



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 18 lipca 2016 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Kaczorkiewicz (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Marek Gluch
	<i>Członek GKO:</i>	Jacek Najfeld
Protokolant:		<i>Anna Jedlińska</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Jacka Krawczyka**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 lipca 2016 r. odwołania Obrońcy i Obwinionego (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości z dnia 29 lutego 2016 r., sygn. akt: Ds.32/2015, w zakresie, w którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prokuratora (...) - winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na podpisaniu umowy nr ZP/45/2015 z dnia 14 lipca 2015 r. na zadanie remontowe, bez zabezpieczenia w planie środków finansowych na ten cel w wysokości 493 607,46 zł, ponieważ w dniu podpisania umowy na zadanie remontowe w § 4270 – zakup usług remontowych, podlegała jednostka posiadała środki tylko w wysokości 275.103,73 zł, podczas gdy całkowita wartość zawartej umowy na przedmiotowe zadanie wynosiła 768 711,19 zł, w wyniku czego zaciągnął zobowiązanie niemieszczące się w planie finansowym jednostki w § 4270 – zakup usług remontowych, czym naruszył art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)

oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 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 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529), utrzymuje w mocy orzeczenie w zaskarżonym zakresie.

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

Sprawa wynika z następującego stanu faktycznego.

W dniu 13 listopada 2014 roku doszło do pożaru VII kondygnacji przy ulicy (...), stanowiącego siedzibę Prokuratury (...). W wyniku pożaru uszkodzona została trwale konstrukcja stalowa tejże kondygnacji. Zniszczenia spowodowały stan zagrożenia dla ludzi pracujących w budynku, jak i dla samego budynku. Dalsza eksploatacja uszkodzonej konstrukcji nie była możliwa bez usunięcia skutków pożaru - między innymi mających na celu usunięcie skutków pożaru i zabezpieczenie pogorzeliska. Niezwłocznie przystąpiono do robót porządkowych i zabezpieczających. Po zabezpieczeniu budynku przed skutkami zdarzenia losowego i dalszym pogarszaniem się stanu budynku przystąpiono do sporządzania dokumentacji projektowo-kosztorysowej oraz specyfikacji technicznej na remont pomieszczeń, które uległy zniszczeniu. Równocześnie przesłano do jednostki nadrzędnej posiadaną dokumentację dotyczącą tego zdarzenia, nie wskazując jednakże na kwestie związane z zabezpieczeniem środków finansowych na prace remontowe. W trakcie rozmów z kierownictwem Prokuratury (...) oraz Prokuratorem (...), Obwiniony otrzymywał zapewnienia, że w przypadku konieczności pozyskania dodatkowych środków na likwidację skutków pożaru budynku przy (...), jednostka uzyska dodatkowe środki z budżetu jednostek wyższego rzędu. Projekt wraz z szacunkiem kosztów remontu został sporządzony w czerwcu

Sygn. akt BDF1.4800.27.2016

2015 roku i wynikało z niego, że koszt remontu wyniesie 848.097,19 złotych. Wykonawcę prac remontowych wyłoniono w drodze przetargu nieograniczonego i 14 lipca 2015 roku, Obwiniony reprezentując Prokuraturę (...) podpisał umowę z wybranym wykonawcą, tj. firmą (...) obejmującą zobowiązanie do wypłaty wynagrodzenia za prace remontowe zniszczonego pożarem obszaru budynku w wysokości 768 711,19 zł. Na dzień zawarcia umowy stan środków finansowych w § 4270 (zakup usług remontowych) wynosił 275.103,73 zł. Umowa była parafowana przez główną księgową jednostki.

W tych okolicznościach rzecznik dyscypliny finansów publicznych postawił Obwinionemu zarzut zaciągnięcia zobowiązania z naruszeniem zakresu upoważnienia do jego zaciągnięcia, zaś głównej księgowej jednostki zarzut nienależytego dokonania wstępnej oceny zaciąganego zobowiązania, w wyniku czego doszło do zaciągnięcia zobowiązania z naruszeniem przepisów. Orzeczeniem z dnia 29 lutego 2016 r. Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości, dalej zwana – MKO, uznała oboje Obwinionych za winnych zarzucanych czynów i odstąpiła od wymierzenia im kary.

