



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 28 czerwca 2018 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Klaudia Stelmaszczyk (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Dariusz Chmielecki
	<i>Członek GKO:</i>	Emil Kawa
Protokolant:		Paweł Matusiak

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 28 czerwca 2018 r., odwołania złożonego przez Obwinionego (...) – zam. (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Sprawiedliwości w Warszawie z dnia 4 grudnia 2017 r. sygn. akt: Ds.17/2017, którym Komisja uznała (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że w okresie od dnia 25 lipca 2015 roku do dnia 30 listopada 2015 roku nienależycie wykonywał obowiązki kierownika jednostki w zakresie kontroli zarządczej, poprzez niezapewnienie skutecznej i adekwatnej kontroli zarządczej w rozumieniu art. 68 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) oraz § 18 pkt 2 statutu (...), co polegało na niezapewnieniu skutecznych procedur monitorowania wydatków oraz dokonywania zmian w planie finansowym jednostki mimo, że konieczność wystąpienia tego rodzaju zmian powinien

przewidzieć, co skutkowało dokonaniem wydatku niezgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki w pozycji: § 4210 — materiały i energia w kwocie 42.000 zł oraz w § 4300 — pozostałe usługi w kwocie 1.672.000 zł.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu i obciążyła Obwinionego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 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 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) zwanej dalej uondfp, utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

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

Postępowanie w przedmiocie naruszenia dyscypliny finansów publicznych w (...) Instytucji Gospodarki Budżetowej (...) (dalej zwaną również: (...)) zostało zainicjowane zawiadomieniem Dyrektora ww. Instytucji z dnia 8 kwietnia 2016 r. do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie - przez Pana (...), byłego dyrektora (...) - dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 18c ust. 1 pkt 2 uondfp.

Orzeczeniem sygn. Ds.27/2016 z dnia 24 stycznia 2017 r. Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości (zwana dalej także: Komisją lub MKO) uznała Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora (...), za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18c ust. 1 pkt 2 uondfp wskutek nienależytego wykonania obowiązków w

Sygn. akt BDF1.4800.33.2018

zakresie kontroli zarządczej i doprowadzenie do dokonania wydatków z przekroczeniem kwoty wydatków ustalonych w planie finansowym jednostki w pozycji:

- § 4210 — materiały i energia w kwocie 42.000 zł,
- § 4300 — pozostałe usługi w kwocie 1.672.000 zł.

Powyższe stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.; zwanej dalej: ufp). Komisja odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu.

Kontrola instancyjna wskazanego wyżej orzeczenia Komisji, dokonana przez Główną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów, w wyniku złożenia przez (...) odwołania, doprowadziła, w zakresie czynu przypisanego Obwinionemu, do uchylecia orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania MKO. W orzeczeniu sygn. akt BDF1.4800.23.2017 z dnia 24 lipca 2017 r. GKO podniosła m.in., iż „przypisanie winy a co za tym idzie odpowiedzialności wydaje się prawdopodobne, po niezbędnym uzupełnieniu materiału dowodowego odnoszącego się do kwestii, jakie procedury z zakresu kontroli zarządczej obowiązywały w jednostce i jednoznacznego wskazania czego Obwiniony zaniechał w zakresie wdrażania procedur oraz czy te zaniechania miały związek z przekroczeniami w planie finansowym jednostki. Zwraca się w tym wypadku uwagę na specyficzną formę prawną instytucji gospodarki budżetowej, która zakłada powiązanie możliwości zwiększenia planu wydatków i kosztów ze zwiększeniem wpływów, przy równoczesnym braku kompetencji do dokonywania zmian w planie przez samego kierownika, a co za tym idzie koniecznością bieżącej współpracy z organami wyższego stopnia”.

Po przeprowadzeniu ponownego postępowania w dniu 4 grudnia 2017 r. orzeczeniem MKO Pan (...) uznany został odpowiedzialnym naruszenia dyscypliny finansów, o którym mowa w art. 18c ust. 1 pkt 2 uondfp, polegającego na tym, że w okresie od dnia 25 lipca 2015 roku do dnia 30 listopada 2015 roku nienależycie wykonywał obowiązki kierownika jednostki w zakresie kontroli zarządczej, poprzez niezapewnienie skutecznej i adekwatnej kontroli zarządczej w rozumieniu art. 68 ufp w związku z art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp oraz § 18 pkt 2 statutu (...), co polegało na niezapewnieniu skutecznych procedur monitorowania wydatków oraz dokonywania zmian w planie finansowym jednostki mimo, że konieczność wystąpienia tego rodzaju zmian powinien przewidzieć, co skutkowało dokonaniem wydatku niezgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 162 pkt 3 ufp, powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki w pozycji: § 4210 —

materiały i energia w kwocie 42.000 zł oraz w § 4300 — pozostałe usługi w kwocie 1.672.000 zł.

Komisja orzekając odpowiedzialność na podstawie art. 36 uondfp odstąpiła od wymierzania kary. Na podstawie art. 167 ust. 1 uondfp obciążyła Obwinionego kosztami postępowania.

Uzasadniając rozstrzygnięcie Komisja podkreśliła w pierwszej kolejności, że Pan (...) w okresie od 29 listopada 2010 r. do dnia 10 marca 2016 r. był zatrudniony w (...) na stanowisku dyrektora. Wskazano, że zgodnie z art. 23 ust. 1 ufp, instytucja gospodarki budżetowej jest jednostką sektora finansów publicznych tworzoną w celu realizacji zadań publicznych, która odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania oraz pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Instytucja gospodarki budżetowej uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 23 ust. 5 ww. ustawy). Zgodnie ze Statutem (...) z dnia 29 listopada 2010 roku „Instytucja realizuje zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych. W celu realizacji zadań (...) Instytucja prowadzi działalność produkcyjną, handlowo-usługową oraz wykonuje roboty remontowo - budowlane na rzecz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości, pozostałych jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych oraz innych podmiotów niebędących jednostkami sektora finansów publicznych.”

