

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
Sąd Apelacyjny w Szczecinie
Prokuratura Apelacyjna w Szczecinie
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie

ACTA IURIS STETINENSIS 5



ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO NR 812

Szczecin 2014

Komitet Redakcyjny

dr hab. Zbigniew Kuniewicz prof. US – Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
Ryszard Iwankiewicz – Prezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
Grzegorz Jankowski – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie
Józef Skoczeń – Prokurator Apelacyjny
Maciej Żelazowski – Sędzia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
Arkadiusz Windak – Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, Przewodniczący II Wydziału
Tadeusz Kulikowski – Zastępca Prokuratora Apelacyjnego
dr hab. Marek Andrzejewski prof. US – Redaktor naukowy
Szymon Slotwiński – Sekretarz redakcji

Rada Naukowa

prof. dr hab. Roman Hauser – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | prof. dr hab. Andrzej Jakubecki – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Andrzej Marciniak – Uniwersytet Łódzki | prof. dr hab. Mirosław Nazar – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski – Uniwersytet Szczeciński | dr hab. Adam Olejniczak prof. UAM – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | dr hab. Lech Paprzycki – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie | prof. dr hab. Władysław Rozwadowski – Uniwersytet Szczeciński | prof. dr hab. Tadeusz Smyczyński – Uniwersytet Szczeciński, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Roman Wieruszewski – Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Bronisław Ziemanin – Uniwersytet Szczeciński | Rosario Sapienza, Full Professor of International and European Law – The University of Catania School of Law | Ashok R. Patil, Prof. dr L.L.M., Ph.D. – National Law School of India University, Bangalore, Karnataka State (India) | Fursa Svetlana Yaroslavovna, prof. dr hab. honoured lawyer of Ukraine | Henry Zhu hao Wang, Assistant Professor – China University of Political Science and Law | Prof. habil. dr. Vytautas Nekrošius – Uniwersytet Wileński | Dr John Sorabji – University College, London | José García-Añón, Ph.D. in Law, Full Professor, School of Law – University of València (Spain) | Terekhova Lydia, Professor, Doctor of Law, Omsk state University, Faculty of Law | Masahiko Omura, Doctor of Law, Professor at Chuo University Law School (Tokyo, Japan) | Elena Kudryavtseva, Professor, Law Faculty of Moscow State University | Alexandre Freitas Câmara, Professor Emeritus and Head of Civil Procedure Department at Rio de Janeiro Judicial School | Jayesh Rathod, Associate Professor of Law – American University Washington College of Law | Rett R. Ludwikowski, Ph.D., Professor of Law, Columbus School of Law – The Catholic University of America | Lilia Abramchik, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor – Yanka Kupala State University of Grodno (Belarus)

Lista recenzentów znajduje się na stronie internetowej zeszytu naukowego | <http://wpiaus.pl/actaiuris>

Redaktor naukowy | dr hab. Marek Andrzejewski prof. US

Redaktor tematyczny | Szymon Slotwiński

Redaktor językowy | Elżbieta Blicharska

Korektor | Joanna Grzybowska

Skład komputerowy | Iwona Mazurkiewicz

**Publikacja została wydana dzięki wsparciu finansowemu
Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Prokuratury Apelacyjnej w Szczecinie,
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie**

Wersja papierowa jest wersją pierwotną

Pełna wersja publikacji <http://wpiaus.pl/actaiuris>

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities
<http://cejsh.icm.edu.pl>

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2014

ISSN 1640-6818 | ISSN 2083-4373

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 25,0. Ark. druk 28,3. Format B5. Nakład 194 egz.

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
-------------	---

ORZECZNICTWO SĄDÓW SZCZECIŃSKICH

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. akt II S 23/13	11
Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 30 listopada 2012 r., sygn. akt I ACz 813/12	15
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt II AKa 12/13	29
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 15 maja 2012 r., sygn. akt III AUa 106/12	37
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt III AUa 385/11	47
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 8 lutego 2012 r., sygn. akt I SA/Sz 881/11	53

KOMENTARZE

DO ORZECZEŃ SĄDÓW SZCZECIŃSKICH

Jan Andrzejewski – Głosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 31 października 2012 roku, sygn. akt I ACA 446/12	81
Joanna Szyjewska-Bagińska – Głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 marca 2013 roku, sygn. akt II SA/Sz 149/13	93

