



**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:

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

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter,  
po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 28 czerwca 2018 r., odwołań złożonych przez Obrońcę  
Obwinionych:

1. (A) – zam. (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Sprawiedliwości w Warszawie z dnia 18 października 2017 r. sygn. akt: Ds.11/2017, którym Komisja uznała (A) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...), za (cyt. z sentencji) „winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że w okresie od października 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. nienależycie wykonywał obowiązki w zakresie kontroli zarządczej, poprzez niezapewnienie adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej w rozumieniu art. 68 w zw. z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) oraz § 18 pkt 2 Statutu (...), wprowadzonego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2010 w sprawie utworzenia (...) (Dz. Urz. MS nr (...)ze zm.), polegającej na nienależytym zapewnieniu skutecznych procedur

monitorowania wydatków, co skutkowało przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych za IV kwartał 2016 r. na łączną kwotę 11.447.000,00 zł w następujących pozycjach sprawozdania Rb-40 kwartalnego z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2016 r. planu finansowego instytucji gospodarki budżetowej:

- 1.2 - „Materiały i energia” na łączną kwotę 2.485.000,00 zł, zgodnie z załączonym zestawieniem faktur w pozycji od 1 do 342,
- 1.3 - „Usługi obce” na łączną kwotę 8.582.000,00 zł, zgodnie z załączonym zestawieniem faktur w pozycji od 1 do 107,
- 1.8.2 - „Podatek od towarów i usług VAT” na łączną kwotę 380.000,00 zł, zgodnie z załączonym zestawieniem faktur w pozycji od 1 do 1081,

co było niezgodne z postanowieniami art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), tj. o czyn z art. 18c ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.)”

2. **(B)** - zam. (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Sprawiedliwości w Warszawie z dnia 18 października 2017 r. sygn. akt: Ds.11/2017, którym Komisja uznała **(B)** - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Głównej Księgowej (...), za (cyt. z sentencji) „winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że w okresie od października 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. nienależycie dokonała wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych, które miały wpływ na dokonywanie wydatków, co skutkowało przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych za IV kwartał 2016 r. na łączną kwotę 11.447.000,00 zł, w następujących pozycjach sprawozdania Rb-40 kwartalnego z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2016 r. planu finansowego instytucji gospodarki budżetowej:

- 1.2 - „Materiały i energia” na łączną kwotę 2.485.000,00 zł, zgodnie z załączonym zestawieniem faktur w pozycji od 1 do 342,
- 1.3 - „Usługi obce” na łączną kwotę 8.582.000,00 zł, zgodnie z załączonym zestawieniem faktur w pozycji od 1 do 107,

- 1.8.2 - „Podatek od towarów i usług VAT” na łączną kwotę 380.000,00 zł, zgodnie z załączonym zestawieniem faktur w pozycji od 1 do 1081,

co było niezgodne z postanowieniami art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 162 pkt 3 w zw. z art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), tj. o czyn z art. 18b 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.)”

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionym karę upomnienia i obciążyła każdego z Obwinionych obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości po 316,18 zł.

**orzeka**

**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 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) zwanej dalej uondfp, uchyła orzeczenie pierwszej instancji w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Sprawiedliwości w Warszawie.**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

**UZASADNIENIE**

Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości zwana dalej „Komisja I instancji” lub „Komisja”, orzeczeniem z dnia 18 października 2017 roku sygn. Ds. 11/2017 uznała:

1. Pana (A) - Dyrektora (...) (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że w okresie od października 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. nienależycie wykonywał obowiązki w zakresie kontroli zarządczej, poprzez niezapewnienie adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej w rozumieniu art. 68 w zw. z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077; dalej: ufp) oraz § 18 pkt 2 Statutu (...), wprowadzonego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2010 w sprawie utworzenia (...) (Dz. Urz. MS nr (...) ze zm.), polegającej na nienależytym zapewnieniu skutecznych procedur monitorowania wydatków, co skutkowało przekroczeniem kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych za IV kwartał 2016 r. na łączną kwotę 11.447.000,00 zł, w następujących

