



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

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2016 r.

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

|                        |                     |                                 |
|------------------------|---------------------|---------------------------------|
| <b>Przewodniczący:</b> | <i>Członek GKO:</i> | <b>Maciej Berek</b>             |
| <b>Członkowie:</b>     | <i>Członek GKO:</i> | <b>Ireneusz Piasecki (spr.)</b> |
|                        | <i>Członek GKO:</i> | <b>Iwona Bendorf-Bundorf</b>    |
| Protokolant:           |                     | <b>Anna Jedlińska</b>           |

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 kwietnia 2016 r., odwołania Obwinionego (...), zam. (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów z dnia 10 listopada 2015 r., sygn. akt: BDF3.4801.25.2015, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Liceum Plastycznego (...) - „**winnym** naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy polegającego na zaciągnięciu w styczniu 2014 r. zobowiązań ponad limit wydatków określony w planie finansowym Liceum Plastycznego (...) obowiązujący w dacie zawarcia umów, tj. w styczniu 2014 r., w wysokości ogółem 5.912.234,00 zł (z wykonawcą zadania i inspektorem nadzoru na łączną sumę 6.043.992 zł, z czego 131.758 zł przeznaczona była do wydatkowania w 2015 r.), bez posiadania stosownej decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania zadania, co stanowi naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)”

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 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) uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów.

**Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

**Uzasadnienie**

Międzyresortowa Komisja Orzekająca w Sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów (dalej także „MKO”) w dniu 10 listopada 2015 roku w wyniku rozpoznania przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów, (dalej „Zastępca Rzecznika”) sprawy przeciwko (...) pełniącemu w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Liceum Plastycznego (...), o 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 2013 r. poz. 168, oraz 2012 r. poz. 1529) - zwanej dalej „uondfp”, poprzez zaciągnięcie w styczniu 2014 r. zobowiązań ponad limit wydatków określony w planie finansowym Szkoły obowiązujący w dacie zawarcia umów, tj. w styczniu 2014 r., w wysokości ogółem 5.912.234,00 zł, (z wykonawcą zadania i inspektorem nadzoru na łączną sumę 6.043.992 zł, z czego 131.758 zł przeznaczona była do wydatkowania w 2015 r.), nie posiadając stosownej decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania zadania, co prowadziło do naruszenia art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) - zwanej dalej „ufp”.

Zawiadomienie o ewentualnym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych złożyła do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie. Wnioskiem z dnia 10 lipca 2015 r. Zastępca Rzecznika wniosła do MKO o ukaranie (...).

Zdaniem Zastępcy Rzecznika, (...) dopuścił się naruszenia określonego w art. 15 ustawy, poprzez zaciągnięcie w styczniu 2014 r. zobowiązań ponad limit wydatków określony w planie finansowym Szkoły i wniosła o wymierzenie kary upomnienia.

## Sygn. akt BDF1.4800.4.2016

Rozpoznając sprawę na rozprawie w dniu 10 listopada 2015 r. MKO rozważyła, czy zarzuty stawiane we wniosku o ukaranie mogą być przypisane Obwinionemu i czy Obwinionego należy uznać za osobę, która na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy może podlegać odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. MKO uznała, że Obwiniony, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, podlega podmiotowo uondfp.

MKO ustaliła, iż w dniu 5 listopada 2013 r. (...) zawarł z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie umowę nr 759/2013/Wn-03/OA-TR-KU o realizację zadania pn. „Termomodernizacja obiektów Liceum (...): budynku głównego Szkoły i zabytkowej willei „(...)” oraz montaż instalacji solarnej na budynku szkolnym”. Całkowity szacunkowy koszt zadania, według podpisanej z ww. Funduszem umowy wyniósł 6.090.320,00 zł i w 100% źródłem jego sfinansowania miały być środki z rezerwy celowej budżetu państwa.