PRAWO KARNE

Mariusz Nawrocki – O (nie)możności łączenia w czyn ciągły zachowań o tożsamej podstawie normatywnej	111
Michał Peno – Współczesne koncepcje uzasadnienia karania (zarys typologii)	129
Adam Wróbel – Pozorny (pomijalny) zbieg przepisów przestępstwa i wykroczenia.....	155

PRAWO CYWILNE

Anna Urbańska-Lukaszewicz – Przenoszenie nieruchomości z majątku wspólnego małżonków do majątku osobistego w świetle orzecznictwa i poglądów doktryny.....	171
Ewa Szubert – Stwierdzenie nabycia spadku – uwagi na temat możliwości wzruszenia prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku oraz zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia.....	193
Szymon Słotwiński – Intertemporalne aspekty kompensacji negatywnych przeżyć pośrednio pokrzywdzonych w orzecznictwie Sądu Najwyższego	213

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Marek Górski – Nowe regulacje prawne w zakresie ochrony jakości powietrza – monitoring i przywracanie wymaganego stanu jakości powietrza	233
Kornelia Łuczejko – Dane osobowe w internecie – wybrane zagadnienia administracyjnoprawne	247
Przemysław Zdyb – Postępowanie sądowoadministracyjne w przedmiocie skargi na odmowę udzielenia informacji prasie	263
Radosław Ulanowski, Jan Uniejewski – Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji a zasada proporcjonalności	279

Agnieszka Lasecka – Legalizacja obiektu wybudowanego w warunkach samowoli budowlanej a legalizacja obiektu wybudowanego na podstawie nieważnego pozwolenia na budowę.....	299
Jarosław Marczak – Prowincje jako forma samorządu lokalnego w Hiszpanii.....	321
Anna Barczak – Procedury ocen oddziaływania na środowisko	353
Katarzyna Święch-Kujawska – Związki rodzinne a zwolnienia w podatku od spadków i darowizn.....	377
Paweł Mańczyk – Pobór podatku od nieruchomości oraz opłaty targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów w drodze inkasa na przykładzie wybranych gmin województwa zachodniopomorskiego.....	393
Ewa Kowalewska – Rola banku centralnego w utrzymaniu stabilności systemu finansowego.....	407
Wojciech Bożek – Glosa do orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej z dnia 17 maja 2012 roku BDF1/4900/45/44/12/1149	423

VARIA

Małgorzata W. Greßler – Uwagi o wolności wyboru zawodu w prawie niemieckim	435
---	-----

Wojciech Bożek*

Uniwersytet Szczeciński

**GŁOSA DO ORZECZENIA GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ
Z DNIA 17 MAJA 2012 ROKU
BDF1/4900/45/44/12/1149**

Streszczenie

W glosie przedstawiono problem przeznaczenia środków publicznych pochodzących z rezerwy budżetowej na cel inny niż określony w decyzji o ich przyznaniu. Zagadnienie to – wobec wejścia w życie ustawy z 27 sierpnia 2009 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹ i dokonanej zmiany art. 12 Ustawy z 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych² – jest aktualne i wpisuje się w tok dyskusji nad zasadnością przyjętego rozwiązania. Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych³ stanęła na stanowisku, że „przeznaczyć” to określić cel, któremu służą środki, zaś zrealizowanie decyzji o przyznaniu środków z rezerwy budżetowej polegać ma na zmianie planu finansowego jednostki zgodnie z wynikającym z decyzji przeznaczeniem wydatków.

Nowe rozwiązania, które zostały przyjęte w polskim systemie prawnofinansowym, są wyrazem systemowego dostosowania zasad egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych do rzeczywistych potrzeb sektora

*E-mail: wbozek@mec.univ.szczecin.pl.

¹ Dz.U. nr 157, poz. 1241.

² Dz.U. z 2013 r., poz. 138.

³ Zwana dalej: GKO.

finansów publicznych i powinny być skutecznym narzędziem wsparcia w prawidłowym wykorzystaniu środków publicznych. Wskutek wprowadzonych zmian, powstają jednak wątpliwości w zakresie wykładni ww. przepisu, czego przykładem jest orzeczenie GKO z 17 maja 2012 roku, BDF1/4900/45/44/12/1149.

