



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

Warszawa, dnia 22 stycznia 2018 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Przewodniczący GKO:</i>	<b>Mariusz Jerzy Golecki (spr.)</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Paweł Adam Trojan</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Sylwester Kuchnio</b>
Protokolant:		<b>Bartosz Głuszko</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Jacka Krawczyka**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 stycznia 2018 r. odwołania wniesionego przez Obrońcę Obwinionych:

- 1) Pani (1) - pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...) do spraw Ekonomiczno-Finansowych - Głównego Księgowego Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...),
- 2) Pani (2) – pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Kierownika Wydziału Księgowości Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...),

od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej z dnia 3 kwietnia 2017 r. sygn. akt: BMO-361-95/2016, w zakresie w którym Komisja:

- 1) uznała (1) za odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18b ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) – dalej zwaną

ustawą, polegające na nienależytym dokonaniu wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym w dniach: 18 kwietnia 2013 r. – umowa nr 287/UR/13, 22 kwietnia 2013 r. – umowa nr 300/OR/13, 8 maja 2013 r. – umowa nr 319/UR/13, 13 maja 2013 r. – umowa nr 335/UR/13, 14 maja 2013 r. – umowa nr 341/UR/13, 23 maja 2013 r. – umowa nr 361/UR/13, 7 czerwca 2013 r. – umowa nr 428/UR/13 oraz 12 czerwca 2013 r. – umowa nr 438/UR/13 - co doprowadziło do zaciągnięcia zobowiązań o łącznej wartości 3.460.221,43 zł niemieszczących się w planie finansowym jednostki, to jest popełnieniem czynów art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;

2) uznała (2) za odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18b ustawy, polegające na nienależytym dokonaniu wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym w dniu 17 kwietnia 2013 r. (umowa nr 271/NC-V/13) co doprowadziło do zaciągnięcia zobowiązania w wysokości 922.500,00 zł niemieszczącego się w planie finansowym jednostki, to jest popełnieniem czynu naruszającego art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionym po karze upomnienia oraz obciążyła każdą z osobna obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,17 zł.

**orzeka:**

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:**

**1. uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekające I instancji w zakresie wymierzenia Obwinionym kar upomnienia,**

**2. na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy odstępuje od wymierzenia kar Obwinionym,**

**3. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy utrzymuje w mocy orzeczenie Komisji Orzekające I instancji w pozostałym 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

Orzeczeniem z dnia 3 kwietnia 2017 r. sygn. akt: BMO-361- 95/2016 Międzyresortowa Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej ( zw. dalej także MKO) **uznała:**

1) Pana (3) za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą lub uoondfp, polegające na zaciągnięciu w dniach 17 oraz 24 kwietnia 2013 r. zobowiązań o wartości 979.670,00 zł bez upoważnienia określonego w planie finansowym jednostki oraz bez zapewnienia finansowania przez Ministra Finansów udzielonego na podstawie art. 153 ust. 1 ustawy, to jest popełnienie czynu naruszającego art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1, wymierzając Panu (3) karę upomnienia oraz zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy zobowiązując go do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa zryczałtowanych kosztów postępowania w kwocie 316,17 (słownie: trzysta szesnaście złotych i siedemnaście groszy);

2) Pana (4) za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 ustawy, polegające na zaciągnięciu w dniach 23 kwietnia, 9 maja, 15 maja, 23 maja, 10 czerwca, 13 czerwca, 17 czerwca oraz 8 sierpnia 2013 r. zobowiązań o wartości 4.637.060,00 zł, bez upoważnienia określonego w planie finansowym jednostki oraz bez zapewnienia finansowania przez Ministra Finansów udzielonego na podstawie art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w następstwie udzielania w tych dniach zamówień publicznych w drodze umowy nr 287/UR/13, umowy nr 319/UR/13, umowy nr 335/UR/13, umowy nr 341/UR/13, umowy nr 362/UR/13, umowy nr 428/UR/13, umowy nr 438/UR/13, umowy nr 439/UR/13 oraz umowy nr 584/UR/13/1451, to jest popełnieniem czynów naruszających art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych; na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 wymierzając mu karę upomnienia oraz zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy zobowiązując go do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa zryczałtowanych kosztów postępowania w kwocie 316,17 (słownie: trzysta szesnaście złotych i siedemnaście groszy);

3) Panią (1) za niewinną względem zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 18b ustawy polegającego na niedokonaniu w dniu 8 sierpnia 2013 r. (umowa nr 584/UR/13/1451) dokonaniu wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym, jednocześnie uznając jednak **Panią (1)** za odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18b ustawy,

polegające na nienależytym dokonaniu wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym w dniach: 18 kwietnia 2013 r. – umowa nr 287/UR/13, 22 kwietnia 2013 r. - umowa nr 300/OR/13, 8 maja 2013 r. - umowa nr 319/UR/13, 13 maja 2013 r. - umowa nr 335/UR/13, 14 maja 2013 r. - umowa nr 341/UR/13, 23 maja 2013 r. - umowa nr 361/UR/13, 7 czerwca 2013 r. - umowa nr 428/UR/13 oraz 12 czerwca 2013 r. - umowa nr 438/UR/13 - co doprowadziło do zaciągnięcia zobowiązań o łącznej wartości 3.460.221,43 zł niemieszczących się w planie finansowym jednostki, to jest popełnieniem czynów art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, oraz wymierzając jej na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 karę upomnienia, a także zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy zobowiązując Panią (1) do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa zryczałtowanych kosztów postępowania w kwocie 316,17 (słownie: trzysta szesnaście złotych i siedemnaście groszy);

4) **Panią (2)** za odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18b ustawy, polegające na nienależytym dokonaniu wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym w dniu 17 kwietnia 2013 r. (umowa nr 271/NC-V/13) co doprowadziło do zaciągnięcia zobowiązania w wysokości 922.500,00 zł niemieszczącego się w planie finansowym jednostki, to jest popełnieniem czynu naruszającego art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wymierzając jej na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 karę upomnienia oraz zobowiązując ją zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa zryczałtowanych kosztów postępowania w kwocie 316,17 (słownie: trzysta szesnaście złotych i siedemnaście groszy).

