułu nienależnego wynagrodzenia kwoty 4.572,87 zł,
- 4) wydatku w dniu 26 kwietnia 2017 r. ze środków publicznych, poprzez wypłacenie na rzecz Dyrektora Instytutu (...) z tytułu nienależnego wynagrodzenia kwoty 3.832,53 zł,
- 5) wydatku w dniu 27 czerwca 2017 r. ze środków publicznych, poprzez wypłacenie na rzecz Dyrektora Instytutu (...) z tytułu nienależnego wynagrodzenia kwoty 3.832,53 zł.

Powyższe stanowią naruszenie art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1252, z późn. zm.) w zw. z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) zwanej dalej uofp;

- 6) wydatku w dniu 25 maja 2016 r. ze środków publicznych, poprzez wypłacenie na rzecz Zastępcy Dyrektora (...)z tytułu nienależnej nagrody rocznej kwoty 12.000 zł,

Powyższe stanowi naruszenie art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi w zw. z art. 44 ust. 2 uofp;

- 7) wydatku w dniu 12 stycznia 2017 r. ze środków publicznych, poprzez wypłacenie na rzecz Zastępcy Dyrektora (...)z tytułu nienależnej w części nagrody jubileuszowej kwoty 9.154,64 zł.

Powyższe stanowi naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi w zw. z art. 44 ust. 2 uofp.

oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 327,81 zł,

orzeka

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 2019 r. poz. 1440) 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

Zaskarżonym orzeczeniem Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych (dalej jako „MKO”) uznała (...)a (...), pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Instytutu (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440 z późn. zm.) (dalej jako „uondfp”) polegającego na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków w przypadku:

- 1) wydatku dokonanego w dniu 23 grudnia 2015 r. ze środków publicznych, poprzez wypłacenie na rzecz Dyrektora Instytutu (...) z tytułu nienależnego wynagrodzenia kwoty 8.672,52 zł,
- 2) wydatku dokonanego w dniu 25 lutego 2016 r. ze środków publicznych poprzez wypłacenie na rzecz Dyrektora Instytutu (...) z tytułu nienależnego wynagrodzenia kwoty 3.717,66 zł,
- 3) wydatku dokonanego w dniu 21 grudnia 2016 r. ze środków publicznych poprzez wypłacenie na rzecz Dyrektora Instytutu (...) z tytułu nienależnego wynagrodzenia kwoty 4.572,87 zł,
- 4) wydatku dokonanego w dniu 26 kwietnia 2017 r. ze środków publicznych poprzez wypłacenie na rzecz Dyrektora Instytutu (...) z tytułu nienależnego wynagrodzenia kwoty 3.832,53 zł,
- 5) wydatku dokonanego w dniu 27 czerwca 2017 r. ze środków publicznych poprzez wypłacenie na rzecz Dyrektora Instytutu (...) z tytułu nienależnego wynagrodzenia kwoty 3.832,53 zł,

- co stanowiło naruszenie art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierującymi niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2136) (dalej jako „ustawa o wynagradzaniu”) w zw. z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 poz. 869 z późn. zm.) (dalej jako „ufp”).

Ponadto zaskarżonym orzeczeniem MKO uznała (...)a (...), pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Instytutu (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 w uondfp poprzez dokonanie wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków w przypadku:

1. wydatku dokonanego w dniu 25 maja 2016 r. ze środków publicznych, poprzez wypłacenie na rzecz Zastępcy Dyrektora (...)z tytułu nienależnej nagrody rocznej kwoty 12.000 zł, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1b ustawy o wynagrodzeniu w zw. z art. 44 ust. 2 ufp;
2. wydatku w dniu 12 stycznia 2017 r. ze środków publicznych, poprzez wypłacenie na rzecz Zastępcy Dyrektora (...) z tytułu nienależnej w części nagrody jubileuszowej kwoty 9.154,64 zł, co stanowiło naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniu w zw. z art. 44 ust. 2 ufp.

Za orzeczone czyny na podstawie art. 36 ust. 1 uondfp MKO odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu zaś na podstawie art. 167 ust. 1 uondfp obciążyła Obwinionego obowiązkiem uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania.

W uzasadnieniu orzeczenia MKO wskazała, że wnioskiem z dnia 14 czerwca 2019 r. Zastępca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy MKO wniósł o uznanie Obwinionego za odpowiedzialnego na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i 2 uondfp – naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 uondfp, polegającego na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, w odniesieniu do wydatków dokonanych w:

1. dniu 23 grudnia 2015 r. ze środków publicznych, poprzez wypłacenie na rzecz Dyrektora Instytutu (...) z tytułu nienależnego wynagrodzenia kwoty 8.672,52 zł,

2. dniu 25 lutego 2016 r. ze środków publicznych poprzez wypłacenie na rzecz Dyrektora Instytutu (...) z tytułu nienależnego wynagrodzenia kwoty 3.717,66 zł,
3. dniu 21 grudnia 2016 r. ze środków publicznych poprzez wypłacenie na rzecz Dyrektora Instytutu (...) z tytułu nienależnego wynagrodzenia kwoty 4.572,87 zł,
4. dniu 26 kwietnia 2017 r. ze środków publicznych poprzez wypłacenie na rzecz Dyrektora Instytutu (...) z tytułu nienależnego wynagrodzenia kwoty 3. 832,53 zł,
5. dniu 27 czerwca 2017 r. ze środków publicznych poprzez wypłacenie na rzecz Dyrektora Instytutu (...) z tytułu nienależnego wynagrodzenia kwoty 3. 832,53 zł,

- co stanowiło naruszenie art. 8 pkt 1 ustawy o wynagradzaniu w zw. z art. 44 ust. 2 ufp.