Słowa kluczowe: rezerwa budżetowa, odpowiedzialność, naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Orzeczenie zapadło na tle następującego stanu faktycznego:

Wicedyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli (dalej: zawiadamiający) złożył do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Resortową Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: Rzecznik) zawiadomienie o ujawnieniu okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 12 Ustawy z 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴ (dalej: uondfp), w Urzędzie (X) (dalej: Urząd lub (X)). Zawiadamiający wskazał, że przeprowadzona kontrola wykonania budżetu państwa w części „50” (X) wykazała, iż w IV kwartale 2010 roku część środków z rezerwy celowej w kwocie 107 418,49 zł przeznaczono na wypłatę wynagrodzeń pracownikom już zatrudnionym w (X) zamiast na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi na zwiększenie zatrudnienia o 10 nowych członków korpusu służby cywilnej od 1 listopada 2010 roku, przeznaczając tym samym środki rezerwy na inny cel niż określony w decyzji Ministra Finansów, co – w ocenie zawiadamiającego – było niezgodne z art. 154 ust. 7 Ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁵.

Rzecznik, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego uznał, że z formalnego punktu widzenia nastąpiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych i 27 września 2011 roku wystąpił do Resortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z wnioskiem o ukaranie, wnosząc o uznanie obwinionej za odpowiedzialną za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 12 uondfp oraz wymierzenie jej kary upomnienia. Przewodniczący Resortowej Komisji

⁴ T.j. Dz.U. 2013, poz. 168.

⁵ Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych stwierdził, że ta komisja jest niewłaściwa i przekazał sprawę do rozpoznania Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych.

Orzeczeniem z 1 lutego 2012 roku, Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: Komisja I instancji) uznano obwinioną winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 12 uondfp, zgodnie z wnioskiem o ukaranie. Na podstawie art. 36 uondfp Komisja I instancji odstąpiła od wymierzenia kary uwzględniając szczególne okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

12 marca 2012 roku obwiniona skierowała do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych odwołanie, wnosząc o uchylenie orzeczenia Komisji I instancji i uniewinnienie jej od przypisanego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ewentualnie o uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Komisję I instancji, wobec braku pełnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: GKO) na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 uondfp uchyliła zaskarżone orzeczenie w całości i uniewinniła obwinioną od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 12 uondfp oraz na podstawie art. 167 ust. 2 uondfp ustaliła, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa. W ocenie GKO, z całokształtu zebranego w sprawie materiału dowodowego wynikało, że zwiększenie zatrudnienia w urzędzie miało na celu realizację zadań urzędu zwiększonych nowelizacją ustawy z 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne⁶, która weszła w życie 11 marca 2010 roku. GKO uznała również, że w sprawie zasadne było badanie realizacji planu etatów w Urzędzie, a nie skupienie się wyłącznie na analizie wzrostu zatrudnienia, dlatego też działanie obwinionej było racjonalne i miało na celu realizowanie nałożonych na nią obowiązków, wynikających ze zmian w przepisach prawnych. GKO w uzasadnieniu orzeczenia zwróciła również uwagę na niekonsekwencję Komisji I instancji w zakresie poczynionej wykładni i następnie subsumcji przepisu art. 12 uondfp. Niezależnie od powyższego, dostrzeżono uchybienia proceduralne, które jednak, z uwagi na uniewinnienie obwinionej, nie rodziły skutków prawnych.

⁶ T.j. Dz.U. 2012, poz. 1059.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z 17 maja 2012 roku, BDF1/4900/45/44/12/1149 porusza zagadnienie przeznaczenia środków pochodzących z rezerwy na inny cel niż określony w decyzji o jej przyznaniu. Takie bowiem zachowanie w rozumieniu art. 12 uoondfp traktowane jest jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych (przy czym, należy nadmienić, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest również wydanie przez dysponenta danej części budżetowej decyzji o przeznaczeniu środków rezerwy niezgodnie z decyzją Rady Ministrów lub Ministra Finansów oraz dokonanie zmiany planu finansowego jednostki, np. zwiększenie wydatków w odpowiedniej podziale klasyfikacyjnej tego planu, która to zmiana jest sprzeczna z decyzją o przeznaczeniu środków z rezerwy budżetowej). Ze stanu faktycznego wynika, że obwiniona pełniąca w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję (AB) Urzędu (X), przeznaczyła w IV kwartale 2010 roku część środków z rezerwy celowej na wypłatę wynagrodzeń pracownikom już zatrudnionym w urzędzie, zamiast na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi, w związku ze zwiększeniem zatrudnienia o 10 członków korpusu służby cywilnej od 1 listopada 2010 roku.

