



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

Warszawa, dnia 3 września 2012 r.

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

Przewodniczący:	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	Wojciech Robaczyński
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasąznik
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 września 2012 r. odwołania wniesionego przez Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie z 7 maja 2012 r., sygn. akt: RKO.5011.120.2012, w zakresie uznania Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy (...) Komendanta (...) Straży Pożarnej w (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zawarciu w dniu:

1. 30 listopada 2010 r. w imieniu (...) Komendanta (...) Straży Pożarnej w (...) porozumienia z Komendantem (...) Straży Pożarnej (...) w sprawie partycypacji w kosztach prac remontowych z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym o 31.615,45 zł (375.942,00 zł minus 156.461,92 zł minus 251.095,53 zł),
2. 10 grudnia 2010 r. aneksu Nr 1 do ww. porozumienia z dnia 30 listopada 2010 r. z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym o dalsze 59.964,00 zł,

czym naruszył art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz.1240 z późno zm),

oraz wymierzyła karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych utrzymuje w mocy w zaskarżonym zakresie orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji.

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

W wyniku rozpoznania w dniu 7 maja 2012 r. na rozprawie z udziałem Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych pani Bożeny Zych, zarzutów zawartych w złożonym przez Nią wniosku o ukaranie z dnia 21 grudnia 2011 r., w sprawie przeciwko:

I. panu (...), w dacie popełnienia zarzucanych czynów będącego Zastępcą (...)Komendanta (...) Straży Pożarnej w (...), obwinionemu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na :

1. zawarciu w dniu 30 listopada 2010 r. w imieniu (...) Komendanta (...) Straży Pożarnej w (...), porozumienia z Komendantem (...) Straży Pożarnej, w sprawie partycypacji w kosztach prac remontowych z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym o 31.615,45 zł (375.942,00 zł minus 156.461,92 zł minus 251.095,53 zł),
2. zawarciu w dniu 10 grudnia 2010 r. aneksu Nr 1 do ww. porozumienia z dnia 30 listopada 2010 r. z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym o dalsze 59.964,00 zł.

Zaciągnięcie ww. zobowiązań przekraczających plan finansowy w dacie popełnienia czynu i obecnie jest sprzeczne z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Powyższe stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu 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.

Orzeczeniem z dnia 7 maja 2012 r. Regionalna Komisja Orzekająca uznała pana (...) - pełniącego w dacie popełnienia zarzucanych czynów funkcję Zastępcy (...) Komendanta (...) Straży Pożarnej w (...), winnym naruszenia art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz.1240 z późn. zm.) oraz art. 15 ustawy i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 36 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych RKO wymierzyła Obwinionemu łączną karę upomnienia.

W uzasadnieniu Komisja Orzekająca stwierdziła, iż dokonała oceny stanu prawnego w okresie popełnienia przypisywanych czynów, a datą rozstrzygnięcia i przeanalizowała niniejsze w oparciu o art. 24 ust. 1 ustawy, który nakazuje, by rozpoznając i oceniając popełnione czyny stosować przepisy ustawy obecnie obowiązującej, chyba, że przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynów były względniejsze dla sprawców. Do oceny popełnionych czynów Komisja Orzekająca zastosowała przepisy obowiązujące obecnie uznając, iż stan prawny obowiązujący w chwili popełnienia czynów nie był względniejszy dla sprawców.

Komisja Orzekająca na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego stanowiącego całość akt sprawy (karty 1-335 akt sprawy) oraz w toku przeprowadzonej w dniu 7 maja 2012 r. rozprawy ustaliła, iż w (...) Komendzie (...) Straży Pożarnej w (...) naruszono dyscyplinę finansów publicznych poprzez zawarcie w dniu 30 listopada 2010 r. porozumienia z Komendantem (...) Straży Pożarnej (...), w sprawie partycypacji, w kosztach prac remontowych, czym zaciągnięto zobowiązanie z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym o 31.615,45zł. oraz zawarciu w dniu 10 grudnia 2010 r.

aneksu nr 1 do ww. porozumienia z dnia 30 listopada 2010 r. z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego w planie finansowym o dalsze 59.964,00zł.

Powyższym naruszono art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz dyscyplinę finansów publicznych w sposób określony w art. 11 ustawy.