Podkreślono, że w (...) zostały wprowadzone liczne procedury z zakresu kontroli zarządczej. Należały do nich między innymi:

1. Zarządzenie nr (...) Dyrektora (...) z dnia (...) grudnia 2011 roku w sprawie zasad wprowadzenia polityki rachunkowości (...) wraz z aneksami (załącznik nr 1 w tomie „dowody 1”);
2. Zarządzenie nr (...) w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego (...) z grudnia 2010 (załącznik nr 2 — w tomie „dowody 2”);
3. Zarządzenie nr (...) Dyrektora (...) z dnia (...) stycznia 2012 roku w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego pracowników (...) (załącznik nr 2 — w tomie „dowody 2”);
4. Zarządzenie nr (...) w sprawie nadania Regulaminu Kontroli Wewnętrznej w (...) ze stycznia 2011 roku wraz z samym Regulaminem (załącznik nr 3, w tomie „dowody 2”);
5. Zarządzenie nr (...) Dyrektora (...) z dnia (...) stycznia 2012 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli zarządczej, Harmonogramu zadań, organizacji i wdrożenia kontroli zarządczej oraz powołania Zespołu do spraw kontroli zarządczej i

zarządzania ryzykiem (...) — wraz z Regulaminem (załącznik nr (...) w tomie „dowody 3”).

Wszystkie ww. zarządzenia, regulaminy, zostały podpisane przez Pana (...).

Komisja w orzeczeniu podniosła, że z przepisu § 18 pkt 2 Statutu (...), wprowadzonego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2010 roku w sprawie utworzenia (...), wynika, iż zapewnienie funkcjonowania wewnętrznej kontroli zarządczej należy do obowiązków Dyrektora, który określa szczegółowe zasady jej organizacji i funkcjonowania. Z kolei z przepisu § 13 Regulaminu kontroli zarządczej wynika m.in., że cechą wspólną czynności kontrolnych jest szczegółowe zbadanie stanu faktycznego i porównanie z obowiązującą dla niego normą oraz ustalenie odchyleń od tej normy (ustalenie stanu rzeczywistego i porównanie go ze stanem wyznaczonym/planowanym oraz konfrontacja tych stanów, mająca na celu ustalenie przyczyn odchyleń między nimi). Przy czym badanie stanu faktycznego powinno odbywać się według kryteriów poprawności, legalności, gospodarności, celowości, rzetelności oraz zgodnie z przyjętymi celami i zasadami. W ramach przyjętych procedur funkcjonował rejestr zidentyfikowanych obszarów ryzyka.

Komisja ustaliła, że w 2014 roku oraz w 2015 roku doszło w (...) do przekroczenia planu finansowego jednostki wskutek wydatków, które miały miejsce pod koniec roku kalendarzowego. Jak wynika z treści pisma Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby (...) z dnia (...) marca 2016 roku, do Centralnego Zarządu Służby (...) wpłynęło w dniu 19 lutego 2016 roku sprawozdanie kwartalne Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej planu finansowego (...) za IV kwartał 2015 roku wraz z wyjaśnieniem dotyczącym przyczyn wystąpienia przekroczeń w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych w zakresie następujących pozycji: materiały i energia w kwocie 42.000 zł (plan: 4.263,000 zł, wykonanie: 4.305.000 zł), oraz pozostałe usługi obce w kwocie 1.672.000 zł (plan: 23.246.000 zł, wykonanie: 24.922.000 zł). W piśmie wskazano, że (...) wystąpiła o dokonanie zmian w planie finansowym w dniu 24 lipca 2015 roku, przy czym wniosek ten, w zakresie powyższych przekroczeń, obejmował tylko zwiększenie limitu kosztów pozostałych usług obcych, lecz w niewystarczającej wysokości. Podkreślono, że Instytucja nie występowała po dniu 24 lipca 2015 roku o dokonanie zmian w planie finansowym, zaś w ocenie (...) do dnia 30 listopada 2015 roku IGB mogła przewidzieć konieczność zwiększenia stosownych pozycji kosztów i złożyć wnioski o odpowiednią korektę, bowiem przepisy ustawy o finansach publicznych umożliwiały dokonanie tych zmian w planie finansowym (...).

Komisja podniosła w orzeczeniu, że bezspornym jest w sprawie fakt przekroczenia planu finansowego (...) w roku 2015 w pozycjach: § 4210 — materiały i energia w kwocie 42 000 zł oraz w § 4300 — pozostałe usługi w kwocie 1.672.000,00 zł. Powyższe było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 162 pkt 3 w oraz art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 poz. 1240 z późn. zm.). Stosownie do powołanych wyżej przepisów wydatki publiczne ujęte w planie finansowym jednostki budżetowej stanowią nieprzekraczalny limit i mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Bezsporne jest także, że (...) nie występowała po dniu 24 lipca 2015 roku o dokonanie zmian w planie finansowym jednostki.

Odnosząc się do kwestii, czy jednostka mogła i powinna była przewidzieć konieczność wystąpienia o dokonanie tego rodzaju zmian w planie finansowym i jednocześnie, czy kierownik jednostki podjął wszystkie możliwe działania z zakresu kontroli zarządczej, ażeby nie dopuścić do przekroczenia planu, Komisja po ponownym przeprowadzeniu postępowania dowodowego w niniejszej sprawie oraz ocenie zgromadzonych dowodów, doszła do przekonania, że na pierwsze z postawionych wyżej pytań należy odpowiedzieć twierdząco, zaś odpowiedź na drugie pytanie musi być przecząca.

Komisja analizując sprawę za niewiarygodne uznała wyjaśnienia (...), co do tego, że nie miał w praktyce żadnych możliwości przewidzenia tego, że dojdzie do przekroczenia planu finansowego — i co za tym idzie, podjęcia stosownych kroków w postaci wniosku o stosowną zmianę planu.

W pierwszym rzędzie zwróciła uwagę na sprzeczność wyjaśnień Obwinionego złożonych na rozprawie w dniu 25 października 2017 roku, kiedy to podał, że na dzień 20 grudnia 2015 roku miał 8 mln nadwyżki, a zatem nic nie wskazywało na to, że Instytucja może przekroczyć plan finansowy do końca roku, skoro pozostało jedynie do końca roku 2015 10 dni. Niewątpliwie Obwiniony nie miał żadnej wiedzy na temat nadwyżki bądź deficytu środków według stanu na dzień 20 grudnia 2015 roku, skoro, jak sam przyznał, zestawienie to zostało przygotowane przez główną księgową, według stanu na dzień 30 listopada 2015 roku.

Komisja stwierdziła, że Obwiniony, pomimo wprowadzenia w jednostce rozmaitych zarządzeń odnoszących się do kontroli zarządczej, w praktyce nie wprowadził efektywnych mechanizmów mających na celu skuteczną kontrolę wydatków i bieżącego sprawdzania, czy nie występuje ryzyko przekroczenia planu finansowego jednostki. Wskazuje na to zresztą treść wyjaśnień samego (...), który wielokrotnie podkreślał w toku postępowania, że najistotniejszą kwestią było dla niego wypracowanie zysku, zaś sprawa przekroczenia bądź

nie, planu jednostki, była dla niego całkowicie drugorzędna.