W okresie od dnia 22 listopada 2013 r. do dnia 20 stycznia 2014 r. została przeprowadzona procedura wyboru wykonawcy na realizację ww. zadania w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz.907 z późn.zm.). W dniu 9 stycznia 2014 r. pomiędzy Liceum reprezentowanym przez (...) a firmą (...) została zawarta umowa nr 1/2014 o pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego dla ww. zadania na wartość ogółem 68.019,00 zł.

W dniu 31 stycznia 2014 r. pomiędzy Liceum reprezentowanym przez (...) a wykonawcą została zawarta umowa nr 8/2014. na realizację ww. zadania. Wynagrodzenie ryczałtowe za wykonanie całości przedmiotu zamówienia wyniosło ogółem 6.988.559,88 zł, w tym 5.985.733,50 zł na termomodernizację budynków szkoły oraz 1.002.826,38 zł na remont obiektów Liceum.

Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym przedmiotowego zadania, planowana w 2014 r. wartość wykonania zakresu robót oraz pełnienia nadzoru związanego z termomodernizacją budynków Liceum wyniosła ogółem 5.912.234,00 zł. Środki na remont obiektów miały być zagwarantowane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z rezerwy celowej budżetu państwa.

W dacie zawarcia obu ww. umów, Szkoła nie posiadała zabezpieczenia ww. kwoty w swoim planie finansowym na 2014 r. Dyrektor Liceum nie posiadał również zapewnienia finansowania, które mogło być udzielone przez Ministra Finansów na podstawie art. 153 ust. 1 ufp. Zwiększenie planu finansowego Szkoły o wydatki inwestycyjne (§ 6050) zw. z ww. umowami nastąpiło dwukrotnie w ciągu 2014 r., tj. w dniu 15 kwietnia 2014 r. o kwotę

## Sygn. akt BDF1.4800.4.2016

1.900.000 zł i w dniu 22 października 2014 r. o kwotę 4.012.234 zł, łącznie o kwotę 5.912.234 zł, czyli po dacie zawarcia obu ww. umów.

MKO stwierdziła, iż w myśl art. 46 ust. 1 ufp zaciąganie zobowiązań do sfinansowania w danym roku przez jednostki sektora finansów publicznych jest możliwe 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. Doszło więc do naruszenia tego przepisu, bowiem bezsporne jest, że zwiększenie planu finansowego nastąpiło już po zaciągnięciu zobowiązań. W ocenie MKO czyn ten stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 uondfp, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązań bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym, albo z przekroczeniem tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

W ramach posiadanych uprawnień (...), jako kierownik jednostki, zawarł powołane powyżej umowy w dniach 9 i 31 stycznia 2014 r. zaciągając zobowiązanie w wysokości ogółem 5.912.234,00 zł ponad limit wydatków określony w planie finansowym Szkoły obowiązujący w czasie zawarcia przedmiotowych umów. Szkoła nie wystąpiła z wnioskiem o zapewnienie dofinansowania, ani o uruchomienie środków z rezerwy celowej.

Zdaniem MKO, Obwiniony dopuścił się czynu opisanego w art. 15 uondfp. Do znamion przedmiotowych czynu opisanego w art.15 uondfp należy bowiem zaciągnięcie zobowiązania ponad limit wydatków określony w planie finansowym. Obwiniony jako Dyrektor Szkoły nie posiadał również zapewnienia finansowania, które mogło być udzielone przez Ministra Finansów na podstawie art. 153 ust. 1 ufp.

MKO uznała, że fakt naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wina Obwinionego są bezsporne i wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia wskazując, iż uprzednio przeanalizowała ewentualne okoliczności mające wpływ na winę i wymiar kary.