## Sygn. akt BDF1.4800.20.2018

pozycjach sprawozdania Rb-40 kwartalnego z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2016 r. planu finansowego instytucji gospodarki budżetowej:

- 1.2 - „Materiały i energia” na łączną kwotę 2.485.000,00 zł, zgodnie z załączonym zestawieniem faktur w pozycji od 1 do 342,
- 1.3 - „Usługi obce” na łączną kwotę 8.582.000,00 zł, zgodnie z załączonym zestawieniem faktur w pozycji od 1 do 107,
- 1.8.2- „Podatek od towarów i usług VAT” na łączną kwotę 380.000,00 zł, zgodnie z załączonym zestawieniem faktur w pozycji od 1 do 1081, co było niezgodne z postanowieniami art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), tj. o czyn z art. 18c ust. 1 pkt 2 uodfp.

2. Panią **(B)** za winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że w okresie od października 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. nienależycie dokonała wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych, które miały wpływ na dokonywanie wydatków, co skutkowało przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych za IV kwartał 2016 r. na łączną kwotę 11.447.000,00 zł, w następujących pozycjach sprawozdania Rb-40 kwartalnego z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2016 r. planu finansowego instytucji gospodarki budżetowej:

- 1.2 - „Materiały i energia” na łączną kwotę 2.485.000,00 zł, zgodnie z załączonym zestawieniem faktur w pozycji od 1 do 342,
- 1.3 - „Usługi obce” na łączną kwotę 8.582.000,00 zł, zgodnie z załączonym zestawieniem faktur w pozycji od 1 do 107,
- 1.8.2 - „Podatek od towarów i usług VAT” na łączną kwotę 380.000,00 zł, zgodnie z załączonym zestawieniem faktur w pozycji od 1 do 1081, co było niezgodne z postanowieniami art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 162 pkt 3 w zw. z art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), tj. o czyn z art. 18b pkt 1 uodfp.

Komisja I instancji wymierzyła każdemu z Obwinionych karę upomnienia, obciążając ich także kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w kwocie po 316,18 zł. Komisja uznała, że w kierowanej przez Obwinionego (A) jednostce nastąpiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia określonego w aktualnym planie finansowym jednostki. W tym kontekście uznano, że dyrektor (...) jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych nie wykonywał należycie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, poprzez niezapewnienie adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej w rozumieniu art. 68 w zw. z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) zwanej dalej ufp oraz § 18 pkt 2 Statutu (...), wprowadzonego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2010 w sprawie utworzenia (...) zwanej dalej (...).

Jednocześnie Komisja uznała, że naruszenia dyscypliny finansów publicznych dopuściła się również Pani (B), która pełniąc funkcje głównego księgowego (...) nie dokonywała w sposób właściwy wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych finansowych z planem finansowym oraz kompletności dokumentów dotyczących tych operacji w rozumieniu art. 54 ust. 3 ufp.

Komisja wskazała, że stosownie do postanowień art. 54 ust. 3 pkt 3 ufp, główny księgowy dokonując kontroli wstępnej dowodu księgowego potwierdza, że realizacja operacji gospodarczej wynikającej z tego dowodu jest zgodna z planem finansowym.

Zgodnie z art. 18b pkt 1 uondfp, odpowiedzialności w tym zakresie podlega osoba odpowiedzialna za dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, jeżeli miało wpływ na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Komisja, celem wyjaśnienia okoliczności przedmiotowej sprawy, wystąpiła także do Dyrektora Generalnego Służby (...) z wnioskiem o przesłanie informacji dotyczących zasad i zaleceń odnoszących się do zmian planu finansowego w tego typu jednostkach co (...). Odnosząc się do przekazanych informacji Komisja ustaliła, iż latach 2014 - 2016 Dyrektor Generalny Służby (...) wielokrotnie wskazywał instytucjom gospodarki budżetowej na konieczność monitorowania poziomu przychodów i kosztów w sposób zapewniający

możliwość podjęcie stosownych decyzji w zakresie korekt planów finansowych przed upływem roku sprawozdawczego.