Stanowiące przedmiot rozpoznania przez GKO orzeczenie Komisji Orzekającej w I-szej instancji wydane zostało na tle następującego stanu faktycznego i prawnego:

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o okolicznościach wskazujących na popełnienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych zostało złożone 6 lipca 2015 r. przez Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie, który wystąpił do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozpatrywanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą przy ministrze właściwym do spraw. administracji publicznej z zawiadomieniem o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w (...) (pismo znak: LWA-4101-019-01/2014).

Zastępca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie

dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej - po rozpoznaniu powyższego zawiadomienia - w dniu 30 grudnia 2016 r. skierował wniosek o ukaranie do Przewodniczącego Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej.

Rozprawa w przedmiotowej sprawie odbyła się w dniu 3 kwietnia 2017 roku. Na rozprawę stawił się Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Andrzej Kulon, Obwinione (1) oraz (2) wraz z obrońcą r.pr. (5), Obwinieni (3) oraz (4) wraz z obrońcą r.pr. (6). Strony o terminie rozprawy zostały powiadomione prawidłowo.

Komisja Orzekająca w I instancji ustaliła następujący stan faktyczny:

1. W toku kontroli prowadzonej przez delegaturę Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w (...), w zakresie wykonywania przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy *Prawo ochrony środowiska*, zostało ustalone, że w okresie od dnia 17 kwietnia do dnia 8 sierpnia 2016 r. w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w (...) zawarto 11 umów na realizację zadań dofinansowanych z tej rezerwy celowej (zwanymi dalej „umowami”) o łącznej wartości 5.616.730,00 zł, mimo że w dniach zawierania umów, to jest w dniach zaciągnięcia zobowiązań w imieniu jednostki sektora finansów publicznych, w planie finansowym jednostki nie były ujęte środki finansowe na finansowanie umów oraz nie było zapewnienia finansowania umów z rezerwy celowej w formie decyzji Ministra Finansów.

2. MKO ustaliła, że zgodnie z art. 153 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów, na wniosek dysponenta części budżetowej, może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej. Państwowa jednostka budżetowa może zatem zaciągnąć zobowiązanie w wysokości niewynikającej z planu wydatków, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej i Minister Finansów wydał decyzję, udzielając formalnego zapewnienia finansowania takiego zobowiązania.

3. MKO ustaliła, że Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w (...), mimo iż środki na finansowanie umów były ujęte w rezerwie celowej utworzonej na podstawie art. 410c ustawy *Prawo ochrony środowiska*, nie podjął działań zmierzających do uzyskania decyzji Ministra Finansów wydawanych na podstawie art. 153 ust. 1 ustawy o finansach

publicznych. Ponadto MKO ustaliła, że Pan (3) - Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...) oraz Pan (4) - Zastępca Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...), składając swoje podpisy na umowach, zaciągnęli mocą tych oświadczeń woli zobowiązania w imieniu Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej - państwowej jednostki budżetowej, znacząco wykraczając poza zakres upoważnienia do dokonywania zobowiązań w imieniu tej jednostki, gdyż w czasie ich zaciągania w planie finansowym jednostki nie były ujęte takie wydatki i nie zostały wydane decyzje Ministra Finansów zapewniające finansowanie zobowiązań z rezerwy celowej. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaś - wg art. 15 ustawy - zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym.

W oparciu o zgromadzony materiał dowodowy MKO ostatecznie stwierdziła, że działanie Obwinionych wyczerpało znamiona czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 ustawy, gdyż Pan (3) oraz Pan (4) obiektywnie mogli się dowiedzieć, że w planie finansowym Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...) nie zostały zabezpieczone środki na sfinansowanie umów, które przedłożono im do podpisania oraz że nie zostały wydane decyzje Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania zadań określonych w tych umowach z rezerwy, o której mowa w art. 410c ustawy Prawo ochrony środowiska.

MKO uznała także, że do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło, po części wskutek niedokonania lub nieprawidłowego dokonania wstępnej kontroli przez Panią (1) oraz nieprawidłowego wykonania tej kontroli przez Panią (2), gdyż adnotacje poczynione na poszczególnych umowach nie dawały jasnej i jednoznacznej informacji o ich finansowaniu.

Jednocześnie MKO stwierdziła, że działanie Pani (1) pełniącej w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów funkcję Zastępcy Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...) do spraw Ekonomiczno-Finansowych - Głównego Księgowego Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...) oraz Pani (2), Kierownika Wydziału Księgowości Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...) spełniało te warunki, a co za tym idzie, skutkiem tych zaniechań było zaciągnięcie przez Pana (3) oraz przez Pana (4) zobowiązań w imieniu Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej - państwowej jednostki budżetowej, na których pokrycie nie było zabezpieczonych środków w planie finansowym i nie zostały wydane decyzje Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania zobowiązań z rezerwy.