Komisja Orzekająca ustaliła, iż z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że plan wydatków na dzień 30 listopada 2010 r. w dziale 754, rozdział 7510 § 4270 wynosił 375.942,00 zł (karta 161 akt sprawy) a ich wykonanie na ten dzień 156.461,92 zł (karty 229 - 231 akt sprawy), co oznaczało, że zobowiązanie zaciągnięte ww. porozumieniem z dnia 30 listopada 2010 r. w kwocie 251.095,53zł, zostało zaciągnięte z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym o 31.615,45 zł. Według stanu na dzień 10 grudnia 2010 r. planu wydatków w dziale 754, rozdz. 75410 § 4270 wynosił 375.942,00 zł (karta 161 akt sprawy) a ich wykonanie 169.508,17zł (karty 226 - 229 akt sprawy), co oznaczało, że zobowiązanie zaciągnięte ww. aneksem z dnia 10 grudnia 2010 r. w kwocie 59.964,00 zł, zostało zaciągnięte z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym o dalsze 59.964,00 zł.

Zarówno porozumienie z dnia 30 listopada 2010 r. oraz aneks nr 1 do tego porozumienia z dnia 10 grudnia 2010 r. w imieniu (...) Komendanta (...) Straży Pożarnej w (...) zawarł pan (...) będący w czasie popełnienia zarzucanych czynów - Zastępcą (...) Komendanta (...) Straży Pożarnej w (...).

Na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego i przeprowadzonego postępowania Komisja Orzekająca uznała, iż odpowiedzialność za powyższe ponosi (...) - Zastępca (...) Komendanta (...) Straży Pożarnej w (...). Odpowiedzialność ta zdaniem Komisji Orzekającej, wynika z upoważnienia udzielonego przez Komendanta (...) Straży Pożarnej w (...), na podstawie którego Obwiniony podpisał porozumienie wraz z aneksem. Zgodnie z art. 4 pkt 3 ustawy cyt. „odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych”. Obwiniony (...) był upoważniony do zawierania umów cywilnoprawnych, wynikających z przepisów kodeksu cywilnego, w tym wydawania decyzji finansowych. Na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych miał powierzone obowiązki prowadzenia gospodarki finansowej w Komendzie (...) Straży Pożarnej w (...), w tym wykonywanie określonych ustawą obowiązków w

zakresie kontroli finansowej za jego zgodą (karta 155 akt sprawy). Obwiniony, podpisując porozumienie i aneks musiał znać ich treść, w tym kwoty zaciąganych zobowiązań. Zaciągając te zobowiązania powinien ustalić, czy mieszczą się one w limitach określonych planem finansowym Komendy. W przypadku stwierdzenia braku wystarczających środków finansowych na realizację zadania powinien powstrzymać się z zaciągnięciem przedstawionego zobowiązania do momentu przeprowadzenia stosownych zmian w planie finansowym. Zmiany te winny polegać na doprowadzeniu do zgodności środków finansowych zabezpieczonych w tym planie z zaciągniętym zobowiązaniem.

Powyższe, zdaniem tutejszej Komisji, pozwoliłyby Obwinionemu na uniknięcie przypisanej niniejszym orzeczeniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przedłożona Obwinionemu pisemna informacja Głównej Księgowej Komendy, na którą się powołuje i na podstawie, której jak stwierdził cyt. „uzyskał pewność, że zarówno podpisanie przedmiotowej umowy w dniu 30 listopada 2010 r., jak i aneksu nie powodowało przekroczenia planu wydatków Komendy ze względu na kwoty wznawianych wydatków” - pochodzi z dnia 5 grudnia 2011 r., czyli ponad rok po dacie zawarcia przez Obwinionego porozumienia i aneksu (karta 303-304 akt sprawy). Stwierdzenie Obwinionego na rozprawie, że cyt. „bazuje za każdym razem na oświadczeniu Głównej Księgowej, że są środki”, w ocenie Komisji Orzekającej I instancji, nie stanowiło wypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, do której stosowania Obwiniony był zobowiązany. Obwiniony, jak sam stwierdził na rozprawie nie stosował procedury wydatkowania środków zgodnie z ustawą o finansach publicznych, nie sprawdzał planu finansowego (karta 7 protokołu).

Komisja Orzekająca I instancji doszła do przekonania, iż zarówno postawiony przez Rzecznika we wniosku o ukaranie zarzut jak i przypisanie odpowiedzialności za powyższe zostało udowodnione i nie budzi wątpliwości.

Komisja Orzekająca I instancji przy wymierzaniu kary Obwinionemu, uwzględniła jako okoliczności łagodzące opinię przełożonego o wzorowym spełnianiu obowiązków zawodowych oraz dotychczasową niekaralność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (k. 308). Jako okoliczności obciążające uznała wysokość kwoty zobowiązania (91,579,45 zł) zaciągniętego z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem

finansowym oraz rangę naruszonych podstawowych przepisów regulujących gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji, wydając orzeczenie wyraziła przekonanie, że przeprowadzone postępowanie dowodowe wobec Obwinionego oraz orzeczona kara przyczynią się do umocnienia właściwej postawy oraz wytworzą przekonanie, że naruszenie ustalonego porządku prawnego spotyka się z odpowiednią reakcją.