Ponadto Zastępca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy MKO wniósł o uznanie Obwinionego za odpowiedzialnego na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i 2 uondfp – naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 uondfp, polegającego na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, w odniesieniu do wydatku dokonanego w:

1. dniu 25 maja 2016 r. ze środków publicznych, poprzez wypłacenie na rzecz Zastępcy Dyrektora (...) z tytułu nienależnej nagrody rocznej kwoty 12.000 zł, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1b ustawy o wynagradzaniu w zw. z art. 44 ust. 2 ufp.
2. dniu 12 stycznia 2017 r. ze środków publicznych, poprzez wypłacenie na rzecz Zastępcy Dyrektora (...) z tytułu nienależnej w części nagrody jubileuszowej kwoty 9.154,64 zł, co stanowiło naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu w zw. z art. 44 ust. 2 ufp.

MKO ustaliła, że zgodnie z art. 8 pkt 1 ustawy o wynagradzaniu, wysokość wynagrodzenia osób kierujących instytutami naukowymi (...) nie może przekroczyć sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, tj. kwoty 20.727,48 zł w latach 2014 i 2015, kwoty 25.682,34 zł w

2016 roku oraz kwoty 26.422,68 zł w 2017 r. Wynagrodzenie zasadnicze Obwinionego zostało ustalone przez Prezesa (...) pismem z dnia 29 września 2015 r. w kwocie 12.000 zł na czas pełnienia funkcji Dyrektora Instytutu. Jednocześnie pozostałe warunki zatrudnienia pozostawiono bez zmian. Następnie pismem z dnia 23 czerwca 2016 r. Prezes (...) podwyższył czasowo wynagrodzenia Obwinionego, zaznaczając, że miesięczne wynagrodzenie ustalone jako suma wszystkich składników nie może przekroczyć kwoty wynikającej z art. 8 ustawy o wynagradzaniu. Obwiniony, działając jako Dyrektor Instytutu swoimi decyzjami (z dnia 7 grudnia 2015 r., 22 lutego 2016 r., 20 grudnia 2016 r., 30 marca 2017 r., 9 czerwca 2017 r.,) w latach 2015-2017 zwiększał w pięciu miesiącach wszystkim pracownikom wysokość premii regulaminowej do 110% uposażenia zasadniczego obowiązującego przez zawarciem aneksów do umów o pracę, kształtując tym samym również wysokość własnego wynagrodzenia jako Dyrektora Instytutu. W związku z tym wysokość wynagrodzenia miesięcznego Obwinionego za grudzień 2015 r., luty i grudzień 2016 r. oraz kwiecień i czerwiec 2017 r., wyniosła każdorazowo 29.400 zł, tj. przekroczyła kwotę 20.727,48 zł dla 2015 r., kwotę 25.682,34 zł dla 2016 r. oraz kwotę 26.422,68 zł dla 2017 r. Ostatecznie Obwiniony otrzymał w okresie objętym wnioskiem o ukaranie z dnia 14 czerwca 2019 r. wynagrodzenie miesięczne w każdy z powyższych pięciu miesięcy w wysokości przewyższającej limity wynikające z ustawy o wynagradzaniu, tj. w dniu: 23 grudnia 2015 r. – o kwotę 8.672,52 zł, 25 lutego 2016 r. – o kwotę 3.717,66 zł, 21 grudnia 2016 r. – o kwotę 4.572,87 zł, 26 kwietnia 2017 r. – o kwotę 3.832,53 zł, 27 czerwca 2017 r. – o kwotę 3.832,53 zł. Łącznie wysokość wypłaconego wynagrodzenia przewyższającego limity wynikające z ustawy o wynagradzaniu wyniosła kwotę 24.628,11 zł.

Jednocześnie MKO ustaliła, że Obwiniony pełniąc funkcję Dyrektora Instytutu (...), decyzją z 20 maja 2016 r. przyznał Zastępcy Dyrektora (...) nagrodę roczną w wysokości 12.000 zł za 2015 r., pomimo że nie pełnił on swojej funkcji przez cały rok obrotowy, za które została przyznana, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1b ustawy o wynagradzaniu. Ponadto pismem z dnia 3 stycznia 2017 r. Obwiniony przyznał Zastępcy Dyrektora (...) nagrodę jubileuszową w wysokości 62.000 zł, podczas gdy maksymalna wartość świadczeń dodatkowych w 2017 r. nie mogła przekroczyć kwoty 52.845,36 zł, tj. dwunastokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego

Urzędu Statystycznego, co stanowiło naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniu. Ostatecznie decyzje Obwinionego skutkowały wypłaceniem p. (...) pełniącemu funkcję Zastępcy Dyrektora (...), nienależnego świadczenia tytułem nagrody jubileuszowej (9.154,64 zł) oraz nienależnego świadczenia tytułem nagrody rocznej (12.000 zł) w łącznej wysokości 21.154,64 zł.

Obrońca Obwinionego pismem z dnia 25 lipca 2019 r. wniósł w oparciu o przepis art. 78 ust. 1 w zw. z art. 116 ust. 1 uondfp, o umorzenie postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie zarzutów objętych punktami 1-3 wniosku o ukaranie oraz na podstawie art. 23 ust. 1 uondfp, o uniewinnienie od pozostałych zarzutów, względnie od wszystkich zarzutów – w przypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie, wobec braku naruszenia prawa przez Obwinionego, alternatywnie na tej podstawie, że Obwiniony działał w warunkach usprawiedliwionego błędu co do prawa. Ponadto obrońca Obwinionego w uzasadnieniu wniosku odwołał się do wyroków: Sądu Rejonowego dla Krakowa – Nowej Huty w Krakowie z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie o sygn. akt. IV P 835/18/N, Sądu Rejonowego dla Krakowa – Nowej Huty w Krakowie z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie o sygn. akt. IV P 836/18/N, oraz Sądu Rejonowego dla Krakowa – Nowej Huty z dnia 4 lutego 2018 r. w sprawie o sygn. akt. IV P 1179/17/N, które wskazują na dualizm zatrudnienia Dyrektora oraz Zastępców Dyrektora Instytutów (...), którzy świadczą pracę związaną z zarządzaniem oraz prowadzą działalność naukową. W związku z tym pobierają oni wynagrodzenie związane z prowadzoną działalnością naukową, do której nie stosuje się przepisów ustawy o wynagradzaniu oraz dodatek związany z zarządzaniem, tj. pełnieniem funkcji Dyrektora Instytutu bądź Zastępcy Dyrektora Instytutu. Ponadto obrońca powołał się na stanowisko (...) dotyczące zasad wynagradzania zarządców Instytutów Naukowych (...) (PPR 2018/2/4-12), w której wskazano, że „Ograniczeniem wynikającym z ustawy kominowej podlegają wyłącznie te składniki wynagrodzenia, które są bezpośrednio związane z wykonywaniem zatrudnienia, tj. świadczeniem pracy związanej z zarządzaniem. Wypłacona premia regulaminowa nie miała takiego charakteru, tj. dotyczyła świadczenia przez Obwinionego pracy naukowej”.