W doktrynie przyjmuje się, że rezerwy budżetowe to środki, które różni od pozostałych środków budżetowych brak jakiegokolwiek przeznaczenia (rezerwa ogólna) lub konkretnego przeznaczenia (rezerwy celowe)⁷. Wydatki dokonywane z rezerw różnią się od pozostałych wydatków m.in. czasem ich dokonywania (wydatki są dokonywane później), czynnikami wynikającymi z ekonomicznego charakteru tych wydatków oraz tym, że od uznania i polityki dysponenta rezerwy uzależnione jest to, na jaki cel lub zadanie przeznaczyć rezerwę⁸. Przedmiotowe orzeczenie dotyczy rezerwy celowej związanej z przyjęciem 12 października 2010 roku przez Radę Ministrów uchwały nr (...) w sprawie częściowego podziału środków na zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań w państwowych jednostkach budżetowych w 2010 roku,

⁷ Por.: J. Głuchowski, *Rezerwy budżetowe*, w: *System instytucji prawno finansowych PRL*, t. II, *Instytucje budżetowe*, red. M. Weralski, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 1982, s. 537; C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011, s. 409–411; M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo Presscom, Wrocław 2010, s. 368–371; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 734–736.

⁸ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych...*, s. 735; T. Augustyniak-Górna, *Rezerwy ogólne i celowe*, Informacja BSiE nr 826 (IP-96G), s. 104–105.

co znajdowało swoje prawne podstawy w art. 154 ust. 4 Ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁹ (dalej: ufp).

Zgodnie z art. 154 ust. 7 ufp, rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją wydatków. Wyjątek od tej zasady przewiduje art. 154 ust. 9 ufp, zgodnie z którym Minister Finansów może, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej¹⁰. Należy mieć na uwadze, że decyzja dysponenta części budżetowej może jedynie uszczegółowiać przeznaczenie środków z rezerwy budżetowej¹¹.

Na tle analizowanej sprawy powstały wątpliwości dotyczące zagadnienia nieprawidłowości w rozdysponowaniu rezerwy celowej. Problem ten wynikał z różnych interpretacji wskazanego w art. 12 uondfp „przeznaczenia” środków pochodzących z tej rezerwy. Z kolei odmienne pojmowanie ww. zagadnienia doprowadziło ostatecznie do wydania skrajnie różnych rozstrzygnięć przez Komisję I instancji oraz GKO¹².

Nie powtarzając wszystkich argumentów Komisji I instancji, podniesienia wymaga fakt, że w ocenie ww. Komisji środki z rezerwy celowej powinny być przeznaczone jedynie na wynagrodzenie osób dodatkowo zatrudnionych w urzędzie po 1 listopada 2010 roku i posiadających status członków korpusu służby cywilnej, nie zaś na wynagrodzenia pracowników już wcześniej zatrudnionych w (X). Komisja I instancji zupełnie niesłusznie skupiła się zatem na badaniu zwiększenia zatrudnienia – powstaniu nowych stosunków pracy między pracodawcą i pracownikiem – jako kryterium prawidłowego wydatkowania środków pochodzących z rezerwy celowej. Idąc dalej zakreślonym wyżej tokiem rozumowania, Komisja I instancji uznała, że modyfikowanie zakresu obowiązków poszczególnych pracowników w celu zabezpieczenia wykonania nowych zadań nie stanowiło przeznaczenia rezerwy zgodnie z celem jej przyznania. Z takim

⁹ Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁰ Szerzej: C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych...*, s. 439–441; M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych...*, s. 396–400; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych...*, s. 792–795.

¹¹ K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012, s. 84; L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 155.

¹² Szerzej na temat nieprawidłowości w rozdysponowaniu niektórych rezerw: T. Augustyniak-Górna, *Rezerwy...*, s. 104–105.

stanowiskiem, uwzględniając całokształt okoliczności niniejszej sprawy, nie sposób się jednak zgodzić.

Powyższy pogląd Komisji I instancji nie spotkał się również z aprobatą GKO, która uznała, że „przeznaczyć” to określić cel, któremu służą środki, a zrealizowanie decyzji o przyznaniu środków z rezerwy budżetowej polega na zmianie planu finansowego jednostki zgodnie z wynikającym z decyzji przeznaczeniem wydatków. Takie rozumienie „przeznaczenia” rezerwy celowej zdaje się trafnie odzwierciedlać zamiary i wolę racjonalnego ustawodawcy odnośnie do stosowania przywołanego wyżej art. 12 uońd.