Jednocześnie odnosząc się do kwestii winy MKO stwierdziła, że Pani (1) oraz Pani (2) miały obiektywnie możliwość działania zgodnego z prawem. Nic bowiem nie stało na przeszkodzie w zawarciu na kontrolowanych umowach adnotacji zawierających pełną informację o środkach finansowych przewidzianych na finansowanie kontrolowanych umów. Orzekając w I-szej instancji MKO uwzględniła szczególny charakter rezerwy celowej z art. 410c ustawy Prawo ochrony środowiska, stwierdzając jednak, że zawarcie umowy z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na finansowanie zadania realizowanego przez państwową jednostkę budżetową nie zwalnia z obowiązku stosowania przepisów art. 46 ust. 1, art. 54 ust. 1 oraz art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Tym samym MKO wymierzyła każdemu z Obwinionych karę upomnienia, uwzględniając, to, że Obwinieni nie byli dotychczas karani za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a samo naruszenie nie przyczyniło się do wystąpienia negatywnego skutku finansowego.

Od przedmiotowego orzeczenia pismem z dnia 23 maja 2017r. obrońca (1) oraz (2), r.pr. (5) wniósł odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej zwanej GKO), wnosząc alternatywnie bądź o uchylenie orzeczenia i uniewinnienie Obwinionych bądź o odstąpienie od wymierzenia kar w stosunku do obydwu obwinionych.

W odwołaniu obrońca Obwinionych podniósł następujące kwestie.

Po pierwsze wskazał na szczególne okoliczności, w jakich doszło do naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż w przedmiotowej sprawie konieczność pełnego wykonania planu zadań przewidzianych do dofinansowania z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej także: NFOŚiGW), zgodnie z zatwierdzoną przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie (KZGW) listą tych zadań, nakazywała pośpiech w ich realizacji, bez oczekiwania na uruchomienie środków finansowych na dany rok budżetowy, lecz niezwłocznie po zatwierdzeniu list przez KZGW, co potwierdza notatka z narady nr 2/2013 r. z 7 marca 2013 r.

Po drugie w odwołaniu wskazano na szczególny charakter rezerwy celowej poz. 5, gdyż, jak twierdzi, „rezerwa celowa - utworzona na podstawie art. 410c ustawy Prawo ochrony środowiska - jest instrumentem finansowym różniącym się od klasycznej rezerwy celowej. Tworzy się ją w oparciu o środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej”.

Po trzecie oceniając działanie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej podkreśla on, że, jednostka ta starała się ona dołożyć należytej staranności, aby ustalić czy wymagane jest posiadanie decyzji o zapewnieniu finansowania w przypadku, gdy środki na realizację umów z wykonawcami zagwarantowane były w podpisanych umowach o dofinansowanie z NFOŚiGW. W celu ustalenia sposobu poprawnego postępowania kierowane były zapytania do jednostki nadrzędnej - KZGW jak i do resortu tj. Ministerstwa Środowiska (MŚ). Obrońca podnosi, że pomimo starań, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...) (RZGW) nie uzyskało wsparcia jednostek nadrzędnych, które mogły zapobiec takiemu działaniu, które obecnie nazywa się niezgodnym z prawem i stanowiącym naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w I połowie 2013 r. podjęcie decyzji zgodnej z prawem sprawiało wyraźne kłopoty wszystkim uczestnikom tego procesu (RZGW, KZGW i MŚ). Gdyby wówczas została przekazana do RZGW jednoznaczna odpowiedź, że jednostka powinna posiadać zapewnienie finansowania na zadania z rezerwy celowej poz. 59 niezależnie od podpisanej umowy dotacji z NFOŚiGW (takie pismo RZGW otrzymało z KZGW dopiero 4 grudnia 2013 r.) to zwraca uwagę, że żadna z umów objętych niniejszym postępowaniem nie zostałyby parafowane przez głównego księgowego lub zastępcę. W treści odwołania złożonego do GKO Obrońca podtrzymał także stanowisko, zgodnie z którym nawet informacja o braku środków w planie i braku decyzji MF o zapewnieniu finansowania w zaistniałym stanie faktycznym nie powstrzymałaby Dyrektorów od podpisania pozostałych umów stanowiących przedmiot niniejszego postępowania. Pozwala to sądzić, że również dla Dyrektora gwarancją zabezpieczenia środków na realizację tych umów była podpisana przez niego z NFOŚiGW umowa dotacji. Tym samym nie było podstaw do postawienia zarzutu (1) oraz (2) sprowadzającego się w istocie rzeczy do stwierdzenia, że nienależyte dokonanie wstępnej kontroli doprowadziło do zaciągnięcia zobowiązań niemieszczących się w planie finansowym jednostki. Ponadto w odwołaniu wskazano, że treść adnotacji dokonanej przez (1) na umowie 439/UR/13 świadczy o braku wiedzy na temat konieczności posiadania decyzji MF o zapewnieniu finansowania dla tej rezerwy celowej. Zdaniem Obrońcy, gdyby wiedza taka była powszechna, to przedmiotowa adnotacja zawierałaby nie tylko informację o braku zabezpieczonych środków w planie jednostki ale także o braku zapewnienia finansowania, gdy tymczasem druga część informacji nie została zawarta we wspomnianej adnotacji.