MKO nie uwzględniła argumentacji obrony dotyczącej dualizmu pracy wykonywanej zarówno przez Obwinionego jak i jego zastępcę, polegającego na prowadzeniu działalności naukowej w ramach zatrudnienia w Instytucie oraz zarządzania jednostką w ramach pełnionej funkcji w

Instytucie. MKO uznała także, że ustawa o wynagradzaniu nie dokonuje podziału pracy kierowników i zastępców kierowników jednostek organizacyjnych opisanych w ustawie o wynagradzaniu, w tym na pracę związaną z zarządzaniem jednostką i inną pracę naukową, czy merytoryczną.

Komisja odstępując od wymierzenia Obwinionemu kary, wzięła pod uwagę m.in. okoliczności dotychczasowego nie karania Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz zwrotu przez Obwinionego jak też jego zastępcy wraz z odsetkami nienależnie pobranych świadczeń opisanych we wniosku o ukaranie z dnia 14 czerwca 2019 r.

Obwiniony Odwołaniem złożonym na swoją korzyść w dniu 28 października 2019 r. zaskarżył orzeczenie MKO zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- art. 5 ust. 4 ustawy o wynagradzaniu w zw. z art. 44 ust. 2 ufp, w zw. z art. 11 ust. 1 uondfp, poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wszystkie składniki wynagrodzenia osoby sprawującej funkcję kierowniczą w jednostce sektora finansów publicznych w całości podlegają ograniczeniom wynikającym z art. 8 pkt 1 ustawy o wynagradzaniu, nawet jeśli nie wiążą się ze świadczeniem pracy lub usług związanych z zarządzaniem taką jednostką;
- art. 10 ust. 1b ustawy o wynagradzaniu w zw. z art. 44 ust. 2 ufp, w zw. z art. 11 ust. 1 uondfp, poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że krąg adresatów tej normy wykracza poza kategorię osób zatrudnionych w Agencji (...)

i alternatywnie

- art. 23 ust. 1 uondfp poprzez jego niezastosowanie, wobec istnienia poważnych wątpliwości co do treści norm określonych w art. 5 ust. 4 i 10 ust. 1b ustawy o wynagradzaniu, wystarczająco usprawiedliwiających nieświadomość po stronie obwinionego sprzeczności jego działań, objętych zarzutami wniosku o ukaranie,

Ostatecznie obrońca Obwinionego wniósł o zmianę zaskarżonego orzeczenia w całości i uniewinnienie Obwinionego od zarzucanych mu czynów względnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania MKO.

Mając na uwadze powyższe Główna Komisji Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej także GKO) stwierdza co następuje.

Dokonanie wszechstronnej analizy zgromadzonego przez MKO materiału dowodowego, pozwoliło przyjąć, że jest on kompletny i wiarygodny, tym samym mógł on posłużyć jako podstawa orzekania w postępowaniu odwoławczym.

Jednocześnie GKO, rozpoznając odwołanie od zaskarżonego orzeczenia uznała na podstawie art. 24 ust. 1 uondfp, że przepisy obowiązujące w czasie popełnienia przez Obwinionego czynu nie były dla niego względniejsze i dlatego należało zastosować przepisy obowiązujące w czasie orzekania.

Przed wszystkim GKO nie podzieliła poglądu Obrony zgodnie z którym ograniczeniom wynikającym z ustawy wynagradzaniu podlegają wyłącznie te składniki wynagrodzenia, które są bezpośrednio związane z wykonywaniem świadczenia pracy związanej z zarządzaniem Instytutem a z uwagi na fakt, że w przedmiotowej sprawie wypłacone świadczenia nie miały takiego charakteru (dotyczyły świadczenia pracy naukowej) nie mogły podlegać ograniczeniom wynikającym z ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami. Tym samym zasadniczy zarzut obrońcy Obwinionego naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. art. 5 ust. 4 ustawy o wynagradzaniu w zw. z art. 44 ust. 2 ufp w zw. z art. 11 ust. 1 uondfp, należało uznać za nieuzasadniony.

W pierwszej kolejności GKO pragnie zaznaczyć, że zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu osobom o których mowa w art. 2 ustawy o wynagradzaniu, niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy lub rodzaju umowy cywilnoprawnej stanowiącej podstawę zatrudnienia przysługuje (z zastrzeżeniem art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o wynagradzaniu) wyłącznie wynagrodzenie miesięczne. Zgodnie natomiast z art. 8 pkt 1 ustawy o wynagradzaniu maksymalna wysokość wynagrodzenia miesięcznego w przypadku osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach państwowych oraz państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną (które nie są jednocześnie podmiotami, o których mowa w art. 1 pkt 8, 9 i 17 ustawy o wynagradzaniu oraz nie są szkołami wyższymi) nie może przekroczyć sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Ponadto jak wynika to z art. 10 ust. 1 b ustawy o wynagradzaniu w zależności od osiągniętych wyników finansowych lub stopnia realizacji innych zadań osobom, o których mowa w art. 2 pkt 1-4 i 10 ustawy o wynagradzaniu, może być przyznana nagroda roczna jeżeli osoby te zajmowały swoje

stanowisko przez cały rok obrotowy i w tym okresie nie naruszyły swoich obowiązków w sposób powodujący wymierzenie kary z tytułu odpowiedzialności porządkowej pracowników, kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych lub kary dyscyplinarnej albo z którym nie rozwiązano umowy o pracę bez wypowiedzenia z jego winy lub nie rozwiązano umowy o zarządzanie, albo którego nie odwołano z zajmowanego stanowiska z przyczyn stanowiących podstawę rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika. Dodatkowo zaś zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu, maksymalna wartość świadczeń dodatkowych przyznanych w ciągu roku osobom, o których mowa w art. 2 pkt 1-4 i 10 ustawy o wynagradzaniu nie może przekroczyć dwunastokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia przyjętego dla ustalenia wynagrodzenia miesięcznego tych osób.