W oparciu o analizę zebranego materiału dowodowego znajdującego się w aktach sprawy MKO nie miała wątpliwości, że wniosek Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych dotyczący naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionych należało uznać za słuszny, a winę za udowodnioną.

Wymierzając obojgu Obwinionym karę Komisja wzięła pod uwagę zarówno argumentację Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zawarty we wniosku o ukaranie, a także rodzaj i okoliczności naruszenia oraz stopień zawinienia i postanowiła wymierzyć Obwinionemu Panu (**A**) oraz Obwinionej Pani (**B**) kary upomnienia.

Od orzeczenia Komisji Obwinieni wnieśli za pośrednictwem obrońcy odwołania do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: GKO).

Wniesione odwołania, co należy zaznaczyć, są niemalże identyczne treściowo, zarówno w zakresie podniesionych zarzutów oraz przedstawionej argumentacji.

W odwołaniu Obwiniony (**A**) zakwestionował uznanie go winnym popełnienia naruszenia w zakresie czynu z art. 18c ust. 1 pkt 2 uondfp, wskazując, że w tak ustalonym stanie faktycznym Obwinionemu nie można było przypisać winy w tym postępowaniu. Tożsamą argumentację wskazała Obwiniona (**B**) w stosunku do zarzucanego przez Komisję czynu. W odwołaniach podniesiono także zarzut zaniechania przez Komisję przeprowadzenia postępowania dowodowego na okoliczność „dłożenia wymaganej staranności” w wykonywaniu obowiązku wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych oraz niedopuszczenie dowodów w sprawie Obwinionej (**B**). W tym zakresie Obwinieni wskazali, że w toku postępowania, celem wyjaśnienia kwestii merytorycznych przedłożyli do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych oraz do Międzyresortowej Komisji Orzekającej cały szereg dokumentów i pism wyjaśniających do których Komisja nie odniosła się, co skutkowało pomięciem przedstawionych przez Obwinionych argumentacji zarówno przy formułowaniu wniosków przez Rzecznika Dyscypliny jak i przez Komisję Orzekającą.

W odwołaniach podniesiono także, iż niezasadne jest utożsamianie wydatku z kosztem w odniesieniu do Instytucji Gospodarki Budżetowej, gdyż ustawa o finansach publicznych wskazuje, że koszty instytucji gospodarki budżetowej mogą być ponoszone tylko w ramach

posiadanych środków finansowych obejmujących uzyskane przychody oraz środki z poprzedniego okresu. Żaden przepis ustawy o finansach publicznych nie wskazuje jako możliwość naruszeń na wydatki w kontekście realizacji planu finansowego Instytucji Gospodarki Budżetowej.

Ponadto w odwołaniach wskazano, że plan finansowy kosztów (...) za 2016 rok został wykonany w 99,23 % . Przekroczenia, które wystąpiły w jednostkowych pozycjach kosztów nie wywołały żadnych negatywnych skutków w realizacji budżetu państwa a szkodliwość zarzucanych Obwinionym czynów dla finansów publicznych jest znikoma. W odwołaniach podkreślono, że zarzucane naruszenia zostały ujawnione dopiero na etapie przygotowywania ksiąg rachunkowych do sporządzenia sprawozdań budżetowych i finansowych po zakończeniu roku kalendarzowego, już po rozliczeniu kontraktów szkoleniowych i zaewidencjonowaniu wszystkich dokumentów dotyczących roku 2016 roku. Wskazano, że faktury kosztowe dotyczące zadań z 2016 roku wpływały do (...) w dużej mierze w miesiącu styczniu i lutym 2017 roku, a zarzucane przekroczenia planu finansowego występujące na koniec 2016 roku miały charakter zobowiązań niewymagalnych.

