



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

Warszawa, dnia 15 października 2012 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	<b>Marcin Krzywoszyński</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Barbara Potocka (spr.)</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Piotr Kaczorkiewicz</b>
Protokolant:		<b>Anna Jedlińska</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 października 2012 r. odwołania Obwinionego (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 25 maja 2012 r. nr KO.0022-104-1-17/12, którym uznano Obwinionego (...), zam. (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w **art. 15** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą, polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki wynikającego z granicy planu finansowego na 2010 r. w kwocie 94.926,00 zł, co naruszyło art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu, natomiast obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do**

**ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku.**

**Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

**Uzasadnienie**

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku, na rozprawie w dniu 25 maja 2012 r., rozpatrzyła sprawę z wniosku Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 8 maja 2012 r., o ukaranie Pana (...) – Dyrektora Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w (...), obwinionego o popełnienie nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki, wynikającego z granicy planu finansowego na 2010 r.

Przekroczenie wystąpiło w pozycjach kosztów działalności operacyjnej, obejmujących wynagrodzenia - 75.435 zł i pozostałe koszty - 40.914 zł oraz w pozycji pozostałe koszty finansowe - 1.743 zł.

W ocenie Rzecznika naruszony został w ten sposób przepis art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i wyczerpane zostały znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą. Rzecznik, oceniając, że Obwiniony popełnił zarzucany Mu czyn nieumyślnie, na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach oraz biorąc pod uwagę charakter naruszeń i stopień szkodliwości dla finansów publicznych – wniósł o wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia.

Rozprawa odbyła się z udziałem Obwinionego i Jego obrońcy – Radcy Prawnego (...).

Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego oraz po wysłuchaniu wyjaśnień Obwinionego oraz Jego obrońcy, Komisja ustaliła, że w Wojewódzkim Ośrodku

Ruchu Drogowego (WORD), prowadzącym samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego, w 2010 r. przekroczone zostały limity w zakresie kosztów określonych w planie finansowym na łączną kwotę 94.926 zł. Powyższe fakty wskazują na to, iż roczny plan finansowy na dzień 31 grudnia 2010 r., nie został skorygowany do wysokości osiągniętych przychodów i poniesionych kosztów, co było niezgodne z art. 52 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Zaciągnięte zobowiązania przekroczyły limit ustalony w sposób określony w art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Obwiniony wyjaśniał, że pod koniec 2010 r., w wyniku zmiany przepisów dotyczących uzyskiwania prawa jazdy – w skali nie dającej się przewidzieć wzrosła liczba osób przystępujących do egzaminów. Obwiniony wskazywał, że mimo starań o wykazanie należytej staranności, aby wywiązywać się z nałożonych obowiązków sytuacja w czwartym kwartale 2010 r. bardzo go zaskoczyła dynamiką wydarzeń.

W ocenie RKO, nie budzi wątpliwości, że w WORD w (...) doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy, w zakresie i w czasie określonym we wniosku o ukaranie. Nie kwestionowały tego strony postępowania. Pan (...) w okresie, w którym doszło do omawianych naruszeń pełnił funkcję Dyrektora WORD, a zatem – zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki i na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy – podlega odpowiedzialności za jej naruszenie.

Uzasadniając powyższe orzeczenie Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, tj. (cytat) „Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 2 października 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków gospodarki finansowej wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego oraz szczegółowych warunków ewidencji przychodów i kosztów związanych z działalnością ośrodka (Dz. U. Nr 176, poz. 1443) WORD prowadzi gospodarkę finansową na podstawie planu finansowego. 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 obowiązkowe oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. Zgodnie z powyższym kierownik jednostki może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wykazanych w planie finansowym jednostki. Zgodnie z art. 52 ust. 3 ujęte w rocznych planach finansowych

przychody stanowią prognozy ich wielkości a koszty mogą ulec zwiększeniu, jeżeli: zrealizowano przychody wyższe od prognozowanych lub zwiększenie kosztów nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu lub zwiększenia planowanego stanu zobowiązań. W niniejszej sprawie Dyrektor WORD winien zmieniać plan finansowy stosownie do zaistniałej sytuacji finansowej jednostki. Określając odpowiedzialność Obwinionego w przypisanym mu czynie Komisja uznała, iż (...) naruszył dyscyplinę finansów publicznych poprzez działanie sprzeczne z zasadami porządku finansów publicznych. Rozważając kwestię odstąpienia od kary za popełniony przez Obwinionego czyn Komisja Orzekająca wzięła pod uwagę fakt, iż popełniony czyn nie spowodował ujemnego skutku dla finansów publicznych, Obwiniony otrzymał dobrą ocenę swojej pracy, nie był karany przed Komisją Orzekającą oraz szczególne okoliczności zachodzące w jednostce pod koniec 2010 r.”.

Zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy, Regionalna Komisja Orzekająca obciążyła Obwinionego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania.

Obwiniony (...), pismem z dnia 20 czerwca 2012 r., złożył odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej – wnosząc o:

1. uchylenie orzeczenia w całości i uznanie, że będące przedmiotem postępowania czynności w zakresie zaciągania zobowiązań WORD w (...) w 2010 r. nie stanowią naruszenia dyscypliny finansów publicznych;
2. uznanie jako dowodów w sprawie dokumentów i wyjaśnień w sprawie złożonych przez Obwinionego i Jego Pełnomocnika w toku postępowania przed Regionalną Komisją Orzekającą.

Obwiniony przedstawił zmianę warunków działania ośrodków ruchu drogowego w 2010 r. Spowodowały je, zapowiedziane w połowie 2010 r. zmiany – od lutego 2011 r., w zakresie szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców. W ich konsekwencji ośrodki z ograniczonej niżem demograficznym liczby osób zgłaszających się na egzaminy odnotowały gwałtowny ich wzrost w IV kwartale 2010 r. Dotrzymanie ustawowo określonego, 30-dniowego terminu oczekiwania na egzamin (od dnia złożenia dokumentów, zapisania na egzamin i wniesienia opłaty) skutkowało nie dającym się przewidzieć wzrostem zarówno osiągniętych przychodów, jak i poniesionych kosztów. Zostały one zrealizowane bez zaciągania dodatkowych zobowiązań w postaci umów gospodarczych, w tym umów

dotyczących zatrudnienia. Obwiniony zwraca również uwagę na fakt, że plan finansowy WORD nie podlega żadnej procedurze zatwierdzenia przez organ zewnętrzny. Przekroczenie kosztów nie spowodowało negatywnego skutku w sytuacji finansowej jednostki, nie pogorszyło relacji i wskaźników ekonomicznych. Te fakty znalazły potwierdzenie w uzasadnieniu do uchwały o zatwierdzeniu sprawozdania finansowego Ośrodka za 2010 r., sporządzonym przez Zarząd (...).

Obwiniony przywołuje także opublikowany w prasie fachowej (Gazeta Prawna z dnia 25 kwietnia 2012 r. – dodatek „Samorząd i administracja – komentarze) komentarz do art. 52 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w którym, w konkluzji zawarto stwierdzenia, m.in. że:

- jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną inne niż jednostki samorządu terytorialnego mają największą swobodę zaciągania zobowiązań, w tym z tytułów dłużnych oraz, że

- brak jest podstaw do traktowania planu kosztów jako nieprzekraczalnego limitu tak do dokonywania wydatków, jak i zaciągania zobowiązań.

Rozpatrując przedmiotową sprawę Skład Orzekający Głównej Komisji Orzekającej, na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów i przebiegu dotychczasowego postępowania ustalił, co następuje.

1. W pierwszej kolejności dokonano analizy prawa międzyczasowego, stosownie do dyspozycji wynikającej z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uwzględniając ją skład orzekający doszedł do wniosku, że będzie stosował stan prawny obowiązujący w dacie orzekania przed GKO, gdyż odnoszące się do zarzucanego czynu przepisy obowiązujące w czasie popełnienia naruszenia nie są względniejsze dla sprawcy. W szczególności należy podkreślić, że wprowadzie ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r., Nr 240, poz. 1429) zmianie uległ art. 15 ustawy, to jednak zmiana ta miała charakter doprecyzowujący. Nie ma ona więc znaczenia dla oceny czynu zarzucanego Obwinionemu. Jeżeli chodzi o przepisy prawa materialnego, a mianowicie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr

- 157, poz. 1240 z późn. zm.) o finansach publicznych, to obowiązywał on w czasie popełnienia naruszenia, jak i w czasie orzekania przed GKO.
2. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w (...), posiadający osobowość prawną i prowadzący działalność w oparciu o nadany mu statut (Uchwała nr (...) Zarządu (...) z dnia 15 września 2000 r.) i prowadzący samodzielną gospodarkę finansową na podstawie ustawy – Prawo o ruchu drogowym i wydanego na podstawie jej delegacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 października 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków gospodarki finansowej wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego oraz szczegółowych warunków ewidencji przychodów i kosztów związanych z działalnością ośrodka – jako samorządowa osoba prawna utworzona na podstawie odrębnej ustawy, w celu wykonywania zadania publicznego (egzaminowanie kandydatów na kierowców i wydawanie praw jazdy) jest jednostką sektora finansów publicznych. Przesądza o tym przepis art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. Jako jednostka sektora finansów publicznych jest obowiązana do stosowania przepisów tej ustawy, w zakresie nieuregulowanym odmiennie, w odrębnych przepisach.
  3. Pan (...), pełniący funkcję Dyrektora Ośrodka Ruchu Drogowego w (...) – jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych – zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy, podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku popełnienia czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyspecyfikowanych w tej ustawie.
  4. Przepis art. 15 ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych określa „zaciągnięcie zobowiązania”, nie definiując pojęcia „zobowiązanie”; definicja tego pojęcia nie występuje także w publicznym prawie finansowym. Zobowiązanie jest pojęciem z zakresu prawa cywilnego. W tej sytuacji – biorąc pod uwagę art. 353 § 1 Kodeksu Cywilnego – należy przyjąć (za autorami Komentarza do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – T. Robaczyński, P. Gryśka, Warszawa 2006), że w rozumieniu ustawy zobowiązanie, tak jak w prawie cywilnym, jest stosunkiem prawnym, w którym wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, zaś dłużnik jest zobowiązany to świadczenie spełnić. W rozpatrywanej sprawie nie zostało określone jakie działanie lub działania, polegające na oświadczeniu woli w imieniu jednostki, którą kierował, skutkujące powstaniem zobowiązań - podjął lub podejmował Obwiniony. Nie zostały wskazane daty ich zaciągnięcia. Nie zostali również wskazani wierzyciele ani kwoty poszczególnych wierzytelności. Tym samym nie

został spełniony jeden z elementarnych wymogów orzeczenia – określenie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych wraz z podaniem sposobu i czasu jego popełnienia – o czym stanowi art. 135 ust. 2 pkt. 5 ustawy, w brzmieniu obowiązującym, w dacie orzekania. Dla oceny okoliczności i skutków czynu zarzucanego Obwinionemu ma znaczenie, czy zaciągnięcie zobowiązania miało miejsce jednorazowo, czy też było popełniane kilkakrotnie. W rozpatrywanej sprawie istotne znaczenie mają również terminy powstania zobowiązań. Warunkują one możliwość zweryfikowania wyjaśnień Obwinionego, dotyczących okoliczności powstania przekroczenia planowanych kosztów i mogą wpływać na ocenę znaczenia, wagi i skutków dla ładu finansów publicznych popełnionego czynu, uwzględnianych przy wymiarze kary,

5. W toku postępowania w rozpatrywanej sprawie weszła w życie ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Orzekając w przedmiotowej sprawie Regionalna Komisja Orzekająca nie odniosła się do dyspozycji art. 24 ust. 1 tej ustawy, zgodnie, z którym w przypadku, gdy w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych należy stosować ustawę nową jednakże z zastrzeżeniem, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Z uzasadnienia orzeczenia nie wynika, czy RKO rozważyła tę kwestię.

W świetle powyższych ustaleń Główna Komisja Orzekająca postanowiła przychylić się do wniosku Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I Instancji z uwzględnieniem powyższych uwag.