Należy zaznaczyć, że art. 5 ustawy o wynagradzaniu określa, jakie rodzaje składników płacowych przysługują oraz mogą zostać przyznane podmiotom objętym zakresem ustawy o wynagradzaniu. Zgodnie z treścią powyższej regulacji obligatoryjnym składnikiem jest wynagrodzenie miesięczne zaś fakultatywnym świadczenia dodatkowe i nagroda roczna. Ustawa o wynagradzaniu, posługując się terminem „wynagrodzenie miesięczne” ogranicza się jedynie do wskazania okresowości (świadczenia wypłacanego pracownikowi raz w miesiącu zgodnie z [art. 85 § 1](#) kodeksu pracy) jako fundamentalnej cechy tego rodzaju świadczenia (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2013 r., [II PK 164/12](#), OSNP 2013, nr 21-22, poz. 249).

Także kodeks pracy pomimo posługiwania się pojęciem „wynagrodzenia za pracę” nie zawiera legalnej definicji tego terminu. W tym zakresie przyjmuje się, że wynagrodzenie za pracę wywodzi się ze stosunku pracy, jest obowiązkowe, okresowe, posiada wartość majątkową, spełniane jest na rzecz pracownika w zamian za świadczenie pracy (L. Florek, *Prawo pracy*, Warszawa 2014, s. 193–194. Zbieżne definicje wynagrodzenia za pracę formułowane są od dawna; zob. W. Szubert, *Zarys...*, s. 249; W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie*, Warszawa 1980, s. 301; T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 2. *Prawo stosunku pracy*, Warszawa 1986, s. 284–285). Ponadto przyjmuje się, że wynagrodzenie za pracę ma charakter roszczeniowy, wypłacane jest periodycznie w terminach wyznaczonych przez prawo, ma też właściwości świadczenia wzajemnego i ekwiwalentnego (Zob. M. Seweryński, *Wynagrodzenie za pracę. Pojęcie*,

regulacja, ustalanie, Warszawa 1981, s. 82. Na cechę tę zwrócono również uwagę w orzecznictwie; zob. wyrok SN z 7.01.1997 r., [I PKN 53/96](#), OSNP 1997/13, poz. 233).

Pomimo braku ustawowego określenia granic znaczenia „wynagrodzenia miesięcznego” o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniu, pojęcie to w ocenie GKO należy postrzegać zgodnie z powszechnie akceptowalnym poglądem wskazującym, że jest to przede wszystkim świadczenie przysparzające, wypłacane w miesięcznym odstępie czasowym, należne pracownikowi od pracodawcy w związku z wykonaną pracą (por. *M. Seweryński*, Wynagrodzenie za pracę. Pojęcie, regulacja, ustalanie, Warszawa 1981, s. 63 i n.; *M. Nowak*, Wynagrodzenie za pracę, Warszawa 2014, s. 15 i n.). Przy czym wyraźne wyeksponowanie miesięcznego charakteru wynagrodzenia nie oznacza, że jeżeli dane świadczenie wypłacane jest w dłuższych odstępach czasowych niż miesiąc (np. co kwartał, co rok) to wyklucza to możliwości uznania go za wynagrodzenie w rozumieniu ustawy o wynagradzaniu (Zob. *M. Gazda*, *R. Adamus* Ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Komentarz [w:] Kształtowanie wynagrodzeń osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Komentarz, Warszawa 2017).

Uznać należy zatem, że ograniczeniom wynikającym z art. 5 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu podlegają tylko te świadczenia z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy, które należą do kategorii wynagrodzenia za pracę, a nie wszystkie świadczenia przysługujące ze stosunku pracy na podstawie prawa wewnątrz zakładowego lub innych odrębnych przepisów (wyrok SN z dnia 2 października 2009 r., [II PK 109/09](#), LEX nr 558294 z glosą aprobowaną A.

Rzeteckiej-Gil, LEX/el. 2011). Dlatego też jedynie w przypadku, gdy dane świadczenie nie jest wynagrodzeniem za pracę i nie mieści się w zakresie regulacji ustawy, a w szczególności nie jest „świadczeniem dodatkowym” – może zostać przyznane podmiotom objętym zakresem ustawy (wyrok SN z dnia 11 lipca 2006 r., [I PK 290/05](#), OSNP 2007, nr 13-14, poz. 192, M.P.Pr. 2007, nr 2, s. 85).

Obwiniony z racji pełnionej funkcji Dyrektora Instytutu (...) należał zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniu do osób, którym przysługiwało wyłącznie wynagrodzenie miesięczne, świadczenia dodatkowe (bytowe, socjalne, komunikacyjne, ubezpieczeniowe oraz wynikające z Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom

kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania (Dz.U. Nr 14, poz.139 ze zm.) oraz nagroda roczna (ewentualnie odprawa).