Wskazano, że (...) działa na zasadach samofinansowania, nie korzysta z dopłat, a wszelkie zobowiązania podjęte celem realizacji zadań statutowych, oraz zapewnienia ciągłości działania, zostały opłacone w 2017 roku w całości ze środków finansowych wypracowanych przez PIGB w 2016 roku. W odwołaniach podkreślono także, że wypracowanie wyższego, aniżeli zakładano pierwotnie wyniku finansowego, spowodowało jednocześnie podwyższenie kosztów w zakresie zużycia materiałów i energii oraz usług obcych.

W odwołaniu Pani **(B)** wskazano nadto, że Obwiniona jako Główna Księgową dokonując wstępnej kontroli dokumentów kosztowych kierowała się złożonym już na dokumencie opisem merytorycznym, uwzględniającym zdarzenia gospodarcze wynikające z podpisanych wcześniej umów na zaistnienie których nie miała żadnego wpływu, ponieważ podjęła pracę w (...) od dnia 18 października 2016 roku.

Obwiniony **(A)** wskazał także na nierówne potraktowanie Obwinionego i Obwinionej przez Komisję w stosunku do pozostałych Instytucji Gospodarki Budżetowej w których również wystąpiły przekroczenia w planach finansowych. Postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w niektórych jednostkach w przedmiotowo identycznym z (...) zakresie nie zostały wszczęte, bądź w przypadku wszczęcia zakończyły się one odstąpieniem przez Rzecznika dyscypliny od skierowania wniosku o ukaranie do Komisji Orzekającej.

Podkreślono, że w bardzo podobnym do (...) przypadku, a dotyczącym PIGB „(...)” Komisja Orzekająca wydała postanowienie o uniewinnieniu kierownictwa jednostki. Tym samym w tej sprawie poprzez uznanie zarówno dyrektora jednostki jak i głównego księgowego winnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych została naruszona konstytucyjna zasada równości obywatela wobec prawa.

W podsumowaniu podniesionych zarzutów oraz przedstawionej argumentacji Obwinieni wniesli o uniewinnienie od popełnienia zarzucanych czynów naruszenia ustawy o dyscyplinie finansów publicznych.

**Główna Komisja Orzekająca po przeprowadzeniu rozprawy uznała, że należy uchylić orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania.**

Rozprawa przed GKO odbyła się z udziałem Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (ZGRDF) oraz z udziałem Obwinionej (**B**) i obrońcy reprezentującego Obwinionych. Obwiniony (**A**), prawidłowo zawiadomiony nie stawił się na rozprawę. Jego obrońca oświadczył, że Obwiniony posiada wiedzę, że w dniu 28 czerwca 2018 r. ma odbyć się rozprawa przed GKO i ma go reprezentować ustanowiony obrońca. Obrońca oświadczył, że jego zdaniem brak jest przeszkód formalnych do rozpoznania we wskazanym terminie wniesionych obu odwołań.

Przystępując do rozpatrzenia sprawy GKO, zgodnie z ustawowym obowiązkiem wynikającym z art. 24 ust. 1 uondfp, dokonała porównania stanu prawnego w czasie popełnienia czynu ze stanem prawnym obowiązującym w czasie orzekania.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 uondfp komisja winna ustalić stan prawny obowiązujący w czasie popełnienia zarzucanych obwinionym czynów oraz stan prawny obowiązujący w czasie orzekania o odpowiedzialności za naruszenie uondfp. Wskazać należy, że jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia to stosuje się ustawę nową z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. GKO dokonała ustaleń w tym zakresie stwierdzając, że stan prawny w przedmiotowym ww. zakresie nie uległ zmianie.