Odwołanie od orzeczenia datowane na dzień 6 stycznia 2016 r. wniósł, działając w imieniu Obwinionego (...), obrońca - którego upoważnienie do obrony zostało złożone do akt sprawy. Obrońca w całości zaskarżył powyższe orzeczenie na korzyść Obwinionego, zarzucając orzeczeniu:

a) naruszenie prawa do obrony przez nieuwzględnienie wniosku dowodowego zgłoszonego w interesie Obwinionego z wyjaśnień Obwinionego, w szczególności co do okoliczności

stanowiących podstawę umorzenia postępowania wskazanych w art. 27 uondfp oraz naruszenie art. 89 ust. 3 uondfp, przez oddalenie tego wniosku z przyczyny nieznaney ustawie, tj. „bo obwiniony miał możliwość wcześniej złożyć wyjaśnienia”;

b) naruszenie przepisów o treści uzasadnienia oraz oparcie orzeczenia na dowolnej ocenie dowodów, przez:

- całkowity brak uzasadnienia co do wymierzonej kary,
- całkowity brak uzasadnienia co do stopnia szkodliwości naruszenia,
- brak powołania i oceny konkretnych dowodów, w oparciu o które ustalono stan faktyczny i ograniczenie się jedynie do ogólnego określenia „okoliczności faktyczne są bezsporne”, „bezsporne jest” lub „są bezsporne”, co jest szczególnie niezrozumiałe w sytuacji, gdy ustawa nie opiera postępowania na zasadzie sporności,
- brak uzasadnienia niekorzystnej dla Obwinionego oceny istotnych okoliczności w postaci wyników konsultacji Obwinionego z centrum (...), bowiem ogólne stwierdzenie „nie może być uznane” lub „nie zasługuje na uwzględnienie” bez szczegółowego uzasadnienia, dlaczego „nie może” i „nie zasługuje” nie jest wyjaśnieniem dokonanej oceny,
- brak podania i wyjaśnienia podstawy prawnej orzeczenia w części obejmującej podstawę prawną „stosownego wystąpienia” Obwinionego do ministra, o którym mowa na str. 6;

c) naruszenie art. 27 uondfp, przez dochodzenie odpowiedzialności w sytuacji wystąpienia zdarzenia losowego określonego w tym artykule, opisanego na str. 4 odpowiedzi na wniosek o ukaranie;

d) zaniechanie dokonania przez MKO ustaleń odnośnie istotnych okoliczności faktycznych sprawy, o których mowa wyżej w lit. c), a powołanych na str. 4 odpowiedzi na wniosek o ukaranie, gdyż treść tego pisma nie jest dowodem, przez to wydanie orzeczenia bez należytego ustalenia istotnych okoliczności stanu faktycznego i w konsekwencji dokonanie błędnej subsumpcji w zakresie zastosowanych przepisów prawa;

e) naruszenie art. 19 ust. 2 uondfp, przez przypisanie Obwinionemu winy w okolicznościach, kiedy Obwiniony przed podpisaniem przedmiotowych umów konsultował się z Centrum (...), będące jednostką organizacyjną zapewniającą szkole artystycznej obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną oraz organizującą realizację zadań inwestycyjnych zmierzających do poprawy warunków działania szkoły artystycznej (por. § 4 pkt 1 i 4 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 22 września 2004 r. w sprawie specjalistycznej jednostki nadzoru, Dz. U. Nr 226, poz. 2292).

Obrońca Obwinionego wniósł „o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i albo umorzenie postępowania, albo rozstrzygnięcie sprawy co do istoty przez uniewinnienie obwinionego od postawionego mu zarzutu, po przeprowadzeniu dowodu zgłoszonego w odpowiedzi na wniosek o ukaranie, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą”.

Na rozprawę przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej „GKO”) w dniu 18 kwietnia 2016 roku stawił się Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anna Rotter, Obwiniony i jego obrońca.

Zastępca Głównego Rzecznika wnosił o oddalenie odwołania i utrzymanie zaskarżonego orzeczenia w mocy.

GKO po analizie materiału dowodowego oraz uwzględniając stanowisko skarżącego doszła do przekonania, że złożone odwołanie zasługuje na uwzględnienie, dlatego uchyliła zaskarżone orzeczenie i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania Komisji Orzekającej I instancji.