Jedynie zatem w przypadku gdyby świadczenia pobierane przez Obwinionego nie mogły być potraktowane jako: wynagrodzenie miesięczne z art. 5 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu, świadczenie dodatkowe z art. 11 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu, nagroda roczna z art. 10 ustawy o wynagradzaniu oraz odprawa z art. 12 ustawy o wynagrodzeniu – to dopiero wówczas takie świadczenie nie byłoby objęte ograniczeniami (limitami) wynikającymi z ustawy o wynagrodzeniu. Innymi słowy tylko w przypadku, gdy dane świadczenie nie kwalifikuje się jako wynagrodzenie, świadczenie dodatkowe, nagroda roczna (ewentualnie odprawa) to w świetle ustawy o wynagradzaniu, nie jest objęte wskazanymi tam limitami.

GKO nie mogła zatem przyjąć, że ograniczeniom wynikającym z ustawy o wynagrodzeniu podlegają zatem wyłącznie te składniki wynagradzania, które są bezpośrednio związane z wykonywaniem zatrudnienia, tj. świadczenia pracy związanej z zarządzaniem, ponieważ takie rozumowanie przekreślałoby sens przepisu art. 5 ustawy o wynagrodzeniach. W ocenie GKO przyjęcie stanowiska, że w warunkach przedmiotowej sprawy ograniczeniom wynikającym z ustawy o wynagradzaniu nie podlegają składniki wynagrodzenia, które są związane ze świadczeniem pracy naukowej oznaczałoby, że norma prawna zawarta w art. 5 w zw. z art. 8 ustawy o wynagradzaniu ma charakter czysto iluzoryczny a jej obejścia z łatwością można dokonać, dokonując podziału wynagrodzenia na część związaną z zarządzaniem oraz na część dotyczącą wykonywania pracy naukowej, która w ocenie Obwinionego bez względu na wysokość nie byłaby objęta ograniczeniami wynikającymi z ustawy o wynagradzaniu.

Dlatego też w tym zakresie GKO nie podzieliła argumentów obrony, która w celu wykazania braku przekroczenia przez Obwinionego limitu wynagrodzenia, o którym mowa w art. 8 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach odnosiła się do dualizmu pracy Obwinionego, jak i jego zastępcy polegającego na prowadzeniu działalności naukowej w ramach zatrudnienia w Instytucie oraz zarządzania jednostką i związanego z tym podziału wynagrodzenia na dwa elementy, tj. dodatek funkcyjny związany z pełnieniem funkcji Dyrektora Instytut oraz wynagrodzenie zasadnicze, które zostało podwyższone w momencie powołania na stanowisko dyrektora.

Należy zaznaczyć, że ustawodawca w [art. 5](#) i [8](#) ustawy o wynagrodzeniach celowo posługuje się terminem „wynagrodzenia miesięcznego”, a nie „wynagrodzenia zasadniczego”.

Wynagrodzenie zasadnicze to wynagrodzenie wynikające z osobistego zaszeregowania pracownika, które określa się stawką godzinową lub miesięczną. Z kolei obok wynagrodzenia zasadniczego do elementów miesięcznego wynagrodzenia za pracę zalicza się różnego rodzaju dodatki, np. stażowy, funkcyjny. Jeśli ustawodawca wyłączyłby te dodatki z wynagrodzenia miesięcznego przysługującego pracownikom objętym ustawą o wynagrodzeniach, wówczas operowałby terminem „wynagrodzenie zasadnicze” (wyrok SN z dnia 18 lutego 2013 r., [II PK 164/12](#), OSNP 2013, nr 21-22, poz. 249).

Ostatecznie GKO nie podzieliła stanowiska Obwinionego zgodnie, z którym świadczenie, które jest wypłacane jako ekwiwalent za pracę naukową nie podlega ograniczeniom wynikającym z ustawy kominowej. W konsekwencji należało uznać, że naruszenie przez Obwinionego ustawy o wynagrodzeniu wynikało z faktu 5-krotnego wzrostu premii regulaminowej z 10% do 110% zasadniczego wynagrodzenia, która obok wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego, dodatku stażowego, była jednym ze składników wynagrodzenia miesięcznego, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniu, a która to jednocześnie – w jego indywidualnym przypadku doprowadziła do przekroczenia limitów, o których mowa w art. 8 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniu. Przyjęcie innego znaczenia art. 5 ustawy o wynagrodzeniu a zwłaszcza potraktowania wynagrodzenia otrzymywanego za pracę naukową, jako wynagrodzenia nie objętego ograniczeniem wynikającym z ustawy o wynagrodzeniu oznaczałoby de facto obejście przepisów ustawy o wynagrodzeniu.

Uzasadniając powyższe stanowisko GKO powołuje się także na wyartykułowane już we wniosku o ukaranie z 14 czerwca 2019 r. a także w zaskarżonym orzeczeniu, *ratio legis* ustawy o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, za które niewątpliwie należało uznać potrzebę ograniczenia dowolności kształtowania wynagradzania osób kierujących podmiotami sektora publicznego. Zgodnie z tym powszechnie akceptowalnym poglądem celem ustawy o wynagrodzeniu było narzucenie górnych granic wysokości wynagrodzeń przysługujących osobom, które piastują niektóre stanowiska kierownicze w podmiotach zaliczanych do szeroko pojętego sektora publicznego (M. Gazda, R. Adamus, Ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Komentarz [w:] Kształtowanie wynagrodzeń osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Komentarz, Warszawa 2017 r.).