Na wstępie rozważań i oceny zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniach obu Obwinionych GKO wskazuje, że uznanie, iż orzeczenie Komisji powinno zostać uchylone, a



sprawa przekazana tej Komisji do ponownego rozpoznania, zostało sformułowane na podstawie analizy całokształtu materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie w szczególności analizy treści uzasadnienia orzeczenia Komisji, oświadczeń Pani **(B)** ujawnionych na rozprawie przed GKO, a mających istotne znaczenia dla oceny winy Obwinionej, jak i stopnia winy Obwinionego.

Przepis art. 137 ust. 2 uondfp stanowi, że uzasadnienie orzeczenia Komisji winno zawierać wskazanie faktów i okoliczności, które skład orzekający uwzględnił wydając rozstrzygnięcie, a także wskazanie faktów, które skład orzekający uznał za udowodnione lub nieudowodnione, wskazanie, na jakich w tym względzie oparł się dowodach, wyjaśnienie podstawy prawnej orzeczenia oraz przytoczenie okoliczności, które skład orzekający miał na względzie przy wymierzaniu kary albo odstąpieniu od jej wymierzenia, w tym w szczególności wskazanie okoliczności, które Komisja uwzględniła przy wymiarze kary albo odstąpieniu od jej wymierzenia.

Analizując treść uzasadnienia MKO, zdaniem GKO stwierdzić należało, że wskazane powyżej elementy uzasadnienia ujęte w przepisie art. 137 ust. 2 uondfp nie zostały w niezbędnym zakresie zawarte w uzasadnieniu orzeczenia Komisji I instancji. W szczególności odnosi się to do braku wykazania podstaw uznania winy Obwinionych, wskazania wzorca właściwego postępowania oraz uzasadnienia zasadności przyjętego stanowiska co do wymiaru kary.

W zakresie wymiaru karu GKO zauważa, że treść uzasadnienia Komisji I instancji zawierające się w stwierdzeniu, że z „*materiału dowodowego Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości nie może wyłączyć winy Obwinionego Pana (A) oraz Obwinionej Pani (B) co automatycznie powoduje ich odpowiedzialność*”, należy uznać za niewystarczające i niespełniające wymagań przepisu art. 19 ust. 2 uondfp.

GKO uznała w szczególności, że brak przedstawienia analizy stanu faktycznego obejmującego ocenę zarzucanego naruszenia, wskazujących na winę Obwinionych oraz brak uzasadnienia adekwatności wymierzenia każdemu z Obwinionych kary upomnienia jest istotną wadą zaskarżonego orzeczenia, skutkującą koniecznością jego uchylecia.

GKO stoi ponadto na stanowisku, że organ powołany do dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych winien wykazać wpływ naruszenia

nieprawidłowego wykonywania na danym stanowisku pracy obowiązków, na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ustalić i uzasadnić przyjęcie winy Obwinionych oraz uzasadnić zasadność wymierzenia danego rodzaju kary. Ukarany powinien bowiem uzyskać informacje, jakie okoliczności zadecydowały o uznaniu go winnym zarzucanych naruszeń, jakie względy zadecydowały o wymiarze kary, które przesłanki miały z tego punktu widzenia istotne znaczenie, a które były indyferentne dla rozstrzygnięcia Komisji. Z uzasadnienia orzeczenia nie wynika, na jakich przesłankach oparła się Komisja I instancji przypisując winę obu Obwinionym poza wskazaniem sprawstwa naruszeń. Zaznaczyć należy, że znaczna część treści uzasadnienia orzeczenia Komisji I instancji zamiast oceny własnej organu orzekającego zawiera tezy z innych orzeczeń GKO wydanych w podobnych sprawach. GKO uznaje, że przywołane tezy z innych orzeczeń, czy poglądów doktryny mogą co najwyżej wskazywać na zachowanie jednolitej linii orzeczniczej w podobnym stanie faktycznym sprawy natomiast nie mogą stanowić uzasadnienia dokonanego rozstrzygnięcia danej sprawy.