U podstaw takiego rozstrzygnięcia GKO leżała przesłanka nieuwzględnienia przez MKO (bez opartej na przepisach ustawy argumentacji) „wniosku dowodowego” zgłoszonego przez obrońcę Obwinionego na rozprawie przed Komisją Orzekającą I instancji, dotyczącego „przeprowadzenia dowodu” z wyjaśnień Obwinionego na okoliczność wykazania istnienia okoliczności do zastosowania wobec Obwinionego wyłączenia dochodzenia odpowiedzialności na podstawie art. 27 uonfdp. Zgodnie z tym przepisem nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku działania lub zaniechania podjętego wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego. Takie okoliczności zachodziły, zdaniem Obwinionego, w dacie zawarcia umów. MKO wskazała, w protokole z rozprawy, że przyczyną oddalenia wniosku dowodowego był fakt, iż takiego wniosku dowodowego Obwiniony nie przedstawiał w trakcie toczącego się postępowania.

W ocenie GKO, argumentacja przedstawiona przez MKO godzi w podstawowe prawa Obwinionego do obrony, które to prawo winno być respektowane na każdym etapie postępowania. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy, w sytuacji gdy Obrońca uprawdopodobnił, że Obwiniony ze względów zdrowotnych nie mógł przyjść na rozprawę przed MKO, a jednocześnie wniósł o umożliwienie Obwinionemu złożenia wyjaśnień (przy braku przesłanek do uznania, że postępowanie Obwinionego i obrońcy zmierza do

przedłużenia postępowania oraz niewystępowaniu zagrożenia przedawnienia karalności), MKO powinna umożliwić Obwinionemu przedstawienie wyjaśnień. Fakt, iż na rozprawie na której obrońca zgłaszał „wniosek dowodowy z przesłuchania Obwinionego” Obwiniony nie był obecny nie może być uznany, co do zasady, jako uniemożliwiający przeprowadzenie takiej czynności. W ocenie GKO rozprawa winna zostać odroczone. Należy jednak podkreślić, że obwiniony nie ma obowiązku stawienia na rozprawie (jest zawiadamiany, a nie wzywany na rozprawę). Dlatego, gdyby okazało się, że Obwiniony nie stawiliby się na odroczonej rozprawie należałoby uznać, że nie można przeprowadzić wnioskowej przez obrońcę czynności. Obwiniony ma bowiem prawo, a nie obowiązek składania wyjaśnień.

Na rozprawie toczącej się przez GKO, Obwiniony przedstawił przesłanki, które stanowią w jego ocenie podstawę do zastosowania art. 27 uodnfp. Awaria centralnego ogrzewania w przypadku braku szybkiej reakcji Obwinionego na jej powstanie mogłaby doprowadzić zdaniem Obwinionego do zamknięcia szkoły. Obwiniony jako kierownik jednostki nie mógł do tego dopuścić ponosząc odpowiedzialność za funkcjonowanie jednostki.

GKO wskazuje, że sformułowanie zawarte w uzasadnieniu orzeczenia Komisji I instancji, iż Komisja cyt. *„nie podzieliła argumentów Obrońcy Obwinionego, że zaciągnięcie zobowiązań w styczniu 2013 r. było bezspornie konieczne - skutkiem fatalnego stanu budynków – w związku z czym Obwiniony „ ratował dobro znacznie wyższe niż dobro naruszone”*. *Zły stan budynków zajmowanych przez Liceum trwał już od wielu lat, a Obwiniony starał się o środki na remont już od 2008 r. W aktach sprawy brak jest dokumentów świadczących o wystąpieniu awarii bądź innego nagłego zdarzenia, które by wymagało natychmiastowego zaciągnięcia zobowiązania i niezwłocznego wydatkowania środków finansowych”* świadczy jednoznacznie o tym, że MKO nie wiedziała o awarii jaka wystąpiła w Szkole kierowanej przez Obwinionego, a odrzucając wniosek dowodowy zgłoszony przez Obwinionego pozbawiała się możliwości poznania wszystkich okoliczności, które leżały u podstaw podjętej przez Obwinionego decyzji, skutkującej zarzucanym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