Za takim stanowiskiem przemawiają m.in. poszczególne uzasadnienia projektów ustaw, które legły u podstaw obecnych rozwiązań zawartych w przywoływanej ustawie o wynagrodzeniu. Dlatego też warto podkreślić, że motywem uzasadniającym m.in. ograniczenie wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w art. 5 ustawy o wynagradzaniu była m.in. potrzeba: doprowadzenia do sytuacji, gdzie przy wyznaczaniu uposażeń osób zaufania publicznego, kierowników przedsiębiorstw należących do państwa lub samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych etc., zostanie zachowany pewien umiar, (...) doprowadzenia to takiej sytuacji, gdzie mechanizm regulacji uposażeń osób będących adresatami ustawy, będzie jasny i nie będzie wzbudzał wśród opinii publicznej podejrzeń o funkcjonowanie niejasnych i nie do końca prawidłowych kryteriów określania wysokości tych świadczeń, (...)budowania autorytetu wszystkich instytucji mających związek z sektorem publicznym w Polsce, w konsekwencji autorytetu Państwa Polskiego, co będzie sprzyjać kształtowaniu się większego poszanowania prawa i instytucji publicznych przez obywateli RP (uzasadnienie do projektu ustawy o uposażeniach kadry kierowniczej w administracji publicznej, przedsiębiorstwach państwowych, spółkach akcyjnych i z ograniczoną odpowiedzialnością i innych jednostkach mających związek instytucjonalny z administracją publiczną, Druk Sejmowy nr 973 z dnia 17 lutego 1999 r.) oraz dążenie do realizacji oczekiwań społecznych, które zostały podyktowane względami ekonomicznymi (Uzasadnienie do Senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, ustawy o samorządzie województwa i ustawy o samorządzie powiatowym, Druk nr 1010 z dnia 31 marca 1999 r.) a także przeciwdziałanie znacznemu rozrywowi pomiędzy wysokością dochodów osób zajmujących stanowiska w administracji rządowej i samorządowej a dochodami tzw. przeciętnych obywateli stając się zarzewiem niepokojów społecznych; narusza też poczucie sprawiedliwości społecznej (Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o ograniczeniu dochodów osób pełniących niektóre funkcje publiczne, Druk nr 963 z dnia 3 marca 1999 r.).

Ponadto GKO nie podzieliła zarzutu naruszenia w przedmiotowej sprawie art. 10 ust. 1b ustawy o wynagrodzeniu w zw. z art. 44 ust. 2 ufp w zw. z art. 11 ust. 1 uondfp – w odniesieniu do decyzji Obwinionego o wypłacie nagrody rocznej dla p. (...).

W ocenie GKO racje ma Rzecznik Dyscypliny oraz Główny Rzecznik Dyscypliny, którzy podnoszą, że z dniem 1 października 2015 r. z uwagi na nowelizację art. 10 ustawy o wynagrodzeniu i dodaniu ustępu 1b – wprowadzającego dodatkowe warunki - otrzymania nagrody rocznej, tj. zajmowanie przez uprawnionego stanowiska przez cały rok obrotowy a ostatecznie nie spełnienie tego warunku przez uprawnionego – przyznanie przez Obwinionego nagrody rocznej w takiej sytuacji stanowiło naruszeniem tego przepisu co w konsekwencji doprowadziło do popełnienia deliktu z art. 11 ust. 1 uondfp.

GKO nie mogła w tym zakresie zgodzić się z obrońcą Obwinionego zgodnie, z którym przesłanki uprawniające do przyznania nagrody rocznej (w tym obowiązek zajmowania stanowiska przez cały rok obrotowy), o których mowa w art. 10 ust. 1b ustawy o wynagrodzeniu odnoszą się jedynie do kategorii osób zatrudnionych w Agencji (...). W ocenie składu orzekającego GKO nie jest także władna do oceny „niedopuszczalności” regulowania w ustawie o Agencji (...) „sytuacji podmiotów nie mających z nią nic wspólnego” – na co jak się wydaje wskazywała obrona w odwołaniu od zaskarżonego orzeczenia. Wypada bowiem zaakcentować, że odmowa stosowania ustawy, która formalnie obowiązuje, a której treść bądź procedura uchwalania budzą uzasadnione wątpliwości prawne jest możliwa jedynie w przypadku wydania stosownego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z treścią art. 188 pkt 1) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483 z dnia 1997.07.16). Sugerowanie zatem przez obrońcę Obwinionego, że zgodnie z zasadami techniki prawodawczej wynikającymi z Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) uchwalenie dodatkowej przesłanki, tj. zajmowania stanowiska przez cały rok obrotowy (art. 10 ust. 1 b ustawy o wynagrodzeniu) w art. 111 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2020 r. poz. 231 z późn. zm.) było niedopuszczalne - należało uznać za zarzut zbyt dalece idący i niemający podstaw faktycznych i prawnych. Na marginesie należy tylko dodać, że ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) nie przyznaje GKO kompetencji do przedstawiania Trybunałowi pytania prawnego, co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą.

Dlatego też mając na względzie fakt, że art. 10 ust. 1 b ustawy o wynagrodzeniu, który został dodany przez art. 111 pkt 1 ustawy o Agencji (...), zmienił ustawę o wynagrodzeniu z dniem 1 października 2015 r. Decyzja Obwinionego z dnia 20 maja 2016 r. o przyznaniu nagrody rocznej Zastępcy Dyrektora (...), która została podjęta po upływie 7 miesięcy od wprowadzenia nowych regulacji umożliwiających przyznanie nagrody rocznej była sprzeczna z art. 11 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu. W ocenie GKO Obwiniony miał nie tylko obowiązek ale również wystarczającą ilość czasu na zapoznanie się z treścią powyższych przepisów, których znajomość zapewne nie doprowadziłaby do ich naruszenia, co w przedmiotowej sprawie ostatecznie miało jednak miejsce.