GKO stwierdziła, że z art. 145 ust. 2 uodnfp wynika możliwość, jak i uprawnienie przeprowadzenia przez organ II instancji postępowania dowodowego, jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia lub uproszczenia postępowania. Jednakże w przedmiotowej sprawie, w związku z koniecznością ochrony praw Obwinionych - wskutek możliwości wniesienia odwołania wobec szerokiego zakresu możliwych ustaleń dokonanych przez Komisję I instancji, GKO uznała za zasadne przekazanie sprawy do MKO celem ponownego rozpoznania sprawy. W niniejszej sprawie zakres niezbędnych do wykonania czynności zawiera w dużej mierze potrzebę uzupełnienia dotychczas zebranego materiału dowodowego, jak i jego oceny.

Przechodząc do oceny zasadności zarzutów i argumentacji odwołania na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 19 ust. 2 uodnfp, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Można przypisać osobie winę w postępowaniu jeżeli jest możliwe wskazanie właściwego wzorca postępowania. Wskazanie wzorca ma na celu wykazanie błędów Obwinionego w postępowaniu oraz instruuje jak postępować prawidłowo w przyszłości, aby w podobnych przypadkach uniknąć naruszenia prawa.

Wskazać należy, że nie można przypisać winy w postępowaniu danej osobie, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia należytej staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie danego obowiązku. Podkreślić należy, że określenie

„należyta staranność” jest niewątpliwie określeniem niedookreślonym zarówno co do treści, jak i co do stopnia abstraktyzacji, związanym z zadaniami odpowiedzialności w różnych dziedzinach życia społecznego. Ustalając staranność wymaganą od sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, należy odwołać się do zobiektywizowanego, pożądanego wzorca osoby piastującej określoną funkcję, która powinna legitymować się solidną znajomością przepisów regulujących czynności wchodzące w skład jej obowiązków oraz wykazywać wysoki stopień przezorności w zarządzaniu jednostką.

Brak ustalenia winy osoby odpowiedzialnej prowadzi do stwierdzenia, że mimo naruszenia dyscypliny finansów publicznych to sprawcy naruszenia nie można pociągnąć do odpowiedzialności.

W przedmiotowej sprawie podkreślenia wymaga fakt, że te same przedmiotowe naruszenia, tj. przekroczenie wydatków ponad planowaną wielkość ujętą w planie finansowym jednostki, zostały postawione dwóm osobom, tj. dyrektorowi i głównemu księgowemu (...). Jednakże zdaniem GKO obowiązki (uprawnienia) tych osób należy traktować jako odrębne i niezależne, co powoduje również potrzebę oddzielnej oceny stopnia zawinienia i odpowiedzialności tych osób. Na potrzebę takiego traktowania wskazuje także fakt, że zarzucane naruszenia są stypizowane w osobnej podstawie prawnej, co odpowiedzialność tych osób czyni niezależną i tym samym ocena winy tych osób winna podlegać osobnej ocenie stosownie do ustalonego stanu faktycznego.

Za orzeczeniem GKO z dnia 14 czerwca 2012 r., BDF1/4900/49/48/12/1338 wskazać należy, że ustalenie winy w momencie popełnienia czynu ma podstawowe znaczenie dla ustalenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowi bowiem warunek tej odpowiedzialności – co w przedmiotowej sprawie może mieć istotne znaczenie.

Z oceną winy Obwinionych niewątpliwie związana jest potrzeba ustalenia szkodliwości działań i zaniechań Obwinionych dla finansów publicznych. Ocenic należy w szczególności wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia oraz skutki naruszenia. Niewątpliwie wszystkie czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych są szkodliwe społecznie, jednakże stopień szkodliwości konkretnego czynu danego sprawcy dla ładu finansów publicznych jest elementem, który Komisja winna ustalić, przeanalizować i dokonać ustalenia stopnia tego naruszenia.