Należy także wskazać, że w rozumieniu słownika języka polskiego termin „przeznaczyć” to określić (określać) cel, któremu coś ma służyć, przekazać coś na czyjś użytek¹³, natomiast „cel” – to, do czego się dąży, do czego się zmierza, co chce się osiągnąć¹⁴ (w orzeczeniu Głównej Komisji Orzekającej z 12 września 2002 r.¹⁵ zauważono, że cel może być określony przez różną działalność i różne rodzaje wydatków). Z kolei, zwrot „przeznaczenie środków z rezerwy budżetowej” należy rozumieć jako zaplanowanie określonej kwoty pochodzącej z rezerwy na dany cel¹⁶.

W przekonaniu o prawidłowości rozstrzygnięcia GKO utwierdza fakt, że zachowanie obwinionej (decyzja o przesunięciu pracowników na przyznane etaty związane z realizacją nowych zadań, w trybie przeniesienia wewnętrznego, czasowego oddelegowania do wykonywania zadań, bądź też przez zawieranie umów o pracę na czas określony z pracownikami zatrudnionymi dotychczas na podstawie umów na zastępstwo nieobecnego członka korpusu służby cywilnej) nie doprowadziło do zmiany ogólnego przeznaczenia środków z rezerwy celowej i było w konkretnych okolicznościach sprawy racjonalne. Uwzględniło bowiem szeroki kontekst podstawy prawnej i powodu przyznania Urzędowi rezerwy celowej. Zasadnie zwrócono uwagę na fakt, że zmiana przeznaczenia środków pochodzących z rezerwy celowej miałyby miejsce, gdyby środki z rezerwy wykorzystano na osiągnięcie innego celu niż określony przez dysponenta

¹³ Por.: *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. III, red. S. Dubisz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 763; *Słownik języka polskiego*, t. III, red. M. Szymczak, s. 1025; orzeczenie GKO z 12.09.2002 r., DF/GKO/Odw.-110/143/2002, Lex nr 79994.

¹⁴ Por.: *Uniwersalny słownik...*, s. 377; Orzeczenie GKO z 12.09. 2002..., s. 763.

¹⁵ DF/GKO/Odw.-110/143/2002, Lex nr 79994.

¹⁶ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych...*, s. 740.

i wynikający z charakteru rezerwy celowej, z której środki te pochodziły¹⁷. Wobec powyższego właściwe było podejście (model) etatowy, a więc badanie realizacji planu etatów w jednostce, nie zaś wzrostu zatrudnienia (nowego angażu pracowników).

Przy analizie ewentualnej winy obwinionej naruszenia art. 12 uondfp należy odnieść się do przepisu art. 19 ust. 2 uondfp. W bogatym orzecznictwie GKO nie budzi wątpliwości, że ustalenie winy w momencie popełnienia czynu ma podstawowe znaczenie dla ustalenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowiąc warunek tej odpowiedzialności¹⁸. Nieuprawnione było dlatego uznanie Rzecznika (a dalej również i Komisji I instancji), który czyni podstawą wniosku o ukaranie jedynie fakt formalnego naruszenia art. 12 uondfp, pomijając to, że konieczne było również udowodnienie winy obwinionej¹⁹.

Stosownie do ww. art. 19 ust. 2 uondfp odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Przypisanie winy obwinionej powinno zatem polegać na wskazaniu, jakie błędy w procesie decyzyjnym popełniła (np. to, że obwiniona nie sprostała wymogowi dochowania najwyższej staranności celem uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych), a tym samym, wykazaniu bezprawności postępowania obwinionej, tj. jego sprzeczności z uondfp. Zgodnie bowiem z poprawną logicznie wykładnią art. 19 ust. 2 uondfp, o winie można by było mówić wówczas, gdyby obwiniona nie zastosowała się do normy prawnej, mając obiektywnie możliwość postępowania zgodnie z nią. Zadaniem Komisji I instancji było zatem, w pierwszej kolejności, ustalenie prawidłowego sposobu działania obwinionej przez określenie wzorca jej zachowania się, według którego nie dochodziłoby do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Brak bowiem możliwości jednoznacznego ustalenia winy obwinionej uwalnia od odpowiedzialności nawet wówczas, gdy od strony formalnej wypełnione zostały

¹⁷ Por: Orzeczenie GKO z 12.09.2002...; L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność...*, s. 154–155.

¹⁸ Por. Orzeczenie GKO z 14.06.2012 r., BDF1/4900/49/48/12/1338, www.mf.gov.pl; Orzeczenie GKO z 13.12.2010 r., BDF1/4900/101/111/ 10/2764, www.mf.gov.pl; Orzeczenie GKO z 7.12.2009 r., BDF1/4900/ 72/73/09/2633, www.mf.gov.pl.

¹⁹ Por.: Orzeczenie GKO z 5.06.2008 r., DF/GKO/4900/25/23/08/1085, www.mf.gov.pl; Orzeczenie GKO z 30.03.2009 r., BDF1/4900/12/12/09/462, www.mf.gov.pl.

przesłanki czynu objętego reżimem uondfp²⁰, co jednak uszło uwadze Komisji I instancji.

Rozpatrując kwestię ewentualnej odpowiedzialności obwinionej za popełnienie czynu z art. 12 uondfp stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, należało również mieć na uwadze sytuację panującą wewnątrz jednostki i w jej otoczeniu zewnętrznym, która wpływała na możliwości działania obwinionej²¹. Z ustaleń poczynionych w sprawie wynika, że ze względu na czynniki natury faktycznej i prawnej dotyczące wykorzystania rezerwy celowej, w szczególności ograniczenia czasowe (możliwość wykorzystania rezerwy budżetowej dopiero od listopada 2010 r.) i proceduralne²² (w związku z trwającą ok. 2–3 miesiące procedurą naboru w służbie cywilnej), obwiniona nie miała możliwości zachować się inaczej (zgodnie z prawem). W takim zaś przypadku, nawet pomimo obiektywnego stwierdzenia popełnienia czynu zabronionego, nie można było przypisać obwinionej winy²³.

Reasumując, rozstrzygnięcie GKO uznać należy za zasadne, zgodne z prawidłami logicznego rozumowania i wiedzy. GKO przy orzekaniu uwzględniła bowiem całokształt okoliczności przedmiotowej sprawy i zgromadzony materiał dowodowy, w sposób właściwy dokonała wykładni i subsumpcji normy prawa materialnego, przy pełnym poszanowaniu zasad prawidłowego procedowania wynikających z przepisów uondfp.

Ustosunkowując się do pozostałych ustaleń GKO, należy w pełni podzielić uwagi GKO zgłaszane wobec Komisji I instancji w zakresie stwierdzonych naruszeń proceduralnych w postępowaniu poprzedzającym drugą instancję. Niemniej jednak, kwestie te pominięto w niniejszym opracowaniu, gdyż uchybienia te nie rodziły skutków prawnych wobec uniewinnienia obwinionej.

²⁰ Por. Orzeczenie GKO z 29.11.2007 r., DF/GKO-4900-63/67/ 07/2770, www.mf.gov.pl.

²¹ Por. Orzeczenie GKO z 13.01.2011 r., BDF1/4900/109/119/10/3244, www.mf.gov.pl.

²² Szerzej na temat nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej: Ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2008, nr 227, poz. 1505 ze zm., art. 26 i n.

²³ Por.: Orzeczenie GKO z 29.01.2009 r., BDF/GKO/4900/87/74/RN-16/08/848, www.mf.gov.pl; Orzeczenie GKO z 2.09.2010 r., BDF1/4900/ 48/54/10/1337, www.mf.gov.pl; Orzeczenie GKO z 3.12.2009 r., BDF1/ 4900/77/78/09/2788, www.mf.gov.pl.

**GLOSS TO THE JUDGMENT OF 17 MAY 2012
OF GŁÓWNA KOMISJA ORZEKAJĄCA
IN CASES OF PUBLIC FINANCE DISCIPLINE,
BDF1/4900/45/44/12/1149**

Summary

This gloss presents the problem of destination of public funds deriving from the budget reserve for any other purpose than that specified in the decision to grant. This issue was analyzed in the judgment of 17 May 2012 of Główna Komisja Orzekająca in cases of public finance discipline and also is particularly relevant to entry into force of the Act of August 27, 2009, the provisions introducing the Act on Public Finances and change art. 12 of the Act of December 17, 2004 on responsibility for violation of public financial discipline. The new solutions that were adopted in the polish financial-legal system are an expression of the systemic adaptation of the principles of enforcement of responsibility of public finance discipline to the real needs of the public finance sector and should be an effective tool for support of public discipline in the correct use of public funds.

Translated by Wojciech Bożek

Keywords: budget reserve, responsibility, public finance discipline