W odwołaniu od orzeczenia MKO zawarty został alternatywny wobec uniewinnienia Obwinionych wniosek o odstąpienie od wymierzenia kary. Wniosek ten poparty jest



twierdzeniem, zgodnie z którym sprawa dotyczy długoletnich pracowników jednostek sektora finansów publicznych ((2) prawie 45 lat pracy, (1) 35 lat pracy), które dotychczas pracę swoją wykonywały nienagannie i nie były karane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W sytuacji stanowiącej przedmiot rozpoznania w niniejszej sprawie Obwinione działały ze szczególnych pobudek, dążąc do pełnej realizacji postawionych przed nimi przez bezpośrednich przełożonych celów odpowiadających zatwierdzonej przez KZGW liście zadań przewidzianych do dofinansowania z dotacji NFOŚiGW. W związku z tym należy zdaniem obrońcy uwzględnić te fakty, tym bardziej, że również trudno dopatrzeć się w działaniu Obwinionych jakiegokolwiek stopnia szkodliwości dla finansów publicznych, ponieważ w rzeczywistości nie nastąpiło żadne uszczuplenie finansów publicznych, a niedopełnienie obowiązku uzyskania decyzji o zapewnieniu finansowania wynikało jedynie z braku świadomości Obwinionych co do tego, że podjęte przez nie działania były w rzeczywistości niezgodne z prawem, czego jednak nie dało się uniknąć pomimo dołożenia należytej staranności.

**Rozpoznając sprawę Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje.**

Zaskarżone orzeczenie jest prawidłowe w odniesieniu do przypisania odpowiedzialności za popełnienie czynu określonego w art. 18b uoondfp i w tym zakresie powinno ono zostać utrzymane w mocy, natomiast w zakresie wymiaru kary zasadnym jest przychylenie się do wniosku Obwinionych i tym samym odstąpienie od jej wymierzenia na podstawie art. 36 ust. 1 uoondfp.

1. W kwestii związanej z pierwszym zagadnieniem GKO uznała, że w części dotyczącej odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych odwołanie pełnomocnika Obwinionych nie może zostać uwzględnione. Główna Komisja Orzekająca w szczególności stwierdziła, że zarówno ustalenia faktyczne, jak i analiza prawna dokonana przez Komisję Orzekającą I instancji są prawidłowe. Nie budzi wątpliwości, że Obwinione dopuściły się przypisanych im w sentencji zaskarżonego orzeczenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W szczególności na podstawie przeprowadzonego postępowania dowodowego, przy uwzględnieniu wyjaśnień złożonych na rozprawie przed GKO podzielić należy przekonanie Komisji Orzekającej w I instancji co do tego, że (1) naruszyła dyscyplinę finansów publicznych w sposób określony w art. 18b uoondfp poprzez nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym w dniach: 18 kwietnia 2013 r. – umowa nr 287/UR/13, 22 kwietnia 2013 r. - umowa nr 300/OR/13, 8 maja 2013 r. - umowa nr 319/UR/13, 13 maja 2013 r. - umowa nr 335/UR/13,

## Sygn. akt BDF1.4800.59.2017

14 maja 2013 r. - umowa nr 341/UR/13, 23 maja 2013 r. - umowa nr 361/UR/13, 7 czerwca 2013 r. - umowa nr 428/UR/13 oraz 12 czerwca 2013 r. - umowa nr 438/UR/13, W rezultacie tych działań doszło do zaciągnięcia przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w (...) zobowiązań o łącznej wartości 3.460.221,43 zł, niemieszczących się w planie finansowym jednostki, co wypełnia znamiona czynu z art. 18b uoondfp w związku z naruszeniem art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Natomiast (2) naruszyła dyscyplinę finansów publicznych poprzez nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym w dniu 17 kwietnia 2013 r. (umowa nr 271/NC-V/13), co doprowadziło do zaciągnięcia zobowiązania w wysokości 922.500,00 zł niemieszczącego się w planie finansowym jednostki, a tym samym stanowiło czyn określony w art. 18b ustawy, w związku z naruszeniem art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W oparciu o zgromadzony materiał dowodowy MKO prawidłowo stwierdziła, że po pierwsze w okresie od dnia 17 kwietnia do dnia 8 sierpnia 2016 r. w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w (...) zawarto 11 umów na realizację zadań dofinansowanych z tej rezerwy celowej (zwanych dalej „umowami”) o łącznej wartości 5.616.730,00 zł, mimo że w dniach zawierania umów, to jest w dniach zaciągnięcia zobowiązań w imieniu jednostki sektora finansów publicznych, w planie finansowym jednostki nie były ujęte środki finansowe na finansowanie umów oraz nie było zapewnienia finansowania umów z rezerwy celowej w formie decyzji Ministra Finansów. Po drugie, zgodnie z art. 153 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów, na wniosek dysponenta części budżetowej, może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej. Państwowa jednostka budżetowa może zatem teoretycznie zaciągnąć zobowiązanie w wysokości niewynikającej z planu wydatków, w przypadku, gdy środki na ten cel zostały wcześniej ujęte w rezerwie celowej oraz gdy Minister Finansów wydał decyzję o zapewnieniu finansowania takiego zobowiązania, gdy tymczasem w zaistniałym stanie faktycznym Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w (...), nie podjął właściwych działań zmierzających do uzyskania decyzji Ministra Finansów wydawanych na podstawie art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Po trzecie, w przedmiotowej sprawie nie budzi wątpliwości fakt, że Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...) oraz Zastępca Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...), składając swoje podpisy na umowach, zaciągnęli mocą tych oświadczeń woli zobowiązania w imieniu Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej - państwowej jednostki budżetowej, znacząco wykraczając poza zakres upoważnienia do dokonywania zobowiązań w imieniu tej jednostki, gdyż w czasie ich zaciągania w planie

finansowym jednostki nie były ujęte takie wydatki i nie zostały wydane decyzje Ministra Finansów zapewniające finansowanie zobowiązań z rezerwy celowej, a jednocześnie do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło, po części wskutek niedokonania lub nieprawidłowego dokonania wstępnej kontroli przez (1) oraz nieprawidłowego wykonania tej kontroli przez (2), gdyż adnotacje poczynione przez Obwinione na poszczególnych umowach nie przekazywały bynajmniej jasnej i jednoznacznej informacji dotyczącej braku zabezpieczenia finansowania, świadcząc o tym, że wstępna kontrola zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym została przeprowadzona nieprawidłowo.