Jednocześnie GKO w okolicznościach przedmiotowej sprawy nie znalazła usprawiedliwienia dla działania polegającego na przyznaniu nagrody jubileuszowej powyżej dwunastokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia dla (...) - Zastępcy Obwinionego. Za stanowiskiem wyrażonym we wniosku o ukaranie z dnia 14 czerwca 2019 r. należy jedynie powtórzyć, że zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o wynagradzaniu osobom, które kierują instytutem naukowym (...) mogą być przyznane świadczenia dodatkowe oraz nagroda roczna. Stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu, przez świadczenia dodatkowe należy rozumieć świadczenia z tytułu zatrudnienia, w tym: bytowe, socjalne, komunikacyjne oraz ubezpieczenia majątkowe i osobowe – inne bądź: wyższe niż ustalone w regulaminach wynagradzania, zakładowych i ponadzakładowych układach zbiorowych pracy oraz w odrębnych przepisach. Katalog świadczeń dodatkowych został określony w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1-5 przywołanego Rozporządzenia z tytułu zatrudnienia mogą być przyznane następujące świadczenia dodatkowe: nagroda jubileuszowa, odprawa pieniężna w razie ustania stosunku pracy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, zwrot częściowych kosztów użytkowania udostępnionego lokalu mieszkalnego, w tym mieszkania służbowego, świadczenia związane z korzystaniem z częściowo odpłatnych usług telekomunikacyjnych, świadczenia z tytułu dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego, majątkowego oraz osobowego. Przy czym zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu, maksymalna wysokość świadczeń dodatkowych przyznanych w ciągu roku osobom, o których

mowa w art. 2 pkt 1-4 i 10 ustawy o wynagradzaniu, nie może przekroczyć dwunastokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia przyjętego dla ustalenia wynagrodzenia miesięcznego tych osób. Dlatego też negatywnie należało ocenić podjęcie przez Obwinionego decyzji (pismo z dnia 3 stycznia 2017 r.) o wypłacie Zastępcy Dyrektora (...) środków w kwocie 9.154,64 zł powyżej limitów wynikających z wyżej zacytowanych przepisów. Takie działanie skutkowało naruszeniem przez Obwinionego art. 11 ust. 1 uondfp. Na marginesie zwrócić należy jedynie uwagę na fakt, braku ustosunkowania się przez Obwinionego do przedmiotowego naruszenia w treści złożonego odwołania.

GKO dzieląc w całości i przyjmując za własne stanowisko wyrażone w zaskarżonym orzeczeniu jak też we wniosku o ukaranie z 14 czerwca 2019 r. - nie widziała także możliwości zastosowania dobrodziejstwa wynikającego z art. 23 ust. 1 uondfp, tj. wyłączenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z uwagi na usprawiedliwioną nieświadomość działania w błędzie co do prawa.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego „usprawiedliwiony błąd to taki, którego sprawca nie mógł uniknąć” (postanowienie Sądu Najwyższego z 14 maja 2003 r., [II KK 331/2002](#), LexPolonica nr 370580, OSNwSK 2003, poz. 969). Ponadto konstrukcja błędu nie wymaga znajomości konkretnych przepisów, ale jedynie ogólnej wiedzy o istnieniu regulacji dotyczących danej materii. Wiedza taka daje bowiem możliwość, a tym samym rodzi obowiązek, uniknięcia błędu. Stwierdzić również należy, że błąd co do prawa nie zachodzi, jeżeli sprawca naruszenia dyscypliny finansów publicznych wie o bezprawności swojego zachowania (działania lub zaniechania), jednakże uważa ustawowy nakaz lub zakaz za niesłuszny (L. Lipiec-Warzecha, Komentarz do art. 23 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [w:] Lipiec-Warzecha Ludmiła, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wyd. II, WKP 2012).

GKO zgadza się z poglądem, zgodnie z którym trudno przyjąć, że funkcjonariusze publiczni, np. kierownicy jednostek sektora finansów publicznych czy pracownicy tych jednostek upoważnieni do gospodarowania środkami publicznymi, mają tak niską świadomość prawną, że nie potrafią stwierdzić, czy dane działanie lub zaniechanie może stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych (A. Kościńska-Paszkowska, Komentarz do art. 23 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

[w:] T. Bolek, K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska, **Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wyd. II** LexisNexis 2012). Nie sposób zatem nie zgodzić się z już wcześniej wyartykułowanym przez GKO stwierdzeniem „osoby, które odpowiadają za określoną sferę działalności publicznej, mają obowiązek znać odpowiednie regulacje prawne i ich przestrzegać” (orzeczenie GKO z dnia 23.02.2009 r. BDF/1/4900/112/101/08/15/54 Legalis).

Ostatecznie w ocenie GKO błędem co do prawa możemy mieć do czynienia dopiero wówczas, gdy przepisy są naprawdę niejasne lub błędnie sformułowane – a za takie w ocenie GKO nie można było uznać w warunkach przedmiotowej sprawy rozumienia znaczenia art. 5, 8 czy 10, czy 11 ustawy o wynagrodzeniu. Ponadto GKO zwraca uwagę, że nie bez znaczenia dla przyjęcia oceny braku ewentualnej nieświadomości bezprawności zachowania Obwinionego był fakt, że Obwiniony posiadał informacje, że na zlecenie Instytutu w latach 2014-2016 opracowywane były cztery opinie prawne w zakresie stosowania ustawy o wynagradzaniu. Obwiniony wiedział również, że w 2015 r. był prowadzony audyt zlecony przez Prezesa (...) w zakresie przestrzegania ustawy o wynagrodzeniach, z którego można było wywieść wnioski o naruszeniu przepisów ustawy o wynagradzaniu. Dodatkowo popełniając część czynów Obwiniony znał treść opinii Ministra Skarbu z 24 kwietnia 2016 r. dotyczącej stosowania przez instytut ograniczeń ustawy o wynagradzaniu, zapoznawał się także z pismem Prezesa (...) z 23 czerwca 2016 r., który podwyższył Obwinionemu czasowo miesięcznie wynagrodzenie, określając jednocześnie, że suma wszystkich składników nie może przekroczyć kwoty z art. 8 pkt 1 ustawy o wynagradzaniu. W ocenie GKO powyższe okoliczności powinny skłonić Obwinionego do powstrzymywania się od podejmowania decyzji, które ze względu na zakres oddziaływania, objęte zostały wysokim ryzykiem możliwości naruszenia ustawy o wynagradzaniu. W tym zakresie GKO zwraca uwagę również, że wieloletnia praktyka Obwinionego zajmującego odpowiednio funkcję Zastępcy Dyrektora Instytutu (...) a następnie Dyrektora Instytut (...) powinna dostarczyć mu także niezbędnej wiedzy umożliwiającej prowadzenie gospodarki finansowej Instytutu bez naruszania podstawowych przepisów regulujących możliwość dokonywania określonych rodzajów wydatków. W tym stanie rzeczy także przypisanie winy Obwinionemu jest prawidłowe i uzasadnione.