Od powyższego orzeczenia odwołanie złożył Obwiniony (...). W odwołaniu zarzucił RKO:

1. naruszenie prawa materialnego - art. 15 ustawy, polegające na niewłaściwym zastosowaniu przepisu, albowiem w dacie orzekania obowiązywał przepis art. 15 ustawy w brzmieniu innym niż w dacie popełnienia zarzucanego mu czynu, a przez to nie mógł być uznany za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu normy prawnej nie tożsamej w czasie popełnienia czynu i w czasie orzekania,
2. naruszenie prawa materialnego - art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2009r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) polegające na błędnej wykładni znamion normy prawnej i uznanie, że zawarcie porozumienia i aneksu do porozumienia oznaczało de facto zaciągnięcie zobowiązania, a nadto błędne uznanie, że, będąc osobą upoważnioną do reprezentacji kierownika jednostki organizacyjnej - (...) Komendanta (...) Straży Pożarnej w (...), był zarazem osobą uprawnioną do dysponowania budżetowymi środkami.

Wniósł o zmianę zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie od zarzutów stawianych we wniosku o ukaranie, ewentualnie o uchylenie orzeczenia w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu wskazał, że orzeczenie w zaskarżonej części jest wadliwe. Norma prawna zapisana w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych została zmieniona przez art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 240, poz. 1429) nie tylko w sposób redakcyjny, ale przede wszystkim w sposób określający nowe przesłanki odpowiedzialności w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym. Zmienione brzmienie tego przepisu weszło w życie 11 lutego 2012 r. i dopiero od tej daty może stanowić podstawę oceny stanów faktycznych i

orzeczeń winy. Zestawienie powyższej daty zarówno z datą opisaną w zarzucie we wniosku o ukaranie, jak i datą wydania zaskarżonego orzeczenia, wskazuje jednoznacznie, iż nieuprawnione jest stwierdzenie o jednorodności art. 15 ustawy, w dacie popełnienia czynu i w dacie orzekania. Nadto ustalenie braku tożsamości w brzmieniu tej normy prawnej uprawnia do zarzutu, iż nastąpiła nieprawidłowa subsumcja stanu faktycznego do normy prawnej oraz, że dokonano błędnej wykładni zastosowanego przepisu prawa, gdyż nieobowiązującego w dacie orzekania.

Niezależnie od powyższego uchybienia Obwiniony wskazuje, że ani ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ani ustawa o finansach publicznych nie formułują legalnej definicji terminu „zobowiązanie”. Uważa, że należy w tym względzie odwołać się do interpretacji cywilistycznej, zgodnie z którą zobowiązanie jest stosunkiem prawnym, charakteryzującym się tym, że określonej osobie - wierzycielowi - przysługuje uprawnienie skuteczne wobec innej osoby - dłużnika. Źródłem zobowiązania może być umowa, jednostronna czynność prawna, konstytutywne orzeczenie sądu lub innego organu oraz ze względu na inne zdarzenie prawne, z którym ustawa wiąże skutki obligacyjne (np. bezpodstawne wzbogacenie, szkoda wyrządzona czynem niedozwolonym).

Zgodnie z ustawą o rachunkowości, przez zobowiązanie rozumieć należy wynikający z przeszłych zdarzeń obowiązek wykonania świadczeń o wiarygodnie określonej wartości, które spowodują wykorzystanie już posiadanych lub przyszłych aktywów jednostki (art. 3 ust. 1 pkt 20). Definicja ta - według poglądów doktryny - nie jest jednak przydatna dla potrzeb interpretacji pojęcia „zobowiązanie” w rozumieniu art. 15 ustawy.

W świetle powyższego samo zawarcie porozumienia, czy aneksu do niego nie stanowiło zaciągnięcia zobowiązania, albowiem nie czyniło Komendanta (...) Straży Pożarnej w (...) wierzycielem wobec przełożonego służbowo (...) Komendanta (...) Straży Pożarnej w (...). Porozumienie określało jedynie formę i granice partycypacji jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej różnego szczebla w inwestycji. Nie stanowiło zaś zaciągnięcia wymagalnego zobowiązania pieniężnego.

Niezależnie od powyższego, osoba zaciągająca zobowiązania w imieniu jednostki sektora finansów publicznych, która nie ma prawa reprezentowania jednostki, nie może odpowiadać za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż tę odpowiedzialność ponosić mogą tylko osoby upoważnione do dysponowania środkami finansowymi jednostki i

reprezentowania jej w stosunkach zewnętrznych (tak orzeczenie GKO z dnia 22 czerwca 2006 r., DF/GKO-4900-43/56/06/1249).