Komisja nie zanegowała faktu, iż Pan (...) dbał o wypracowanie zysku i w rezultacie nadwyżka miała miejsce, jak również tego, że (...) dzięki działaniom Obwinionego zajęła drugie miejsce w Polsce pod względem zysku. Komisja jednak podkreśliła, Obwiniony, będąc przez kilkanaście lat kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych, powinien doskonale zdawać sobie sprawę z tego, jakie konsekwencje niesie za sobą wzięcie na siebie obowiązku funkcjonowania w realiach finansów publicznych, gdzie obowiązują specyficzne zasady planowania.

Wskazując w orzeczeniu obowiązki i zakres odpowiedzialności kierownika jednostki wynikający z art. 53 ust. 1 ufp oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 uoandfp Komisja podniosła, że Pan (...), jako kierownik jednostki, był zobowiązany do należytego zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp. Ponadto, mając na uwadze cele kontroli zarządczej, Obwiniony był zobowiązany do zapewnienia zgodności działań jednostki z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi (art. 68 ust. 2 pkt 1 ufp). Owa zgodność z przepisami winna z kolei polegać na zachowaniu podstawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi, które zostały określone w art. 24 ust. 2 pkt 2 i 5 art. 44 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 162 pkt 3 powołanej ustawy.

Konieczne było zatem wypracowanie odpowiednich rodzajów mechanizmów kontroli zarządczej np. procedur wewnętrznych, regulaminów, instrukcji, które zminimalizują ryzyko naruszenia prawa przy realizacji zadań jednostki.

Jak ustaliła Komisja przy ponownym rozpoznaniu sprawy, w jednostce kierowanej przez Pana (...) funkcjonowało zarządzenie nr (...) z dnia (...) stycznia 2012 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli zarządczej, Harmonogramu zadań organizacji i wdrożenia kontroli zarządczej oraz powołania Zespołu do spraw kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem (...), którego kopia została przekazana Komisji i zaliczona w poczet materiału dowodowego wraz z samym Regulaminem (załącznik nr (...) w tomie „dowody 3”). Z przepisu § 3 Regulaminu wynika, że „kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”, zaś celem tejże kontroli jest zapewnienie w szczególności — m.in. zarządzania ryzykiem. W części dotyczącej kontroli finansowej zapisano, że „kontrola tak jako część kontroli zarządczej obejmuje m.in. zapewnienie przestrzegania procedur kontroli oraz przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania

zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków oraz badanie i porównywanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, pobierania i gromadzenia środków publicznych, dokonywanie wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych. Do Regulaminu dołączono rejestr zidentyfikowanych obszarów ryzyka (...) za lata 2012-2015, przy czym wszystkie zidentyfikowane ryzyka dotyczyły kwestii wypracowania odpowiedniego zysku, nie zaś odpowiedniego reagowania na ryzyko przekroczenia planu finansowego.

W ocenie Komisji Obwiniony miał możliwość i powinien był zdawać sobie sprawę z ryzyka związanego z możliwością przekroczenia limitów wydatków nie tylko z powodu tego, że w roku 2014 również miało miejsce przekroczenie planu finansowego jednostki w pozycji „pozostałe usługi obce” (dowód kopia pisma IGB z dnia (...) lutego 2015 roku nr (...) w sprawie wyjaśnień do sprawozdania Rb-40 za okres od 1 stycznia 2014 roku do 31 grudnia 2014 roku). Podkreślono, że pismem z dnia 19 marca 2015 roku Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby (...) nr (...) (kopia w aktach sprawy) przypomniano o zasadach dokonywania przez instytucje gospodarki budżetowej wydatków wskazanych w art. 24 ust. 5, art. 52 ust. 2 pkt 2 oraz art. 162 pkt 3 ustawy *o finansach publicznych* oraz zobligowano do bieżącego monitorowania poziomu przychodów i kosztów celem zapewnienia podjęcia stosownych decyzji w zakresie korekt planów finansowych przed upływem okresu sprawozdawczego. Ponadto, wydatki na koniec 2015 roku dotyczyły wykonania robót na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości (dowód kopia umowy nr (...)). Termin zakończenia prac został określony na dzień 22 grudnia 2015 roku, zaś nie ulega wątpliwości, że Ministerstwo Sprawiedliwości było płatnikiem pewnym.

Pomimo wszystkich wyżej wymienionych okoliczności Obwiniony nie podjął żadnych starań ani działań naprawczych w celu wyeliminowania niepożądanych zdarzeń, jakie miały miejsce rok wcześniej. Skupiał się na maksymalizacji zysku (o czym wielokrotnie wspominał), nie dbając o zasadę planowości, która stanowi, iż w każdym prawdopodobnym przypadku przekroczenia przez jednostkę sektora finansów publicznych planu wydatków konieczna jest uprzednia zmiana w jej planie finansowym.

Odnosząc się do twierdzeń Obwinionego, zgodnie z którymi procedura zatwierdzania zmian w planie finansowym jednostki była długotrwała (6-7 miesięcy) nie zasługują na uwzględnienie. Jak wynika z dowodów zgromadzonych w aktach sprawy, proces zmiany planu finansowego był o wiele krótszy i wynosił ok. miesiąca, w związku z czym Obwiniony miał realne możliwości wnioskowania o zmianę w planie, gdyby tylko w porę zidentyfikował

ryzyko jego przekroczenia. Tymczasem Obwiniony nawet nie starał się zminimalizować ryzyka powtórzenia zdarzenia z roku poprzedniego np. poprzez wprowadzenie dodatkowego monitoringu przychodów i kosztów bądź innego rozwiązania zapobiegawczego, które zminimalizowałyby jego wystąpienie (dowód wyjaśnienia Obwinionego złożone na rozprawie).

Niezależnie od powyższego podnieść należy, iż realizacja zadań na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości, z istoty zasady rocznego budżetowania zadań, dawała Obwinionemu wiedzę o prawdopodobnym przekroczeniu wydatków w pozycji „pozostałe usługi”. O tym, że wydatki w tej pozycji uległy znacznemu wzrostowi Obwiniony wiedział już w lipcu dokonując stosownych przesunięć (kopia pisma z dnia (...) lipca 2015 roku, nr (...)). Już wtedy Obwiniony wyjaśniał, że zmiana sprawozdania jest wynikiem zwiększenia liczby usług oraz robót budowlanych wykonywanych na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości. Zabiegając o kolejne zlecenia, w tym zlecając zadania podwykonawcom poprzez np. podpisanie umowy nr (...) z firmą (...) z terminem realizacji do 22 grudnia 2015 roku, trudno przyznać Obwinionemu rację, że nie mógł przewidzieć przekroczenia planu finansowego w zakresie wydatków.