Z powyższym orzeczeniem nie zgodził się Obwiniony (...). Złożył odwołanie od orzeczenia, wnosząc o jego uchylenie i uniewinnienie od stawianych zarzutów. Wyłącznym uzasadnieniem odwołania jest pogląd o braku winy Obwinionego. Nie kwestionując elementów przedmiotowych czynu, tj. faktu zaistnienia czynu, popełnienia go przez osobę wskazaną w orzeczeniu, okoliczności i skutków naruszenia, odwołanie koncentruje się na zagadnieniach związanych z art. 19 ust 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529), dalej zwanej - ustawą. Zdaniem odwołującego nie można mówić o winie w sytuacji, gdy przed zawarciem kwestionowanej umowy Obwiniony uzyskał ze strony jednostki nadrzędnej, tj. Prokuratury (...) zapewnienie, iż zostaną przekazane dodatkowe środki na likwidację skutków pożaru. Ponadto przed podpisaniem umowy został zapewniony przez główną księgową jednostki o posiadaniu wystarczających środków w planie finansowym, zaś sama umowa została przez główną księgową zaakceptowana.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwana dalej - GKO) zważyła, co następuje.

W pierwszym rzędzie należy stwierdzić, iż odwołanie ogranicza się do kwestii przypisania Obwinionemu winy, nie kwestionując faktu popełnienia czynu, jego kwalifikacji prawnej oraz

okoliczności popełnienia. Stan faktyczny sprawy nie był przez Obwinionego kwestionowany i nie budził wątpliwości Komisji I instancji. Nie budzi również wątpliwości GKO, powodując znaczące ograniczenie w zakresie rozważań drugoinstancyjnych. GKO akceptuje w pełni ustalenia prawne poczynione przez Komisję I instancji, zarówno w zakresie kwalifikacji czynu, braku podstaw do przyjęcia, iż mamy do czynienia z działaniem wyłącznie w celu usunięcia społecznych skutków zdarzenia losowego, jak i przemawiające za odstąpieniem od wymierzenia kary.

Rozważając problem zawinienia w działaniu Obwinionego należy zacząć od reguły ogólnej wskazującej, iż co do zasady kierownik jednostki jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej prowadzonej przez jednostkę. Odpowiedzialność ta ciąży niezależnie od wykonywania poszczególnych czynności przez podległych mu pracowników i jest powiązana z uprawnieniami o charakterze nadzorczym. Kierownik jednostki zawsze jest uprawniony i obowiązany do dokonywania czynności w imieniu jednostki i do kontroli, czy czynność ta odpowiada przepisom prawa. GKO dostrzega możliwość wystąpienia sytuacji, w której kwalifikacje intelektualne, zakres wiedzy, czy predyspozycje osobowościowe wykluczają możliwość przyjęcia winy kierownika, gdyż po prostu nie był w stanie intelektualnie sprostać stawianym wymogom. Sytuacja taka może mieć jednak charakter wyłącznie wyjątkowy i nie można przyjmować jako zasady, że odpowiedzialność kierownika jest wyłączona ze względu na fakt, iż nie jest w stanie wszystkich czynności kontrolnych w jednostce wykonywać osobiście. Do kanonu zasad związanych z wykonywaniem funkcji kierowniczych w jednostkach sektora finansów publicznych należy fakt, iż do osób zajmujących takie stanowiska stosowane są podwyższone mierniki staranności w dokonywanych czynnościach. Na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych ciąży szczególny obowiązek dbałości o dobro finansów publicznych. W ramach tego dbania odpowiedzialność rozciąga się również na nadzór nad pracą podległych pracowników, szczególnie tych, którzy zajmują się realizacją planu finansowego jednostki (orzeczenie GKO z dnia 24 czerwca 2002 r., DF/GKO/Odw.-46/62/2002). Dobór pracowników należy do prerogatyw kierownika jednostki ale skorelowany jest z nim fakt, że to kierownik ponosi następnie konsekwencje nieprawidłowego realizowania przez pracowników obowiązków służbowych. Osoby, które podejmują się profesjonalnego pełnienia eksponowanej funkcji publicznej, obejmującej także gospodarowanie publicznymi środkami pieniężnymi, zobligowane są do przestrzegania litery obowiązującego prawa i ponoszą przewidziane prawem konsekwencje swoich działań, i zaniechań (orzeczenie GKO z dnia 16 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-114/148/2002, LEX