Powyższe zarzuty i przytoczone okoliczności, zdaniem Obwinionego (...), uzasadniają zasadność odwołania.

Główna Komisja Orzekająca, oceniając zgromadzony materiał dowodowy stwierdziła co następuje.

W pierwszej kolejności GKO oceniła twierdzenie Obwinionego, iż porozumienie nie czyniło Komendanta (...) Straży Pożarnej w (...) wierzycielem wobec przełożonego służbowo (...) Komendanta Państwowej Straży Pożarnej w (...).

GKO oparła się na ustaleniach faktycznych dokonanych prawidłowo przez Komisję I instancji, które nie były kwestionowane przez strony. W ustalonym stanie faktycznym należy stwierdzić, że w podpisanym porozumieniu (a następnie w aneksie do niego) z Komendantem (...) Państwowej Straży Pożarnej Pan (...) zobowiązał się w imieniu Komendy (...) Straży Pożarnej dokonać wydatków polegających na partycypacji w kosztach prac remontowych. Nie ulega wątpliwości, że kwoty partycypacji objęte porozumieniem i aneksem przekraczały plan finansowy jednostki. Odnosząc się do twierdzenia Obwinionego, że porozumienie nie czyniło Komendanta (...) wierzycielem wobec przełożonego służbowo (...) Komendanta Państwowej Straży Pożarnej należy stwierdzić, że sam obwiniony przyznaje, iż porozumienie określało „formę i granice” partycypacji jednostki organizacyjnej PSP w inwestycji. Nie stanowiło zatem, jak stwierdzono w odwołaniu, zaciągnięcia wymagalnego zobowiązania pieniężnego, stanowiło jednak – w wewnętrznym układzie organizacyjnym Państwowej Straży Pożarnej – przyjęcie obowiązku pokrycia wydatku wynikającego z zaciągnięcia zobowiązania przez Komendę (...) względem zewnętrznego wykonawcy. Dokonanie takiego wydatku przekraczałoby zaś plan finansowy Komendy (...).

Podpisując porozumienie, Pan (...) naruszył art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z treścią tego przepisu, jednostki sektora finansów publicznych są upoważnione do zaciągania zobowiązań do sfinansowania w danym roku budżetowym do wysokości wynikającej z planu wydatków. Oznacza to, że osoby zaciągające

zobowiązania w kwotach przekraczających plan naruszają ten przepis przekraczając upoważnienie z niego wynikające.

W tej sytuacji niezasadny jest, zdaniem GKO, zarzut Obwinionego dotyczący zmiany brzmienia art. 15 ustawy. Zarówno w poprzednim jak i obecnym brzmieniu z art. 15 ustawy wynika, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem upoważnienia.

W tym zakresie GKO podzieliła pogląd wyrażony przez Komisję Orzekającą I instancji, że Obwiniony miał powierzone obowiązki prowadzenia gospodarki finansowej w Komendzie (...) Straży Pożarnej w (...), w tym wykonywanie określonych ustawą obowiązków, w zakresie kontroli finansowej za jego zgodą. Obwiniony podpisując porozumienie i aneks powinien znać ich treść, w tym kwoty zaciąganych zobowiązań. Zaciągając te zobowiązania powinien ustalić, czy mieszczą się one w limitach określonych planem finansowym Komendy. W przypadku stwierdzenia braku wystarczających środków finansowych na realizację zadania powinien powstrzymać się z zaciągnięciem przedstawionego zobowiązania do momentu przeprowadzenia stosownych zmian w planie finansowym. Zmiany te winny polegać na doprowadzeniu do zgodności środków finansowych zabezpieczonych w tym planie z zaciągniętym zobowiązaniem.

Niezrozumiałe jest także stwierdzenie, że Obwiniony nie może odpowiadać za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż tę odpowiedzialność ponosić mogą tylko osoby upoważnione do dysponowania środkami finansowymi jednostki i reprezentowania jej w stosunkach zewnętrznych.

Jak wynika z akt sprawy Obwiniony na podstawie art. 53 ust 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240) miał powierzone obowiązki prowadzenia gospodarki finansowej w Komendzie (...) Straży Pożarnej w (...). Pan (...) był także upoważniony do zawierania umów cywilnoprawnych, wynikających z przepisów kodeksu cywilnego, w tym wydawania decyzji finansowych.

GKO podziela ustalenia RKO w zakresie możliwości przypisania winy Obwinionemu. Rozstrzygnięcie w zakresie kary należy uznać za mieszczące się w granicach prawa.

Mając powyższe na uwadze, Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych postanowiła jak w sentencji.