W szczególności podzielić należy ocenę działania Obwinionych przeprowadzoną przez MKO w zakresie przesłanek odpowiedzialności za czyn z art.18b uondfp. MKO słusznie uznała, że do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło po części wskutek niedokonania lub nieprawidłowego dokonania wstępnej kontroli przez (1) oraz nieprawidłowego wykonania tej kontroli Panią (2). Należy podzielić zapatrywanie MKO, która prawidłowo zbadała przesłanki odpowiedzialności w świetle art. 18b uondfp. Dokonując rekonstrukcji normy sankcjonującej należy przyjąć, że do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym traktuje art. 18b ustawy, dochodzi w razie łącznego spełnienia następujących warunków:

- 1) główny księgowy nie dokonał lub nienależycie dokonał wstępnej kontroli;
- 2) doszło do zaciągnięcia zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki;
- 3) wadliwie dokonana wstępna kontrola miała wpływ na dokonanie wydatku lub zaciągnięcie zobowiązania.

Jednocześnie MKO stwierdziła, że działanie (1) pełniące w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów funkcję Zastępcy Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...)do spraw Ekonomiczno-Finansowych - Głównego Księgowego Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...) oraz Pani (2), Kierownika Wydziału Księgowości Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...) spełniało te warunki, a co za tym idzie, skutkiem niedokonania lub nienależytego dokonania wstępnej kontroli finansowej było zaciągnięcie zobowiązań przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej - państwową jednostkę budżetową, na których pokrycie nie było zabezpieczonych środków w planie finansowym oraz nie zostały wydane właściwe decyzje Ministra Finansów dotyczące zapewnienia finansowania tych zobowiązań.

W trakcie postępowania przed MKO oraz GKO, Obwinione zasadniczo nie kwestionowały ustaleń odnośnie do stanu faktycznego. Po pierwsze nie budzi wątpliwości fakt, że doszło do naruszenia dyscypliny finansów w wyniku zaciągnięcia zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki.

Po drugie, bezsporne jest także to, że Obwinione wadliwie przeprowadziły kontrolę wstępną, gdyż nie informowały o braku zabezpieczenia środków. Ponadto należy przyjąć, że wadliwie dokonana wstępna kontrola miała wpływ na zaciągnięcie zobowiązania bez koniecznej decyzji Ministra Finansów zapewniającej finansowanie zobowiązań z rezerwy celowej, bowiem adnotacje zamieszczone w ramach przeprowadzonej wstępnej kontroli nie zawierały informacji o konieczności uzyskania takiej decyzji.

Odwołanie dotyczy natomiast samej możliwości przypisania winy Obwinionym, gdyż zdaniem ich obrońcy, (1) oraz (2) nie miały możliwości zachowania się zgodnie z prawem, co jest warunkiem koniecznym do przypisania im winy ze względu na to, że błędnie przyjmowały, iż gwarantem posiadania środków na realizację zadań były same umowy o dofinansowanie zawarte pomiędzy RZGW w (...) a NFOŚiGW, co pozostawało w zgodzie z wcześniejszą praktyką. Jednocześnie działanie takie było niezgodne z obowiązującym w momencie popełnienia czynu stanem prawnym. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 ustawy o finansach publicznych. Zasada ta znajduje zastosowanie do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...), który jest państwową jednostką budżetową w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Oznacza to, że w imieniu Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...) możliwe było zaciągnięcie zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków. Ponadto art. 410c ustawy Prawo ochrony środowiska wskazuje, że środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej mogą zostać przeznaczane na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez jednostki budżetowe. W budżecie państwa tworzy się rezerwę celową w wysokości odpowiadającej kwocie środków przekazywanych państwowym jednostkom budżetowym przez Narodowy Fundusz

Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na dochody budżetu państwa. Przedmiotowe umowy były finansowane właśnie ze środków rezerwy celowej. Szczegółowe regulacje dotyczące rezerwy zawarte zostały w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz. U. Nr 226, poz. 1479). Należy także zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z art. 153 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów, na wniosek dysponenta części budżetowej, może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej. Państwowa jednostka budżetowa może zatem zaciągnąć zobowiązanie w wysokości niewynikającej z planu wydatków, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej i Minister Finansów wydał decyzję, udzielając formalnego zapewnienia finansowania takiego zobowiązania. Jednak Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w (...), mimo że środki na finansowanie umów były ujęte w rezerwie celowej utworzonej na podstawie art. 410c ustawy Prawo ochrony środowiska, nie podjął działań zmierzających do uzyskania decyzji Ministra Finansów wydawanych na podstawie art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Nic nie stało na przeszkodzie, by w ramach wstępnej kontroli zasygnalizować konieczność takiego działania, wynikającego z treści obowiązujących przepisów. Tym samym możliwe było w konkretnej sytuacji przeprowadzenie wstępnej kontroli w sposób rzetelny, wskazując na konieczność wystąpienia o wydanie decyzji przez Ministra Finansów.

W związku z powyższym GKO nie podzieliła zarzutów podniesionych przez Obwinione, co do orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji w tej części. Przepis artykuł 19 ust. 2 uoandfp opiera się, bowiem na koncepcji zindywidualizowanej staranności wymaganej od osób wykonujących różne obowiązki w zakresie gospodarki finansowej, w szczególności odmiennym podejściu do osób zajmujących stanowisko kierownika jednostki sektora finansów publicznych oraz innych osób, wykonujących poszczególne obowiązki składające się na gospodarkę finansową jednostki sektora finansów publicznych, powierzone im przez kierownika jednostki. Obowiązek ostrożności musi zatem być rozpatrywany z punktu widzenia obowiązków związanych z określonym stanowiskiem czy wykonywaną funkcją, co znajduje swoje odzwierciedlenie w dotychczasowym orzecznictwie GKO (por. orzeczenie GKO z dnia 24 czerwca 2002 r., DF/GKO/Odw.-46/62/2002, orzeczenie GKO z dnia 1 marca 2004 r., DF/GKO/Odw.-127/163/2003, LEX nr 141888). Nawiązując do tej koncepcji

orzecznictwo GKO akcentuje, że osoby, które dobrowolnie podejmują się profesjonalnego pełnienia funkcji publicznej obejmującej także gospodarowanie publicznymi środkami pieniężnymi, zobligowane są do przestrzegania obowiązującego prawa i ponoszą przewidziane prawem konsekwencje swoich działań i zaniechań w tym zakresie (por. orzeczenie GKO z dnia 16 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.- 114/148/2002, LEX nr 80041). W szczególności w rozpatrywanej sprawie nie można przyjąć, że nieznanomość obowiązujących przepisów przez Obwinione może być usprawiedliwiona. Ponadto należy zauważyć, że warunek przypisania winy stanowi niedołożenie staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku. Jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie określonego obowiązku, to wprost wyrażona jest zasada niemożności poniesienia odpowiedzialności za naruszenie, na którego zaistnienie nie ma się wpływu. Jednocześnie nie można mówić o dołożeniu staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku wówczas, gdy sprawca naruszenia mógł przewidzieć, że jego zachowanie skutkować będzie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. W analizowanej sytuacji Obwinione z pewnością mogły przewidzieć, że podjęte przez nie działania skutkować będą naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Jedyną przesłankę eksculpującą z art. 19 ust 2. uondfp stanowi sytuacja, gdy naruszenia nie można uniknąć pomimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych.

W rozpatrywanej sprawie okoliczność ta jednak nie zachodzi. Należy bowiem podzielić w tym zakresie pogląd MKO, która przyjęła, że podstawę odpowiedzialności (1), Zastępcy Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...) do spraw Ekonomiczno-Finansowych - Głównego Księgowego Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej stanowił przepis art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, natomiast podstawę odpowiedzialności (...), Kierownika Wydziału Księgowości Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...) przepis art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz pkt II. 8 Zakresu obowiązków służbowych. (1) oraz (2), posiadały możliwość działania zgodnego z prawem, polegającego na umieszczeniu na kontrolowanych umowach adnotacji zawierających pełną informację o środkach finansowych przewidzianych na finansowanie kontrolowanych umów. Prawidłowe przeprowadzenie wstępnej kontroli umów powinno prowadzić do stwierdzenia, że dla zadań określonych w umowach nie zostały jeszcze wydane decyzje Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania z rezerwy celowej, o której mowa w

art. 410c ustawy Prawo ochrony środowiska, a także iż w planie finansowym Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...) zadania, co do których finansowania prowadzona była wstępna kontrola nie miały zagwarantowanego finansowania, gdyż środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej. Takie ustalenie wstępnej kontroli dawałoby jasną informację, że zawarcie umów będzie rodzić negatywne skutki prawne w przypadku ich zawarcia. Tymczasem treść adnotacji poczynionych przez (1) oraz (2) na poszczególnych umowach nie zawierała tego rodzaju informacji, gdyż wynikała z nich jedynie informacja, że środki finansowe z rezerwy ma zapewnić komórka organizacyjna RZGW. Należy zatem zauważyć, że czyn w postaci nieprawidłowego przeprowadzenia wstępnej kontroli nie stanowił działania, którego nie można było uniknąć. Dodatkowo świadczy o tym także adnotacja umieszczona na umowie nr 439/UR/13 przez (1), potwierdzająca częściowo poprawne wykonanie wstępnej kontroli poprzez wskazanie, że „obecnie brak jeszcze decyzji MF zwiększającej plan finansowy”.

Tymczasem Obwinione podnosiły w odwołaniu, że ich winę wyklucza brak wiedzy i przekonania co do konieczności posiadania decyzji o zapewnieniu finansowania dla zadań finansowanych ze środków rezerwy celowej poz. 59, wynikające z niejednoznaczności przepisu prowadzącej do wątpliwości co do istnienia obowiązku uzyskania decyzji o zabezpieczeniu finansowania przez Ministra Finansów w odniesieniu do korzystania ze środków pochodzących z rezerwy celowej. obrońca Obwinionych w istocie opiera swoje stanowisko na założeniu, zgodnie z którym przyczyna dokonania czynu skutkującego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych związana była z brakiem znajomości regulacji dotyczących ograniczeń związanych z koniecznością uzyskania decyzji Ministra Finansów. Tym samym GKO zbadła, czy w przedmiotowej sprawie nieświadomość taka mogła być usprawiedliwiona w świetle art. 23 ust. 1 uodnfp, dochodząc ostatecznie do wniosku, że nie zachodzą przesłanki, które umożliwiałyby uznanie, iż nieświadomość Obwinionych, co do konieczności uzyskania decyzji była usprawiedliwiona. GKO mając na względzie całokształt materiału dowodowego, a także przedstawione dodatkowo przez obrońcę Obwinionych na rozprawie wyjaśnienia doszła do przekonania, że nie do utrzymania jest twierdzenie, zgodnie z którym brak wiedzy Obwinionych na temat konieczności posiadania decyzji MF o zapewnieniu finansowania dla przedmiotowej rezerwy celowej mógłby stanowić przesłankę prowadząca do braku odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przedmiotowej sprawie. Argument, dotyczący usprawiedliwionego charakteru ignorancji Obwinionych względem obowiązywania przepisów ustanawiających wymóg uzyskania

decyzji Ministra Finansów o zabezpieczeniu środków rezerwy celowej, nie zasługuje na uwzględnienie. Wyjątkowy charakter okoliczności sprawy przedstawionych w odwołaniu przez Obwinionych nie dotyczy bowiem ich nieświadomości względem obowiązujących regulacji, a raczej trudności związanych z rozwiązaniem problemów koordynacyjnych, wynikających z rozbieżności stanowisk Ministerstwa Środowiska oraz Ministerstwa Finansów. Dodatkowo świadczy o tym fakt, że jednostka nadrzędna, czyli Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w dniu 21.02.2013 r. zwrócił się do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w (...) z prośbą o wystąpienie z wnioskiem o wydanie decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania na przedmiotowe zadania. Tym samym należy uznać, że przynajmniej od tego momentu nie istniały żadne przesłanki, które pozwalałyby sądzić, że takie uzyskanie decyzji Ministra Finansów nie było konieczne w przedmiotowej sprawie.

Ponadto nie powinien zasadniczo budzić wątpliwości Obwinionych fakt, że zgodnie z art. 153 ufp państwowa jednostka budżetowa może zaciągnąć zobowiązanie w wysokości niewynikającej z planu wydatków tylko pod warunkiem, że środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej oraz Minister Finansów, na wniosek dysponenta części budżetowej, udzielił zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym w formie stosownej decyzji. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 23 uonfp nieświadomość tego, że działanie lub zaniechanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie wyłącza, co do zasady odpowiedzialności Obwinionego, który miał obowiązek znać odpowiednie regulacje prawne oraz ich przestrzegać (por. BDF1/4900/112/101/08/1554 *Legalis*, wyrok WSA w Warszawie z 19.12.2011, V SA/Wa 2018/11, *Legalis*). Dzieje się tak jedynie w sytuacji, w której nieświadomość bezprawności działania była usprawiedliwiona szczególnymi okolicznościami, uzasadniającymi brak wiedzy w tym zakresie, „gdy sprawca nie miał możliwości uniknięcia błędu ze względu na to, iż treść zakazu albo nakazu była dla niego niedostępna albo trudnodostępna.(...) usprawiedliwiony błąd co do prawa może mieć miejsce, jeśli mamy do czynienia z niejasną lub błędną redakcją przepisu, uniemożliwiającą jego zrozumienie i stosowanie, z częstymi i licznymi zmianami przepisów, z krótkim ich *vacatio legis*, z wejściem przepisu w życie z mocą wsteczną albo z przepisem należącym do gałęzi prawa o specjalistycznym charakterze” (por. orzeczenie GKO z 03.03.2011 r. BDF1/4900/125/142/RN-36/10/3570, *Legalis*). Główna Komisja Orzekająca stwierdza, że w zaistniałym stanie faktycznym nie wystąpiły przesłanki, które pozwoliłyby na przyjęcie, że nieznanomość przez Obwinione była w jakikolwiek sposób usprawiedliwiona.



W ocenie GKO, należy podzielić stanowisko wyrażone przez Komisję Orzekającą w I instancji, że stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych, co prawda nie jest znaczny, to jednak Obwinione w istotny sposób naruszył podstawowe zasady regulujące kwestie przeprowadzenia wstępnej kontroli finansowej, w szczególności art. 54 ust. 1 ufp. MKO wymierzając Obwinionym karę upomnienia miała na względzie okoliczność, że uniemożliwia to umorzenie postępowania z uwagi na znikomą szkodliwość czynu dla finansów publicznych, gdyż wobec powyższego oraz uwzględniając zapis art. 28 ust. 1 i 1a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych należy stwierdzić, że czynom, których dopuściły się Obwinione nie można przypisać znikomego stopnia szkodliwości dla finansów publicznych. (por. wyrok WSA w Warszawie z 18.12.2012, V SA/Wa 1812/12, *Legalis*). Jednocześnie przedstawione okoliczności nie wykluczają zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary (o czym w dalszej części uzasadnienia).

2. W zakresie wymierzonej kary Główna Komisja Orzekająca uwzględniła pozytywne przesłanki podniesione przez Obwinione, umożliwiające odstąpienie od wymierzenia kary na podstawie art. 36 ust. 1 uondfp, a tym samym uchyliła na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 uondfp w tej części orzeczenie MKO.

Po pierwsze, GKO nie podziela stanowiska MKO odnośnie do adekwatności kary wymierzonej Obwinionym w związku z wydaniem zaskarżonego orzeczenia. Międzyresortowa Komisja Orzekająca nie wzięła w wystarczającym stopniu pod uwagę szczególnych okoliczności sprawy, nie dokonała także ich oceny w świetle art. art. 36 ust. 1 uondfp. Orzeczona przez RKO kara uwzględnia wprawdzie okoliczność, że w ocenie Komisji Orzekającej w pierwszej instancji stopień szkodliwości dokonanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie był znaczny. Wskazując na szczególne okoliczności sprawy, RKO uznała jednak, że co prawda okoliczności działania Obwinionych potraktować należało jako okoliczność łagodzącą, to jednak nie może on stanowić uzasadnienia dla odstąpienia od ukarania. Tymczasem należy zauważyć, że zgodnie ze stanowiskiem reprezentowanym w tej kwestii przez Obwinione do czerwca 2013 r. konieczność posiadania decyzji o zapewnieniu finansowania dla zadań finansowanych z rezerwy celowej poz. 59 (fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej), jako warunek konieczny do podpisania umowy z wykonawcą, nie był sprawą oczywistą. Ponadto Obwinione zasadniczo pozbawione został wsparcia oraz pomocy ze strony organów nadrzędnych, w szczególności Ministerstwa Środowiska oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska w kwestii uzyskania decyzji

Ministra Finansów przy jednoczesnej presji na realizację przewidzianych w umowie zadań. Jak wynika z przeprowadzonego postępowania dowodowego, w kwietniu 2013 r. miały miejsce konsultacje pomiędzy Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w (...), Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej oraz Ministerstwem Środowiska. Przedmiot dyskusji stanowiła kwestia konieczności procedowania lub wycofania wniosku o decyzje Ministra Finansów. Wobec rozbieżnych stanowisk w tej sprawie RZGW wysłał 10 kwietnia 2013 r. wiadomość do KZGW z informacją o uzyskanych sugestiach z MŚ dotyczących konieczności wycofania wniosku wraz z prośbą o odpowiedź czy wniosek ma zostać wycofany czy też pozostawiony do dalszego procedowania. Wobec braku odpowiedzi z KZGW i ponagłęń MŚ (17.04.2013 r.) Dyrektor RZGW, uznając brak odpowiedzi za milczącą akceptację, podjął decyzję o wycofaniu wniosku i podpisał umowę z wykonawcą (17.04.2014), a stosowne pismo o unieważnienie wniosku o zapewnienie finansowania złożył w MŚ 30.04.2013 r. Doprowadziło to do sytuacji, w której nacisk ze strony Ministerstwa Środowiska ostatecznie skutkowało przyjęciem błędnej interpretacji w kwestii konieczności uzyskania przed podpisaniem właściwych umów decyzji o zabezpieczeniu finansowania przez Ministra Finansów w odniesieniu do korzystania ze środków pochodzących z rezerwy celowej. Należy także uwzględnić szczególne okoliczności, w jakich znalazły się Obwinione w związku z tym, że do roku 2013 kontynuowane były umowy z wykonawcami zawarte w innym stanie prawnym, a przedmiotowe umowy, co do których Obwinione przeprowadziły wstępną kontrolę były pierwszymi w RZGW w (...) od początku procedowanymi zgodnie z nowymi procedurami.

Główna Komisja Orzekająca reprezentuje stanowisko, zgodnie z którym w przedmiotowej sprawie należy uwzględnić także fakt, iż działania Obwinionych podejmowane były ze względu na istotny cel, jaki stanowiło zrealizowane zadań postawionych przed RZGW. Okoliczności sprawy wskazują na to, że umowy o dofinansowanie zawarte pomiędzy RZGW w (...) a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej miały być zrealizowane bez zbędnej zwłoki, co wynikało z konieczności pełnego wykonania planu zadań przewidzianych do dofinansowania z NFOŚiGW, zgodnie z zatwierdzoną przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie (KZGW) listą tych zadań, co z kolei skutkowało musiało pośpiechem w odniesieniu do przystąpienia do ich realizacji, bez oczekiwania na uruchomienie środków finansowych na dany rok budżetowy, lecz niezwłocznie po zatwierdzeniu list przez KZGW.

W ocenie GKO okoliczności te uzasadniają odstępnie od wymierzenia kary, w szczególności biorąc pod uwagę to, że Obwinione działały ze szczególnych pobudek zasługujących na uwzględnienie (art. 36 ust. 2 pkt 1 uondfp). Dodatkowo, odstępnie od wymierzenia kary Główna Komisja Orzekająca, zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt. 2 uondfp, uwzględniła dotychczasową bardzo dobrą opinię na temat wzorowego wypełniania obowiązków służbowych przez Obwinione, będące długoletnimi pracownikami jednostek finansów publicznych ((2) prawie 45 lat pracy, (1) 35 lat pracy), które swoją dotychczasową pracę wykonywały dotychczas nienagannie, z zaangażowaniem. Nie były także karane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w przedmiotowej sprawie działały ze szczególnych pobudek - dążąc do pełnej realizacji celów zgodnie z zatwierdzoną przez KZGW listą zadań przewidzianych do dofinansowania z dotacji NFOŚiGW. W ocenie GKO prewencyjne cele zostały spełnione poprzez samo przeprowadzenie postępowania względem Obwinionych. Mając na względzie przedstawioną argumentację, Główna Komisja Orzekająca uznaje, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy daje podstawy do przyjęcia, iż motywacja Obwinionych oraz konsekwencje podjętych przez nie działań zasługują na szczególne uwzględnienie, uzasadniające odstępnie od nałożenia kary, ze względu na wspomniane wyżej wyjątkowe okoliczności sprawy, spełniające przesłanki art. 36 ust 1 uondfp.

Uwzględniając powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.