W orzeczeniu Komisji przypisano Panu (A) - dyrektorowi (...) winę, nienależytego wykonywania w okresie od października 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. obowiązków, poprzez niezapewnienie adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej w rozumieniu art. 68 w zw. z art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp. Zauważyć należy, że kontrola zarządcza to zarządzanie jednostką, którego istotnym elementem jest zarządzanie finansami, niezbędne do zapewnienia wykonywania zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Kontrola zarządcza z perspektywy zadań nałożonych na kierownika jednostki sektora finansów publicznych to przede wszystkim nakaz implementacji wysokich standardów zarządzania kierowaną jednostką - w tym związanych z systemem wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania stopnia ich realizacji. Istotne w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Kierownika jednostki w tym przedmiocie jest ustalenie, co składa się na obowiązki kierownika w zakresie kontroli zarządczej. Zdaniem GKO przyjąć należy, że samo wystąpienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych w jednostce finansów publicznych nie skutkuje automatycznie przypisaniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Rzecznik dyscypliny powołany do dochodzenia odpowiedzialności, jak i organ orzekający musi wykazać wpływ niewykonania obowiązku w zakresie kontroli zarządczej na wystąpienie naruszenia dyscypliny oraz winę kierownika jednostki.

Zdaniem składu orzekającego GKO, Komisja przy ponownym rozpatrywaniu sprawy winna podać ocenie prawidłowość sprawowania kontroli przez Obwinionego oraz odpowiedzieć na pytanie - czy kierownik jednostki powinien także ponieść odpowiedzialność w przypadku, gdy pomimo prawidłowego zarządzania jednostką i sprawowania kontroli zarządczej dojdzie w niej do popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez pracownika tej jednostki. GKO wskazuje, że brak jest podstaw prawnych do przyjęcia stanowiska, że odpowiedzialność kierownika jednostki związana z kontrolą zarządczą jest ponoszona na zasadzie ryzyka. Za przepisem art. 19 ust. 2 uoandfp wskazać należy, że „Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia...”

Jednakże należy mieć na względzie i podkreślić także to, że kierownik jednostki nie może wyzbyć się obowiązków w zakresie sprawowania kontroli zarządczej i tym samym wyzbyć się odpowiedzialności z tego tytułu. Zdaniem GKO kierownik jednostki, nawet gdy skutecznie przekazuje określone uprawnienia i obowiązki swoim pracownikom, to nie

wyzbywa się odpowiedzialności za brak kontroli zarządczej. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z 14 maja 2012 r. Sygn. Akt V S.A./Wa 216/12, opubl. w LEX nr 1297705, kierownik jednostki nie wyzbywa się odpowiedzialności z tytułu kontroli zarządczej przez upoważnienie podległych mu pracowników do wykonywania określonych obowiązków w ramach zarządzania jednostką.

Tym samym w przedmiotowej sprawie należy uznać za niezbędne poczynienie przez Komisję I instancji czynności, mających na celu ustalenie sposobu uregulowania sprawowania kontroli zarządczej w (...), nadzoru nad przestrzeganiem tych uregulowań oraz tego, czy dyrektor tej jednostki skutecznie poinformował zatrudnioną od 18 października 2016 roku główną księgową, że ze względu na zawarcie dodatkowych umów ustalony plan przychodów i wydatków na rok 2016 jest nieaktualny. Powyższe jest niezbędne w sytuacji podnoszonej w szczególności w odwołaniu Pani (B), iż Obwiniona czynności głównej księgowej, wykonywała opierając się na dokumentach uwzględniających zdarzenia gospodarcze wynikające z umów podpisanych przed jej zatrudnieniem w (...). Zdaniem GKO główny księgowy, przyjmując obowiązki, nie ponosi odpowiedzialności za ewentualne błędy i nieprawidłowości popełnione w gospodarce finansowej jednostki w poprzednich okresach, kiedy jeszcze takiej funkcji nie pełnił. Tym samym niezbędne jest ustalenie, czy Obwiniona mogła zasadnie przyjmować, iż dokonywanie wydatków następowało w związku z realizacją umów zawartych przed jej zatrudnieniem w PIBG, a przychody i wydatki z tym związane zostały już ujęte w zmianach planu dokonanych po zawarciu tych umów, czy też posiadała wiedzę, że taka zmiana planu z tym związana nie miała miejsca.