GKO uznała również za zasadny zarzut obrońcy Obwinionego sformułowany w odwołaniu w zakresie braku należytego uzasadnienia przez Komisję Orzekającą I instancji stopnia szkodliwości czynu czy też wymierzonej Obwinionemu kary. Stwierdzenia MKO w powyższej kwestii są lakoniczne i nie zawierają argumentacji i motywacji, jakimi kierowała się Komisja.

Uzasadnione jest również twierdzenie obrońcy Obwinionego, zawarte w odwołaniu, że Komisja Orzekająca I instancji nie dokonała analizy faktycznej i prawnej w zakresie

ponoszenia przez Obwinionego odpowiedzialności wynikającej z art. 19 ust. 2 uodfp. Rozważanie takie w ocenie GKO powinno zostać poczynione w szczególności w okolicznościach, kiedy przed podpisaniem przedmiotowych umów Obwiniony konsultował się z Centrum (...), będącym jednostką organizacyjną zapewniającą szkole artystycznej kierowanej przez Obwinionego obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną oraz organizującą i oceniającą realizację zadań inwestycyjnych zmierzających do poprawy warunków działania szkoły artystycznej zgodnie z § 4 pkt 1 i 4 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 22 września 2004 r. w sprawie specjalistycznej jednostki nadzoru, Dz. U. Nr 226, poz. 2292).

Zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia działalnością tegoż Centrum kieruje dyrektor powoływany i odwoływany przez Ministra Kultury. GKO stwierdza, że MKO nie ustaliła a nawet nie podjęła próby dokonania ustaleń dotyczących uzgodnień pomiędzy Obwinionym a dyrektorem Centrum w zakresie podejmowania decyzji, ustalania planu finansowego i jego realizacji..

Podobnie nie podjęto próby oceny działania Obwinionego w kontekście zaciągnięcia zobowiązania, poprzez podpisanie umowy z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie nr 759/2013/Wn-03/OA-TR-KU na realizację zadania pn. „Termomodernizacja obiektów Liceum (...): budynku głównego Szkoły i zabytkowej willei „(...)” oraz montaż instalacji solarnej na budynku szkolnym” zgodnie z którą szacunkowy koszt zadania, wyniósł 6.090.320,00 zł, a złożeniem przez Głównego Księgowego podpisu na przedmiotowej umowie, co świadczyć mogło o tym, że środki na zaciągnięcie zobowiązania są zabezpieczone w planie finansowym szkoły.

Rozważenia te powinny stanowić ważny aspekt dotyczący ewentualnego uznania winy oraz ewentualnego wymiaru kary Obwinionemu.

Niezbędne jest także jednoznaczne wskazanie przez MKO, na jakiej podstawie przyjęła, że zaciągnięto zobowiązania bez upoważnienia, w szczególności, iż plan finansowy nie zabezpieczał środków pozwalających na zawarcie umowy. Nie wynika to bowiem z uzasadnienia orzeczenia, a udokumentowana w protokole długa dyskusja na rozprawie przed MKO wskazuje na istotne wątpliwości w tym zakresie. W razie potrzeby należy uzupełnić postępowanie dowodowe także w tym zakresie.

GKO wobec powyższych faktów postanowiła o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia, w celu zapewnienia Obwinionemu pełni prawa do obrony. Obwiniony, po zapoznaniu się z pełną argumentacją leżącą u podstaw



**Sygn. akt BDF1.4800.4.2016**

nowego orzeczenia wydanego w I instancji będzie mógł ewentualnie złożyć od niego odwołanie. W ten sposób zostanie zachowana zasada dwuinstancyjności postępowania.

Uwzględniając powyższe, GKO orzekła, jak w sentencji orzeczenia.