nr 80041). Wyłączenie odpowiedzialności kierownika jednostki następuje wówczas, gdy kierownik jednostki nie podejmował czynności skutkujących naruszeniem prawa a odpowiedzialność przenosi się na pracownika jednostki pod warunkiem powierzenia temu pracownikowi określonych obowiązków. Faktem oczywistym jest to, iż w strukturach jednostek jej kierownik nie działa w każdej sprawie osobiście, ale posiada wydzielone kompetencje do podejmowania decyzji, przyjmując na siebie ryzyko nieprawidłowych działań na wcześniejszych etapach jej przygotowania.

GKO zauważa, iż podstawowym miernikiem oceny zachowań osób odpowiedzialnych za dobro finansów publicznych jest zachowanie staranności. Obowiązek ten musi być rozpatrywany z punktu widzenia obowiązków na określonym stanowisku, czy wykonywanej funkcji (orzeczenie GKO z dnia 1 marca 2004 r. DF/GKO/Odw.-127/163/2003). Udowodnienie działania kierownika jednostki w przypadku zaciągania zobowiązania sprowadza się do ustalenia osoby składającej podpis pod treścią umowy lub na dokumencie stanowiącym podstawę do zaciągnięcia zobowiązania. Fakt ten został ustalony i nie był kwestionowany w tej sprawie.

Podsumowując tę część wyводу można stwierdzić, iż nie może być zasadą uchylanie się przez kierownika od odpowiedzialności z powołaniem się na wcześniejsze działania pracowników, których dążył zaufaniem, gdyż tłumaczenie takowe nie spełnienia ustawowego wymogu dołożenia należytej staranności.

Warunkiem przypisania winy jest wskazanie, jakie błędy w procesie decyzyjnym popełnił sprawca. Należy wykazać, że przy dochowaniu należytej staranności było możliwe uniknięcie naruszenia dyscypliny finansów publicznych i następnie odniesienie tych błędów do obiektywnie przyjętego miernika staranności.

Ustalenie czy dochowano należytej staranności w sytuacji zapewnień ze strony głównej księgowej jednostki o posiadaniu środków na zrealizowanie zobowiązania jest sytuacją szczególną ze względu na ustawowo uregulowane prawa i obowiązki głównego księgowego. Zgodnie z art. 54 ust 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych podpis głównego księgowego potwierdza, iż zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki. Umieszczenie tegoż zapisu po artykule wskazującym na fakt, że za całość gospodarki finansowej jednostki odpowiada kierownik wskazuje, że jest to sytuacja szczególna, w której kierownik ma prawo działać w zaufaniu do głównego księgowego. W zaufaniu lecz nie bezrefleksyjnie, bez ostrożności i nie rezygnując z własnych kompetencji do

podejmowania decyzji. Z punktu widzenia GKO oznacza to, iż w przypadku powoływania się na podpis głównego księgowego dla oceny staranności działania po stronie kierownika jednostki, konieczna jest odpowiedź na pytanie, czy występowały w sprawie jakiegokolwiek przesłanki do podjęcia działań w celu dodatkowej weryfikacji posiadania środków na zaciągnięte zobowiązanie. W sytuacji odpowiedzi negatywnej, wina kierownika jednostki budzi wątpliwości, w sytuacji, gdy układ stanu faktycznego wskazuje, że kierownik powinien dodatkowo sprawdzić rzetelność czynności pracownika winę można mu przypisać.

Z tym drugim rozwojem wypadków mieliśmy do czynienia w tej sprawie.

Obwiniony przekazał informację o pożarze i uzyskał ustne zapewnienia, że środki się znajdują. Jednocześnie jednostka nadrzędna mając wiedzę o konieczności poniesienia kosztów związanych z usunięciem skutków pożaru nie zwiększyła planu budżetu przekazanego Prokuraturze (...), 9 lutego 2015 roku. Obwiniony nie wystosowywał pisemnego wystąpienia do Prokuratury (...) o zwiększenie środków w zakresie § 4270 przed podpisaniem umowy. Wcześniej mimo, że planu nie zwiększono odbywał rozmowy dotyczące zwiększonych zapotrzebowań i uzyskiwał ustne zapewnienia, że plan zostanie zwiększony. Jednakże GKO zwraca uwagę, że w przypadku planów finansowych jednostki obowiązuje zasada pisemności. Dopóki nie zostanie dokonana pisemna zmiana planu w poszczególnych podziałkach klasyfikacji, dopóty obowiązuje plan przed zmianami. Jest to podstawowa zasada gospodarowania środkami publicznymi i musi być znana każdemu, kto podejmuje się pełnienia funkcji kierowniczej.

Podejmując decyzję o zawarciu 14 lipca 2015 roku umowę z firmą (...) obejmującą zobowiązanie do wypłaty wynagrodzenia za prace remontowe zniszczonego pożarem obszaru budynku, Obwiniony wiedział, iż nie dokonano zmian w planie finansowym jednostki. Sygnalizując na wcześniejszych etapach zapotrzebowanie na zwiększenie środków wykazał, że wiedział, że bez zwiększenia planu, posiadane środki są niewystarczające. I o ile zrozumiały /choć nieusprawiedliwiony/ jest brak pełnej wiedzy dotyczącej kwot posiadanych w danej podziałce klasyfikacji na dzień zawarcia umowy, o tyle powoływanie się na przekonanie, że środki są w pełnej wysokości na zapłatę wynagrodzenia nie zasługuje na uwzględnienie. O winie można mówić wówczas, gdy możliwe jest wykazanie, że obwiniony nie zastosował się do normy prawnej, choć miał obiektywnie możliwość postępowania zgodnie z tą normą. Jeżeli okaże się, że obwiniony nie miał możliwości legalnego zachowania się, to pomimo obiektywnego stwierdzenia popełnienia czynu zabronionego nie można

przypisać mu winy (orzeczenie GKO z dnia 2 września 2010 r., BDF1/4900/48/54/10/1337, LEX nr 794570).

W tej sytuacji nie tylko obiektywnie możliwe ale i wręcz naturalne byłoby zweryfikowanie informacji otrzymanej od głównej księgowej o posiadaniu zabezpieczonych środków na realizację zobowiązania. Wszak, aż do momentu podpisania umowy, Obwiniony wiedział o braku zmian w planie, zatem otrzymane oświadczenie głównej księgowej, jako oczywiście sprzeczne z posiadanymi przezeń informacjami powinno wzbudzić jego wątpliwości. Istotą niedochowania staranności wymaganej od osób odpowiedzialnych za dobro finansów publicznych jest w tej sprawie właśnie ten brak reakcji na sprzeczność posiadanych danych. Z jednej strony wiedza o potrzebie dokonania zmian w planie, z drugiej informacja o posiadaniu odpowiedniej kwoty w planie, winna skutkować dokonaniem sprawdzenia, która z tych danych jest prawdziwa. Jakikolwiek brak reakcji nie znajduje uzasadnienia i wypełnia znamiona zaniechania w warunkach, w których usprawiedliwione było podjęcie działań.

GKO dostrzega w tej sprawie szereg okoliczności szczególnych, dotyczących warunków w jakich działał Obwiniony, przyczyn konieczności zawarcia umowy, czy późniejszego przekazania środków przez jednostkę nadrzędną i dokonanie stosownych zmian w planie. Wszystkie one nie powodują jednak, iż do naruszenia nie doszło, czy też, że Obwinionemu nie można z niego czynić zarzutu. Okoliczności te zostały prawidłowo przez Komisję I instancji uwzględnione, jako przesłanki przemawiające za odstąpieniem od wymierzenia kary.