Gdyby Obwiniony działał z należyłą starannością, wprowadziłby już po dniu 24 lipca 2015 roku, dodatkowy monitoring przychodów i kosztów tak, by mieć kontrolę nad sytuacją i rzeczywistą wiedzę na temat możliwych deficytów. W ocenie Komisji Pan (...) nie zachował zatem tej wymaganej prawem staranności, a zatem wyczerpał swoim zachowaniem znamiona czynu z art. 18c ust. 1 pkt 2 uondfp. Komisja przytoczyła stanowisko Głównej Komisji Orzekającej, dotyczące twierdzeń Obwinionego w zakresie dotyczącym jego zwolnienia z odpowiedzialności w związku z kontrasygnatą głównego księgowego nie zasługują na uwzględnienie z uwagi na to, że zarzut nie dotyczy bezpośredniej realizacji wydatków planu finansowego, ale zaniedbań w zakresie kontroli zarządczej (poprzedzających złożenie kontrasygnaty).

Komisja przytaczając regulację art. 18c ust. 1 pkt 2 uondfp w związku z art. 68 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp podkreśliła, że wprowadzone do jednostki regulacje wewnętrzne funkcjonowały jedynie „na papierze” i faktycznie nie zostały wprowadzone w życie żadne skuteczne mechanizmy mające na celu efektywne zarządzanie ryzykiem związanym z możliwością przekroczenia planu finansowego. Na zaniedbanie tych obowiązków przez Obwinionego wskazywała już treść rejestru zidentyfikowanych obszarów ryzyka (...) z dnia 30 czerwca 2015 roku, w którym to rejestrze nie ma żadnej wzmianki o ryzyku związanym z

nieprawidłowym planowaniem wydatków jednostki (podobnie rejestry z poprzednich lat). Niemniej jednak, skoro w dniu 24 lipca 2015 roku miało miejsce jednorazowe wystąpienie do jednostki wyższego stopnia o dokonanie korekty planu finansowego, co świadczy o tym, że pomimo braku wpisania tego ryzyka do rejestru zidentyfikowanych obszarów ryzyka, Obwiniony podjął działania mające na celu uniknięcie przekroczenia planu, popełnienie naruszenia z art. 18 c ust. 1 pkt 2 undfp należy w ocenie Komisji przypisać Obwinionemu poczynając od dnia 25 lipca 2015 roku, tj. w dniu następującym po dniu, w którym Obwiniony powinien był wdrożyć odpowiednie mechanizmy mające na celu wdrożenie skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

Uwzględniając warunki, w jakich doszło do naruszenia, a w szczególności rodzaj i okoliczności naruszenia oraz właściwości i warunki osobiste sprawcy, a także niewielki stopień szkodliwości dla dyscypliny finansów publicznych, Komisja doszła do przekonania, że w sprawie niniejszej można skutecznie twierdzić, że mamy do czynienia z przypadkiem zasługującym na szczególne uwzględnienie pozwalającym na odstąpienie od wymierzenia kary Obwinionemu w myśl przepisu art. 36 uondfp. W tym zakresie Komisja wzięła pod uwagę okoliczności, w jakich doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Pana (...), a w szczególności twierdzenia samego Obwinionego, iż nie doszło w kierowanej przez niego jednostce do przekroczenia całkowitych kosztów funkcjonowania, natomiast doszło do wypracowania rekordowego zysku w historii jednostki. Zatem naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie wpłynęło negatywnie na uszczuplenie środków budżetowych. Zdaniem Komisji, powyższe okoliczności miały wpływ na działanie Obwinionego utwierdzając go w przekonaniu o właściwym postępowaniu. Zwłaszcza w przypadku, kiedy rok wcześniej doszło do podobnego naruszenia, a pomimo tego przyznano Obwinionemu nagrodę. Nie bez znaczenia jest także w ocenie Komisji fakt, iż Pan (...) od dłuższego czasu nie jest już zatrudniony w Instytucji. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Komisji sam fakt uznania Obwinionego za winnego naruszenia stanowi dla niego dostateczną dolegliwość.

Pismem z dnia 13 marca 2018 r. odwołanie od orzeczenia MKO złożył Obwiniony. W odwołaniu orzeczeniu zarzucono naruszenie:

- art. 19 ust. 2 uondfp, polegające na uznaniu Obwinionego winnym, mimo niewskazania podstaw faktycznych do przypisania winy,
- art. 76 ust. 1 uondfp, polegające na uznaniu Obwinionego winnym naruszenia obowiązków

kierownika jednostki wynikających ze sprawowania kontroli zarządczej, mimo, że żaden z podległych Obwinionemu pracowników, bądź osób podległych nie zostały uznane winnymi/skazane jakimkolwiek orzeczeniem za jakiegokolwiek naruszenie dyscypliny finansów obowiązujących (...), w okresie wskazanym we wniosku Rzecznika Finansów Publicznych,

- naruszenie, polegające na rozszerzeniu w zaskarżonym orzeczeniu okresu odpowiedzialności Obwinionego - na okres od 25 lipca 2015 r. do 31 grudnia 2015r., podczas kiedy Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych we wniosku Ds./Rz 5/16 z 25 września 2016 r. określił czasokres zarzutu na: „od października do 31 grudnia 2015r.” nie wskazując nawet początkowej daty dziennej obejmującej miesiąc październik;

- naruszenie, polegające na niedopuszczalnym dokonaniu przez Komisję wykładni rozszerzającej przepisów ustawy, bowiem jednostka, którą zarządzał Obwiniony działała na podstawie art. 23 ufp, a przepis art. 23 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy powołuje jedynie koszty, a nie wydatki;

- naruszenie art. 89 ust. 1 uondfp, polegające na zaniechaniu wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia zebranego już materiału dowodowego;

- naruszenie art. 76 ust. 3 uondfp polegające na rozstrzygnięciu niedających się usunąć wątpliwości na niekorzyść Obwinionego;

- naruszenie art. 24 ust. 1 uondfp, poprzez brak jakiegokolwiek rozważenia czy stan prawny w okresie zarzucanego czynu był taki sam jak w chwili orzekania przez Komisję.

Podnosząc wskazane zarzuty Obwiniony wniósł o:

- uniewinnienie,

- na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2a uondfp o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i umorzenie postępowania względem Obwinionego, z uwagi na niską szkodliwość zarzucanego czynu i ostatecznie - wypracowanie zysku za 2015 rok dla podległej mu jednostki oraz fakt, że skutek działań Obwinionego nie wpłynął na jakiegokolwiek uszczuplenie środków budżetowych.

Obwiniony przytaczając orzecznictwo GKO wskazał, że Komisja dokonując oceny dowodów i czyniąc ustalenia faktyczne Komisja powinna respektować zasady poprawnego/logicznego rozumowania i wnioskowania, a w szczególności eliminować sprzeczności, w ustaleniach faktycznych będących podstawą wydanego orzeczenia. Celem uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia jest wykazanie - z zachowaniem reguł logicznego procesu - udowodnionych faktów, które doprowadziły Komisję do ostatecznego wniosku o winie obwinionego. Orzeczenie powinno stanowić spójną i logiczną całość, pozwalającą ustalić jednoznaczne podstawy faktyczne i prawne odpowiedzialności osoby skazanej oraz uzasadnienie

udowodnionej winy. (patrz: orzeczenie GKO z dnia 13 kwietnia 2000r., DF/GKO/Odw.-4/5/2000, niepubl. oraz orzeczenie GKO z dnia 4 października 2001 r., DF/GKO/Odw.-123/174/2001). Uzasadnienie ma zatem wykazać logiczny proces, który doprowadził Komisję do takiego, a nie innego rozstrzygnięcia. Zaskarżone orzeczenie takiego uzasadnienia nie zawiera.

Podkreślił, że Komisja ustaliła, iż dokumenty księgowo zarządzanej przez Obwinionego jednostki były poddane wstępnej kontroli przez głównego księgowego (...), który opatrzył je swoją kontrasygnatą (k. 9 uzasadnienia). Odnosząc się w tym zakresie do art. 54 ust. 3 upf, wskazał, że złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo, oznacza, że:

1. nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem;
2. nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji;
3. zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Nie sposób przyjąć, że procedura opatrywania dokumentów księgowych kontrasygnatą głównego księgowego - co jest równoznaczne z uznaniem zobowiązania wynikającego z operacji za mieszczące się w planie finansowym jednostki - jest niewystarczająca dla kierownika tejże jednostki (Obwinionego) i nie spełnia wymogów skutecznej kontroli zarządczej. W sytuacji, w której Obwiniony dla dokonywanych operacji finansowych otrzymywał każdorazowo kontrasygnatę głównego księgowego, brak podstaw do przypisania mu winy z tytułu zarzucanego mu czynu.

W tym zakresie Obwiniony przytoczył orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 28 czerwca 2012r., RKO-522/3/12) cyt.: „Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) w art. 54 ust. 3 pkt. 3 stanowi, iż złożenie podpisu na dokumencie przez głównego księgowego oznacza, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki. Kontrasygnata stanowi potwierdzenie (gwarancję), że jednostka dysponuje środkami finansowymi niezbędnymi do wykonania zaciągniętego zobowiązania, a tym samym legalnie dokonuje czynności.”

Obwiniony działał zatem w przekonaniu o legalności dokonywanych wydatków i nie sposób przypisać mu winy za brak należytego nadzoru. Funkcja, zadania, obowiązki i odpowiedzialność głównego księgowego w procesie gospodarowania finansami jednostki zarządzanej przez Obwinionego została określona ustawowo i nie zależy od uznania

Obwinionego, bowiem przepisy te wymuszają konstruktywną współpracę w procesie decyzyjnym, a nie nakładają na Obwinionego obowiązek samodzielnej odpowiedzialności. W uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia Komisja potwierdziła, że podpis złożony na dokumencie przez głównego księgowego skutkuje domniemaniem prawnym, że plan jednostki nie zostaje przekroczony (k. 9 uzasadnienia) - jednocześnie Komisja wbrew własnemu stwierdzeniu wyprowadziła nielogiczny wniosek o odpowiedzialności Obwinionego za brak nadzoru (w tym wypadku nad głównym księgowym) aby główny księgowy dopuścił się naruszenia potwierdzając dokonywane operacje finansowe.

Obwiniony stwierdził, że orzeczenie narusza art. 76 ust. 1 i 3 uondfp. Obwinionego bowiem uważa się za niewinnego, dopóki jego odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie zostanie udowodniona i potwierdzona prawomocnym orzeczeniem w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z kolei art. 76 ust. 3 uondfp przesądza, że nie dające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść obwinionego. Komisja zaś odmówiła waloru wiarygodności wyjaśnieniom Obwinionego, który powoływał się na informacje jakimi dysponował w 2015 r., czyli dokumentami opatrzonymi podpisem głównego księgowego oraz przyznaną Obwinionemu nagrodą za 2014 r. za wypracowany w takich samych okolicznościach zysk (z takimi samymi "naruszeniami dyscypliny") i nie wiedział, a nawet nie miał podstaw domniemywać o dokonywanym przekroczeniu planu finansowego wydatków kierowanej jednostki.

Takie procedowanie Komisji w sposób oczywisty narusza zasady, o których mowa w art. 76 ust. 1 i 3 uondfp, jak również narusza obowiązujący Komisję nakaz wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, o którym traktuje art. 89 ust. 1 DFP.

W tym miejscu Obwiniony powołuje się na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 28 marca 2011 r. sygn. BDF1/4900/10/11/11/432 (www.mf.gov.pl) - cyt.: „Obowiązek dowodzenia ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nakłada na organy postępowania. Organ prowadzący postępowanie jest zobowiązany do wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego. Wszechstronnie - to uwzględniając wszystkie czynniki, aspekty, dogłębnie, szczegółowo, dokładnie. Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek aktywnego udziału w postępowaniu i wykorzystania wszystkich dowodów dla wyjaśnienia faktów, ale także dopuszczenia dowodów wnioskowanych przez strony, mających znaczenie dla sprawy”.

Zatem, dla przypisania odpowiedzialności osobie obwinionej nie wystarczy zanegowanie jej twierdzeń, bowiem obowiązkiem organu, który kwestionuje te wyjaśnienia jest wykazać, że

istnieją bezsporne dowody wynikające z materiału dowodowego potwierdzające winę obwinionego i nie pozwalające uznać jego wyjaśnienia za logiczne i przekonujące. Komisja, której orzeczenie kwestionuję, poprzestała na zaprzeczeniu moim wyjaśnieniom i zastosowała domniemanie winy, co nie tylko nie wystarcza do przypisania mi odpowiedzialności, ale jest niedopuszczalne.

Odnosząc się do naruszenia art. 19 ust. 2 uo ndfp wskazał na elementy subiektywne - zachowania obwinionego. Powołując się m.in. na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 28.01.2008r. nr DF/GKO/4900/25/23/08/1085 (Opubl.: Biuletyn Orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych rok 2008, Nr 3, poz. 9, str. 45), która wyraźnie nakazała- cyt.: „Do przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych konieczne jest nie tylko formalne naruszenie obowiązującego prawa, ale również udowodnienie winy po stronie sprawcy, a także wskazanie, czy czyn został popełniony w sposób umyślny czy nieumyślny. Sprowadza się to m.in. do wskazania określonej świadomości faktycznej i prawnej w czasie popełnienia czynu oraz określonego stosunku sprawcy do popełnionego czynu”. Zatem w orzecznictwie GKO ugruntował się pogląd, że do przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych konieczne jest nie tylko formalne naruszenie obowiązującego prawa, ale również udowodnienie winy po stronie sprawcy a także wskazanie, czy czyn został popełniony w sposób umyślny, czy nieumyślny.

Komisja rozstrzygająca w ocenie Obwinionego sprawie miała obowiązek wykazania określonej świadomości faktycznej i prawnej - w czasie popełnienia czynu - oraz określonego stosunku mojego jako sprawcy do popełnionego czynu. Tym obowiązkom Komisja w żaden sposób nie podołała, wydając orzeczenie logicznie niespójne z podanym uzasadnieniem, a - przede wszystkim - zebranymi dowodami.

Obwiniony podniósł, że tego naruszenia nie mógł przewidzieć, natomiast poza sferą rozważań Komisji pozostała jednak okoliczność, że dysponował dokumentami opatrzonymi kontrasygnatą głównego księgowego a zatem działał w sferze domniemanie prawnego legalności dokonywanych wydatków oraz tego, że mieszczą się one w planie finansowym jednostki. Temu elementowi własnych ustaleń Komisja przy wnioskowaniu nie poświęciła już uwagi i w ogóle logicznie nie oceniła.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej GKO) po zbadaniu sprawy postanowiła utrzymać orzeczenie Komisji I instancji w mocy.

Stosownie do brzmienia art. 145 ust. 1 uondfp, GKO rozpoznaje odwołanie na podstawie materiału dowodowego zebranego przez Komisję oraz dokumentów dołączonych do odwołania.

GKO w pierwszej kolejności dokonała oceny stanu prawnego obowiązującego w czasie zarzucanego czynu i w czasie orzekania. Przepis art. 24 ust. 1 uondfp, nakazuje by rozpoznając i oceniając popełniony czyn stosować przepisy ustawy obecnie obowiązującej, chyba że przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu były względniejsze dla sprawcy. Do oceny czynu będących przedmiotem niniejszego postępowania, GKO postanowiła stosować przepisy obowiązujące w dniu orzekania, uznając iż przepisy obowiązujące w dacie zarzucanego czynu nie są względniejsze dla Obwinionego. Jednocześnie GKO zaznacza, że zarówno normy sankcjonowane jak i sankcjonujące w dacie zarzucanego Obwinionemu czynu, jak i w dniu orzekania były tożsame. Stąd uznać należy, iż zarzut Obwinionego odnoszący się do braku analizy tych przepisów pod kątem ich względności dla sprawcy jest bezzasadny.

Rozpoznając sprawę w przedmiotowym zakresie GKO uznała, iż odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie uzasadnia wniosku Odwołującego o uniewinnienie oraz o umorzenie postępowania. Weryfikacja zaskarżonego rozstrzygnięcia Komisji doprowadziła GKO do wniosku, iż Komisja prawidłowo ustaliła stan faktyczny w oparciu o zgromadzone dowody, przy czym Obwiniony, stanu tego nie kwestionuje. W konsekwencji Komisja prawidłowo również dokonała subsumpcji ustalonego stanu faktycznego pod obowiązujące normy prawne. Podkreślić również należy, że Komisja w ponownym postępowaniu zrealizowała zakres dyspozycji art. 150 ust. 2 uondfp w związku z orzeczeniem GKO sygn. akt BDF1.4800.23.2017 z dnia 24 lipca 2017 r.

Odwołujący, zarzucając Komisji naruszenie art. 89 ust. 1 uondfp, polegające na zaniechaniu wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia zebranego materiału dowodowego nie wskazuje szczegółowo przedmiotu owych zaniechań, a zatem jakich ewentualnie dowodów Komisja nie zebrała i wzięła pod uwagę wydając zaskarżone rozstrzygnięcie.

Zauważyć należy, iż Obwiniony w trakcie całego postępowania składał wyjaśnienia, do których szczegółowo odniesiono się w orzeczeniu Komisji. W ocenie GKO uzasadnienie orzeczenia stanowi przedstawienie spójnego logicznie procesu przyjętego rozstrzygnięcia. Odnosząc się do postępowania prowadzonego w I instancji Obwiniony, co istotne, nie zawnioskował o przeprowadzenie innych dowodów niż przyjęte przez Komisję w poczet materiału dowodowego na rozprawie (powyższe dotyczy również postępowania przed GKO). Ujawnione na rozprawie w dniu 4 grudnia 2017 r. dowody (protokół z rozprawy MKO) nie pozostawiały wątpliwości Komisji co do kierunku rozstrzygnięcia. Dowodów tych nie zakwestionował (zawiadomiony prawidłowo, nieobecny na rozprawie) Obwiniony. Należy zauważyć, iż instytucja ujawnienia na rozprawie materiału dowodowego ma istotne znaczenie z uwagi na możliwość wystąpienia Obwinionego z dowodami przeciwnymi do tych zebranych przez Komisję. W tym względzie, w ocenie GKO, Komisja dochowała należytej staranności. W sprawie nie przesądzono na niekorzyść Obwinionego w kwestiach, w których występowałyby niedające się usunąć wątpliwości. Stąd też zarzut naruszenia art. 76 ust. 3 uondfp uznać należy za bezpodstawny.

Nieuzasadnione są również zarzuty Obwinionego w przedmiocie rozszerzenia w zaskarżonym orzeczeniu okresu odpowiedzialności Obwinionego. Stwierdzić bowiem należy, iż w przedmiotowej sprawie nie nastąpiła sytuacja, o której mowa w art. 130 uondfp ani w art. 131 uondfp a Komisja w ponownym postępowaniu uwzględniła prawa Obwinionego do uczestniczenia na każdym etapie w postępowaniu, w tym na rozprawie.

Główna Komisja Orzekająca uznaje bezspornie, że Obwiniony pełniący w czasie zarzucanego czynu funkcję dyrektora (...) będącej instytucją gospodarki finansowej w rozumieniu art. 23 ufp, objęty jest odpowiedzialnością podmiotową z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określoną w art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp.

Stosownie do art. 23 ufp instytucja gospodarki budżetowej jest jednostką sektora finansów publicznych tworzoną w celu realizacji zadań publicznych, która:

- 1) odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania;
- 2) pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów.

Podstawą gospodarki finansowej instytucji gospodarki budżetowej jest roczny plan finansowy, obejmujący:

- 1) przychody z prowadzonej działalności;
- 2) dotacje z budżetu państwa;

3) zestawienie kosztów:

a) funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej,

b) realizacji wyodrębnionych zadań

- z wyszczególnieniem wynagrodzeń i składek od nich naliczanych, płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań oraz zakupu towarów i usług;

4) środki na wydatki majątkowe;

5) wynik finansowy;

6) stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku;

7) stan środków pieniężnych na początek i koniec roku (art. 24 ust. 2 ufp).

Odnosząc się do twierdzeń Obwinionego, dotyczących niedopuszczalnego dokonania przez Komisję wykładni rozszerzającej przepisów ustawy o finansach publicznych, tj. art. 23 ufp i 24 ufp GKO stwierdza, iż są one bezpodstawne. W istocie wskazane przez Obwinionego przepisy odnoszą się do kosztów. Należy jednak zauważyć, iż brak jest podstaw prawnych aby przepisy dotyczące instytucji gospodarki budżetowej analizować w oderwaniu od aktu w którym zostały one ujęte, a zatem ustawy o finansach publicznych. Instytucje gospodarki budżetowej zobowiązane są, jako jednostki sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 6 ufp) do stosowania zasad gospodarki finansowej określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych (art. 10 ust. 1 ufp). Ustawodawca bezsprzecznie zaliczył w art. 10 ust. 1 ufp instytucje gospodarki budżetowej (podobnie jak np. jednostki budżetowe) do jednostek sektora finansów publicznych stosujących wprost przepisy ustawy - w przeciwieństwie do jednostek określonych w art. 10 ust. 2 ufp, stosujących przepisy ustawy odpowiednio (jednostki wymienione w art. 9 ust. 8-14 ufp, działające na podstawie odrębnych ustaw stanowiących podstawę ich utworzenia).

Instytucje gospodarki budżetowej są obowiązane zatem do respektowania zasad wynikających m.in. z art. 44 ust. 2 pkt 3 zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach określonych w planie finansowym jednostki. Tożsame uwagi należy odnieść do zasad określonych w art. 162 pkt 3 ufp, zgodnie z którym dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Podkreślić przy tym należy, iż pojęcie kosztu, którym ustawodawca posługuje się w art. 23-24 ufp jest pojęciem szerszym od wydatku publicznego i wyraża aspekt ekonomiczny planu

finansowego instytucji realizującej zadania publiczne. Nie każdy bowiem koszt mieści się w kategorii wydatku publicznego (powyższe dotyczyć może np. odnoszonych w koszty uzyskania przychodów odpisów amortyzacyjnych związanych z umorzeniem środka trwałego jednostki) ale każdy wydatek ze środków publicznych jest odnoszony w ciężar kosztów. Taka koncepcja funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej uwzględnia decyzję ustawodawcy, związaną przekształceniem istniejących przed wejściem w życie ustawy z 2009 r. o finansach publicznych państwowych gospodarstw pomocniczych. W przedmiotowej sytuacji Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia (...) listopada 2010 r. utworzono (...) Instytucję Gospodarki budżetowej (...) (Dz.Urz.MS Nr 13, poz. 159). Wskazana jednostka powstała poprzez przekształcenie Gospodarstwa Pomocniczego (...), Wielobranżowego Gospodarstwa (...) oraz Gospodarstwa Pomocniczego (...). Działania instytucji gospodarki budżetowej są ukierunkowane na realizację zadań publicznych na zasadzie osiągnięcia zysku z prowadzonej działalności. Powyższe ma zapewnić samofinansowanie powstałych jednostek a zatem pokrywanie kosztów realizowania przez nie działań z zakresu realizacji zadań publicznych z uzyskiwanych przychodów. Taka regulacja zbliża omawiane jednostki do jednostek prowadzących działalność gospodarczą z zastrzeżeniem, że w przypadku instytucji gospodarki budżetowej zadania przez nie podejmowane są zadaniami publicznymi.

Ustalony przez Komisję stan faktyczny wskazuje, iż przekroczenie planu finansowego w zakresie kosztów dotyczyło § 4210 — materiały i energia w kwocie 42.000 zł oraz w § 4300 — pozostałe usługi w kwocie 1.672.000, a zatem bezpośrednio związane było z wydatkami publicznymi jednostki. W planie finansowym (...) należało zatem zabezpieczyć wszystkie wydatki do poniesienia ze środków publicznych.

Komisja słusznie podkreśliła, określając ewentualne możliwości Obwinionego w zakresie prawidłowego zachowania i zmiany planu finansowego, jak i faktyczne zaniechanie działań zmierzających do zmiany planu, że zaniechanie Obwinionego wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 18 c pkt 1 uondfp. Do znamion przedmiotowych czynu, przypisywanego Obwinionemu, należy nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, jeżeli miało ono wpływ na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki. Fakt braku prawidłowości działania a skutek tego dokonanie wydatków z przekroczeniem planu finansowego podkreślił Zastępca Dyrektora Generalnego Służby (...) w piśmie z dnia (...) marca 2016 r. wskazując, że (...) nie tylko nie występowała po dniu 24 lipca 2015 r. o dokonanie zmian w

planie finansowym, ale w ocenie (...) do dnia 30 listopada 2015 roku mogła przewidzieć konieczność zwiększenia stosownych pozycji kosztów i złożyć wnioski o odpowiednią korektę, bowiem przepisy ustawy o finansach publicznych umożliwiały dokonanie tych zmian w planie finansowym (...).

Główna Komisja Orzekająca zaznacza, w odniesieniu do uwag Obwinionego w zakresie szkodliwości zarzucanego czynu, że wśród penalizowanych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych czynów, znalazły się te wprost odnoszące się do finansowych konsekwencji nieprawidłowego działania czy zaniechania (np. art. 8 pkt 3 uondfp - nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu), jak i czyny niezwiązane bezpośrednio z powstaniem szkody finansowej (np. art. 9 pkt 2 uondfp - nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji), a jednak penalizowane przez ustawodawcę z uwagi na szczególny charakter naruszenia oraz zagrożenia i naruszenia ładu finansów publicznych, związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi. Fakt, że ostatecznie Obwiniony swoim, jak wskazuje, działaniem doprowadził do wypracowania zysku (...) nie eliminuje nieprawidłowości w zakresie zaniechania działań do których był zobowiązany na podstawie przepisów prawa. Nie ma zatem podstaw do uznania, że czyn Obwinionego charakteryzuje się znikomą szkodliwością dla finansów publicznych, skoro swoim działaniem Obwiniony naruszył jedną z fundamentalnych zasad finansów publicznych związaną z przestrzeganiem zasad odnoszących się do kontroli zarządczej a wskutek tego eliminowaniem działań naruszających normy z art. 44 i 162 ufp. Treść art. 28 uondfp wskazuje co prawda na możliwość niedochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jednak przy ocenie sposobu i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych należy brać pod uwagę całokształt okoliczności faktycznych towarzyszących temu naruszeniu. Odniesienie szkodliwości naruszeń wyłącznie do finansowego wymiaru czynu byłoby podstawowym błędem. Rozstrzygając sprawę, organ orzekający na równi ma uwzględnić wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia oraz skutki naruszenia. Czyny określone ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są - co do zasady - szkodliwe i z tego właśnie powodu są penalizowane. Nie można utożsamiać pojęć „szkodliwość” i „szkoda”. Z faktu, że z popełnionego czynu nie wyniknęła dla finansów publicznych jakakolwiek szkoda lub uszczerbek w dobrach materialnych nie musi wynikać znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych. Należy zwrócić bowiem uwagę, że okoliczności wskazane w art. 28 ust. 2 uondfp mają charakter przykładowy. Natomiast art. 28 ust. 1 przewiduje sytuację, w której nie dochodzi

się odpowiedzialności od sprawcy, mimo wypełnienia przez niego znamion czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ład finansów publicznych wymaga „ochrony” a w tym konkretnym przypadku podejmowane działania nie tylko były niezgodne z przepisami prawa, ale naruszały podstawowe zasady związane z kontrolą zarządczą.

Nieuprawnione są zarzuty Obwinionego, odnoszące się do obowiązków Komisji w przedmiocie wykazania czy czyn zarzucany Obwinionemu został popełniony w sposób umyślny czy nieumyślny i wskazania w związku z tym określonej świadomości faktycznej i prawnej sprawcy w czasie popełnienia czynu oraz określonego stosunku sprawcy do popełnionego czynu.

Główna Komisja Orzekająca wskazuje, że z dniem 11 lutego 2012 r. nastąpiła zmiana przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustawodawca, uchylił art. 22 uodnfp ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. nr 240, poz. 1429) wprowadził w znowelizowanym przepisie art. 19 ust. 2 uodnfp normatywne pojęcie winy sprawcy, tj. odpowiedzialność ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Tak określona odpowiedzialność jest niezależna od psychicznego stosunku sprawcy do czynu. Związana jest jednak z koniecznością ustalenia prawidłowego wzorca postępowania i możliwością zachowania się wg tego ustalonego wzorca osoby, której organ orzekający przypisuje odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. O winie sprawcy można mówić bowiem wówczas, gdy jest możliwe wykazanie, że obwiniony nie zastosował się do normy prawnej, choć miał obiektywną możliwość postępowania zgodnie z normą (por. np. orzeczenie GKO z 29 czerwca 2017 r., sygn. akt BDF1.4800.40.2017, Legalis 1657043).

Bezsprzecznie Obwiniony, jako kierownik jednostki znał swoje obowiązki w zakresie kontroli zarządczej. Świadczą o tym podpisywane dokumenty z tego zakresu przywołane w orzeczeniu Komisji. Jako kierownik (...) znał również podstawy prowadzenia gospodarki finansowej instytucji w oparciu o plan finansowy, o którym mowa w ustawie o finansach publicznych.

Wbrew twierdzeniom Obwinionego nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, że warunkiem przypisania kierownikowi jednostki odpowiedzialności za nieprawidłowości w kontroli zarządczej jest przypisanie odpowiedzialności jego pracownikowi. Niezbędne i wystarczające jest wykazanie braków w kontroli zarządczej i skutku, polegającego np. na dokonaniu wydatków ponad limity określone w planie.

Ponadto komisja ma nie tylko prawo, ale i obowiązek zweryfikowania czasu zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, aby nie doszło do nieprawidłowych ustaleń stanu faktycznego. W rozpoznawanej sprawie przypisano odpowiedzialność za braki w kontroli zarządczej wywołujące konkretny skutek i taki był też zarzut we wniosku o ukaranie. Nawet gdyby przyjąć jak chce tego Obwiniony, że zaniechania w kontroli zarządczej trwały krócej (choć nie ma ku temu podstaw – bo trwały tyle, ile wskazano w opisie przypisanego czynu), to i tak nie ma wątpliwości, że zaniechania i skutek wystąpiły i należało przypisać za nie Obwinionemu odpowiedzialność.

Biorąc pod uwagę powyżej przedstawioną argumentację, GKO uznaje, że rozstrzygnięcie Komisji o przypisaniu odpowiedzialności jest całkowicie uzasadnione. i spełnia zarówno cele zapobiegawcze, jak i dyscyplinujące w stosunku do Obwinionego. Jakkolwiek zaniechanie Obwinionego w zakresie omawianych nieprawidłowości w kontroli zarządczej i skutków owych nieprawidłowości należy ocenić negatywnie, a z uwagi na naruszenie podstawowych zasad odnoszących się do gospodarowania środkami publicznymi w szczególności tych dotyczących planowania, stopień ich szkodliwości nie ma waloru znikomości, to jako okoliczność łagodzącą można było uznać dążenie Obwinionego do maksymalizacji zysku jednostki sektora finansów publicznych, które też mogło wzbudzić w Obwinionym przekonanie o prawidłowości działań. W tej sytuacji Komisja przypisując Obwinionemu odpowiedzialność i odstępując od wymierzenia kary wykazała zrozumienie dla argumentów Obwinionego, ale nie miała – w ocenie GKO - podstaw do jeszcze bardziej korzystnego rozstrzygnięcia.

W tym stanie GKO orzekła jak w sentencji.