GKO dzieląc w całości i przyjmując za własne stanowisko wyrażone w zaskarżonym orzeczeniu, jak też we wniosku o ukaranie z 14 czerwca 2019 r – nie przyjęła argumentów wynikających z przedłożenia przez Obronę czterech wyroków Sądu Rejonowego dla Krakowa – Nowej Huty w Krakowie z 2018 r. i 2019 r.

Zgodnie z treścią [art. 45 ust. 2](#) uondfp, członkowie komisji orzekających oraz GKO orzekają w granicach określonych ustawą oraz na mocy przekonania opartego na ocenie dowodów, rozstrzygają samodzielnie nasuwające się zagadnienia prawne i nie są związani rozstrzygnięciami innych organów, z wyjątkiem prawomocnego wyroku sądu. Prawomocny wyrok sądu wyznacza zatem organom orzekającym w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wiążące granice ustaleń stanowiących podstawę wydawanego rozstrzygnięcia. Niewątpliwie również komisje orzekające związane są jedynie sądowymi orzeczeniami merytorycznymi rozstrzygającymi sprawę co do istoty. Dlatego też wiązanie komisji orzekającej, jak też GKO prawomocnym wyrokiem sądu ma miejsce dopiero wówczas, gdy prawomocny wyrok sądu dotyczy zindywidualizowanej i skonkretyzowanej sprawy danego Obwinionego, której zakres objęty jest przedmiotem orzekania GKO – co w niniejszej sprawie nie miało jednak miejsca. Dlatego też w przekonaniu GKO nie zachodzą przesłanki do uznania, że wydane wyroki Sądu musiały być uwzględnione przy wydawaniu orzeczenia, a zawarte w nim stwierdzenia były wiążące dla GKO. Zwrócić uwagę należy jedynie na fakt, że przedmiot sporu rozstrzygany wyrokami Sądu Rejonowego dla Krakowa – Nowej Huty dotyczył zakresu nieobjętego przedmiotem niniejszego postępowania toczącego się przed GKO, tj. kwestii wypłat zawyżonych świadczeń, ponieważ *sensu stricte* odnosił się do próby odpowiedzi na pytanie: czy przyznanie powodowi prawa do premii uznaniowej stało w sprzeczności z przepisami ustawy o wynagradzaniu (Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa – Nowej Huty z dnia 29 stycznia 2019 r. sygn. akt. IV P 836/18/N); czy premie uznaniowe przyznane i wypłacone powodowi były nienależne w świetle brzmienia przepisów ustawy o wynagradzaniu (Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa – Nowej Huty z dnia 21 lutego 2019 r. sygn. akt. IV P 835/18/N); czy uprawnionym była wypłata nagrody rocznej za 2016 r. w kontekście niejasności interpretacyjnych przepisów ustawy o wynagradzaniu (Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa – Nowej Huty z dnia 4 lutego 2018 r. sygn. akt. IV P 1179/17/N); czy prawo do nagrody jubileuszowej z ustawy o Polskiej Akademii Nauk ma odmienny charakter niż to przewidziane w akcie wykonawczym do ustawy o wynagradzaniu

(Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa - Nowej Huty z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie o sygn. akt. IV P 1350/18/N).

GKO z przyczyn wskazanych wyżej w tym w szczególności przytoczonych w kontekście *ratio legis* regulacji ustawy o wynagradzaniu, nie podzieliła również opinii autorstwa (...), zgodnie z którą ustawa o Polskiej Akademii Nauk przewidująca korzystniejszy reżim prawny dla osób zarządzających instytutem ma charakter szczególny wobec ustawy o wynagrodzeniach oraz, że znosi obowiązywanie przepisów restrykcyjnych tej ustawy. Należy także zaznaczyć, że uondfp wskazuje, że członkowie komisji orzekających i GKO w zakresie orzekania podlegają tylko przepisom prawa i orzekają na mocy przekonania opartego na ocenie dowodów. Przy rozstrzyganiu zagadnień prawnych członków składu orzekającego obowiązują zasady logicznego rozumowania, opartego przede wszystkim na zasadach wykładni gramatycznej, uwzględniającej reguły semantyki i syntaktyki, a także interpretacji systemowej i celowościowej (L. Lipiec-Warzecha, Komentarz do art. 23 Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [w:] Lipiec-Warzecha Ludmiła, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wyd. II, WKP 2012). Na marginesie należy jedynie dodać, że jedna z dwóch tez wynikających z opinii dotyczyła analizy prawnej funduszu nagród, o którym mowa w art. 85 ust. 2 pkt 4 ustawy o (...) oraz art. 7 ustawy o wynagradzaniu – które to zagadnienie w ocenie GKO nie miało żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy.

Odnosząc się do wymiaru kary, GKO dokonując weryfikacji instancyjnej zaskarżonego orzeczenia nie stwierdziła w tym zakresie uchybień Komisji Instancji dotyczących zasad wymiaru kary.

W ocenie GKO Komisja I instancji słusznie postąpiła odstępując od wymierzenia Obwinionemu kary, uznając, że cele ukarania, przede wszystkim w zakresie prewencji, zostały spełnione już poprzez samo przeprowadzenie postępowania.

Ponadto nie bez znaczenia na fakt podtrzymania przez GKO oceny co do wymiaru kary miało także samo zachowanie Obwinionego polegające na usunięciu stanu niezgodnego z prawem z własnej inicjatywy, pozytywna prognoza odnośnie postawy Obwinionego w zakresie gospodarowania w przyszłości środkami publicznymi oraz fakt, że w żaden sposób nie została

podważona bardzo dobra opinia o wykonywaniu przez Obwinionego obowiązków służbowych jako Dyrektora Instytutu (...).

Mając na uwadze powyższe GKO postanowiła jak w sentencji.