Zauważenia i oceny Komisji I instancji wymaga także kwestia podniesiona przez Obwinioną na rozprawie przed GKO, że informowała Obwinionego (A) o rozbieżnościach pomiędzy planem finansowym jednostki, a dokonanymi wydatkami i potrzebie zmiany planu (czy obejmującym całość stwierdzonych przekroczeń, jakiego dotyczyły okresu?), lecz nie spowodowało to koniecznej reakcji ze strony Obwinionego dyrektora jednostki.

GKO wskazuje, że jeśli potwierdziłyby się ustalenia Komisji I instancji w zakresie sprawstwa czynu każdego z Obwinionych to Komisja winna przedstawić argumenty, które przemawiają za przypisaniem winy w świetle art. 19 ust. 2 uondfp. Komisja winna podjąć czynności w celu jednoznacznego ustalenia, czy w sytuacji realizacji nowo podpisanych umów w okresie końca roku kalendarzowego była realna możliwość do dokonania w końcówce 2016 roku zmian

planu finansowego obejmującego wszystkie wydatki poniesione w związku z realizacją tych umów.

Nadto Komisja winna dokonać ustalenia konkretnej daty popełnienia czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jest to istotne w szczególności ze względu na fakt, że oboje Obwinionych było zatrudnionych w (...)tylko przez część 2016 roku. Sam fakt wykazania przekroczeń planu w sprawozdaniu Rb-40 nie przesądza daty dokonania naruszeń. Zauważyć należy, że mamy czyn związany z kontrolą zarządczą i kontrolą wstępną, ale jest on związany także z dokonywaniem wydatków - a zatem niezbędne jest ustalenie daty „przekroczenia kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych za IV kwartał 2016 r. na łączną kwotę 11.447.000,00 zł”. Niewątpliwe jest, że naruszenie dyscypliny ujawniono w związku z przekazaniem sprawozdania RB-40, co jednak nie oznacza, że naruszenie powstało w związku z tym faktem i miało miejsce w danym okresie sprawozdawczym.

Komisja winna – uwzględniając powyższe, dokonać także wskazania właściwego wzorca postępowania Obwinionych w rozpatrywanej sprawie. Dla przypisania winy kluczowa jest możliwość wskazania obwinionemu prawidłowego wzorca zachowania, a więc z udowodnionych okoliczności wynikających z materiału dowodowego musi wynikać, że w chwili popełnienia czynu istniała możliwość alternatywnego zachowania Obwinionych, które nie naruszałoby prawa i które nie stanowiłoby naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wskazać należy także, że w zakresie orzekania kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozstrzygnięcie stanowi przedmiot uznania Komisji orzekającej w konkretnej sprawie co nie zwalnia jednak Komisji orzekającej z obowiązku wyczerpującego uzasadnienia przesłanek, które zadecydowały o zastosowaniu konkretnych kar przewidzianych w uondfp (podobnie orzeczenie GKO z 14 maja 2007 r., DF/GKO-4900-2/2/RN-2/07/161).

Okoliczności powyższe, a w szczególności braki w uzasadnieniu orzeczenia uzasadniają, w ocenie Głównej Komisji Orzekającej, uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Komisji Orzekającej I instancji do ponownego rozpoznania. Rozpoznając sprawę ponownie, MKO powinna - po uzupełnieniu materiału dowodowego - ocenić, czy zarzucane we wniosku o ukaranie zarzuty wobec postępowania każdego z Obwinionych znajdują potwierdzenie w zebranych materiale dowodowym, a jeśli tak, to czy Obwinionym można przypisać winę, zgodnie z art. 19 ust. 2 uondfp.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp, Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych orzekła o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości.