



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 14 maja 2012 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Berek (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Agata Kasica
	<i>Członek GKO:</i>	Teresa Warszawska
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 maja 2012 r. odwołania Obwinionej (...) od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości z 31 stycznia 2012 r., sygn. akt: Ds. 40/2011, którym uznano Obwinioną (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa Sądu Rejonowego w (...) - winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającego na tym iż w okresie od 21 maja 2010 r. do 30 grudnia 2010 r. przekroczyła zakres upoważnienia do wykonywania wydatków ze środków publicznych ujętych w planie finansowym w 7 paragrafach klasyfikacji budżetowej (§ 4170, 4260, 4270, 4300, 4430, 4440, 4750) w łącznej kwocie 86.603,80 zł, tj. wyższej niż ujęta w planie finansowym, postępując w ten sposób niezgodnie z dyspozycją art. 44 ust. 1 pkt. 3 oraz art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz odstąpiono od wymierzenia Obwinionej kary i obciążono kosztami postępowania w wysokości 282,27 zł.

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Zaskarżone w przedmiotowej sprawie orzeczenie wydane zostało przez Resortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości (nazywaną dalej także RKO) w dniu 31 stycznia 2012 r. Orzeczeniem tym RKO uznała Panią (...), pełniącą w czasie przypisanych czynów funkcję Prezesa Sądu Rejonowego w (...), winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych „polegającego na tym, iż w okresie od 21 maja 2010 r. do 30 grudnia 2010 r. nieumyślnie naruszyła dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że przekroczyła zakres upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych ujętych w planie finansowym w 7 paragrafach klasyfikacji budżetowej (§ 4170, 4260, 4270, 4300, 4440, 4650) w łącznej kwocie 86.603,80 zł tj. wyższej niż ujęta w planie finansowym, postępując w ten sposób niezgodnie z dyspozycją art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych” i tym samym popełniła czyn określony w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej ustawą). RKO odstąpiła od wymierzenia Obwinionej kary oraz obciążyła Obwinioną kosztami postępowania w wysokości 282,27 zł.

W uzasadnieniu RKO wskazała, że odpowiedzialność Obwinionej w zakresie podmiotowym wynika z faktu pełnienia przez Obwinioną funkcji prezesa sądu, który jest kierownikiem jednostki i który ponosi odpowiedzialność za gospodarkę finansową sądu w przypadku niepowołania kierownika finansowego sądu. Analizując zakres przedmiotowy przypisanego naruszenia, RKO wskazała na dokonane przez Obwinioną w okresie od 21 maja 2010 r. do 30 grudnia 2010 r. naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na dokonaniu w siedmiu paragrafach klasyfikacji budżetowej (§ 4170, 4260, 4270, 4300, 4440, 4650) wydatków na łączną kwotę 86.603,80 zł powyżej wielkości ustalonej w planie finansowym Sądu. Przeniesienia planowanych wydatków w obrębie podziałek klasyfikacji budżetowej następowały dopiero po dokonaniu wydatków. RKO w dalszej części uzasadnienia opisuje 7 przypadków tego typu wydatków, ustalając każdorazowo stan środków w danym paragrafie klasyfikacji budżetowej na określony dzień, wysokość wykonania planu (ze wskazaniem wysokości przekroczenia kwoty wynikającej z planu) oraz datę zmiany planu przeprowadzanej po zrealizowanych wydatkach. Komisja przeanalizowała następnie każdy z dokonanych w powyższych sposób wydatków, w szczególności odnosząc się do podnoszonej przez Obwinioną kwestii szczególnych lub nagłych okoliczności

uzasadniających dokonanie płatności albo braku możliwości precyzyjnego zaplanowania wysokości środków niezbędnych do pokrycia danego rodzaju wydatków.

W zakresie wydatków z § 4170 obejmujących wydatki na wynagrodzenia biegłych, RKO wskazała, że jakkolwiek prawdziwe jest stwierdzenie, że niemożliwe jest zaplanowanie wydatków związanych z kosztami konkretnego postępowania (obejmujących koszty przejazdu świadków, zwrot utraconego zarobku oraz wynagrodzenia biegłych), to jednak zasady regulowania tych należności oparte są o reguły określone w przepisach powszechnie obowiązujących. Opłacanie należności odbywa się na podstawie uprzednio przedłożonych, a następnie akceptowanych w formalnej procedurze dokumentów.

Wydatki z § 4260 dotyczyły zakupu energii cieplnej – płatności regulowane były na podstawie faktury wystawionej przez dostawcę mediów, posiadały określone, stałe terminy płatności. Ewentualne wcześniejsze uiszczenie należności w stosunku do wystawcy faktury, związane z intencją Obwinionej, aby „nie przenosić” zobowiązań na następny rok budżetowy, nie znosiło obowiązku i możliwości uprzedniego zabezpieczenia środków we właściwym paragrafie planu finansowego.

W zakresie § 4270 dokonywano płatności z tytułu zakupu usług remontowych elewacji Sądu oraz naprawą i konserwacją kserokopiarki. W zakresie wydatków związanych z naprawą kserokopiarki, RKO podkreśliła, iż z działalnością każdej jednostki korzystającej ze sprzętu biurowego wiąże się konieczność zaplanowania i zabezpieczenia odpowiednich środków, w granicach związanych ze zwykłą eksploatacją tego typu sprzętu. W zakresie remontu elewacji Sądu RKO nie podzieliła oceny Obwinionej, że brak możliwości zaplanowania wydatków wynikał z konieczności pilnego wykonania robót, które były niezbędne ze względu na ochronę życia i zdrowia ludzi. RKO nie podzieliła także argumentu, iż sposób postępowania Obwinionej można uzasadnić faktem, że funkcję Prezesa Sądu pełniła dopiero od 1 maja 2010 r. Zdaniem RKO, stan techniczny budynku był Obwinionej znany z racji pełnienia od dnia 1 stycznia 2004 r. funkcji wiceprezesa Sądu, w czasie tym stan techniczny budynku – zgodnie z rocznymi przeglądami – nie uległ poprawie. Następnie RKO wskazała, że zgodnie z zawartą umową, której przedmiotem był remont elewacji, termin wykonania robót określony został na dzień 10 grudnia 2010 r., co powodowało konieczność zaplanowania na miesiąc grudeń niezbędnych środków, przy czym uwzględnienie tego w planie finansowym powinno nastąpić już z dniem zaciągnięcia zobowiązania, czyli podpisania umowy. RKO podkreśliła, że termin płatności na rzecz wykonawcy robót wynosił 14 dni od dnia dostarczenia zamawiającemu prawidłowo wystawionej faktury VAT.

W zakresie § 4300 obejmującego wydatki na aktualizację programu LEX, Currenda oraz wydatki na sprzątanie i ochronę mienia, RKO zwróciła uwagę, że wszystkie te wydatki mają związek z bieżącą działalnością Sądu, która powinna podlegać rutynowemu monitorowaniu oraz że wynikały one z zawartych wcześniej umów. Ponadto RKO wskazała, że termin płatności faktury dotyczącej aktualizacji programu LEX to 28 stycznia 2011 r., a w rzeczywistości faktura została zapłacona w dniu 30 grudnia 2010 r. Faktura wystawiona przez firmę Currenda Sp. z o.o. wskazywała jako termin płatności 17 stycznia 2011 r., a płatności z jej tytułu dokonano w dniu 29 grudnia 2010 r. Dwie faktury wystawione przez Przedsiębiorstwo Wielobranżowe (...) (wystawione zresztą w terminie wcześniejszym niż wynikający z odpowiednich umów) wskazywały jako termin zapłaty 5 stycznia 2011 r., a należności uiszczone zostały w dniu 22 grudnia 2010 r., czyli jeszcze przed końcem okresu, na jaki zostały zawarte umowy i przed końcem okresu, w jakim wykonywana była usługi. W odniesieniu do wszystkich wydatków dokonywanych z tego paragrafu Obwiniona fakt wcześniejszego niż wymagany przez faktury uregulowania należności tłumaczyła dysponowaniem środkami finansowymi.

W zakresie wydatków z § 4430 dokonano płatności z tytułu opłaty administracyjnej za zajęcie pasa drogowego w związku z remontem elewacji budynku Sądu. RKO wskazała,

że konieczność poniesienia tej opłaty wynikała z treści zawartej przez Obwinioną umowy z wykonawcą prac remontowych. Ponadto Sąd, zgodnie z przedmiotową umową, czterokrotnie występował o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, tym samym już po wydaniu w tym zakresie pierwszej decyzji Obwiniona dysponowała informacją o zasadach i sposobie naliczania tych opłat. Wobec powyższego na etapie występowania o kolejne przedłużenie zajęcia pasa drogowego, możliwe było ustalenie odpowiedniej wielkości środków finansowych oraz ich uwzględnienie w planie finansowym.

W zakresie § 4440 dokonywano odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. RKO wskazała, że ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy określają terminy dokonywania oraz zasady ustalania wysokości odpisów, więc wydatki te nie mogą być traktowane jako nieprzewidywalne.

W zakresie § 4750 dokonywano wydatków na akcesoria komputerowe. RKO ponownie wskazała, że wydatki te związane są z bieżącą działalnością każdej jednostki i nie stanowią elementu nieprzewidywalnego.

RKO przywołała w uzasadnieniu wyjaśnienia złożone przez Obwinioną w toku kontroli prowadzonej przez Delegaturę Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy, wskazujące na brak możliwości monitorowania, przy pomocy programu finansowo-księgowego używanego w Sądzie, ewentualnego przekroczenia planu w momencie sporządzania dokumentów do wypłaty; brak możliwości precyzyjnego zaplanowania w grudniu, wobec dużej liczby wpływających dokumentów, z którego paragrafu będą największe wydatki; przyjętą w Sądzie zasadę dokonywania wypłat tak, aby zobowiązania były jak najmniejsze i aby nie przekroczono planu wydatków przewidzianych na dany rok. W wyjaśnieniach Obwiniona podkreślała, że w określonych dniach nastąpiło wprawdzie przekroczenie planu wydatków w we wskazanych paragrafach, ale jednocześnie nie przekroczono ogólnego planu wydatków.

Analizując stan prawny, RKO wskazała, że zgodnie z art. 162 pkt 3 oraz art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wydatki mogą być dokonywane na cele oraz w wysokościach określonych w planie finansowym jednostki, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień. Działania Obwinionej dokonywane więc były z naruszeniem tych przepisów.

RKO uznała, że brak jest podstaw do uniewinnienia Obwinionej albo do umorzenia postępowania ze względu na znikomą szkodliwość czynu. RKO podkreśliła, że dokonywane z naruszeniem prawa wydatki miały związek z bieżącą działalnością Sądu, wynikały z przepisów prawa albo zwartych umów, co wyłącza możliwość uznania znikomej szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Żaden z inkryminowanych wydatków nie miał cech obiektywnie uzasadniających niemożliwość ich zaplanowania. RKO nie przychyliła się tym samym do tezy, że za znikomą szkodliwością miałoby przemawiać nieprzekroczenie ogólnego limitu wydatków Sądu wskazanego w jego planie finansowym. W ocenie RKO, brak wystąpienia szkody finansowej, materialnej – wobec charakteru przypisanych Obwinionej czynów – także nie może stanowić o uznaniu znikomej szkodliwości tych naruszeń. RKO wskazała także na okoliczności, które w przekonaniu RKO uzasadniają odstąpienie od wymierzenia Obwinionej kary.

Odwołanie od powyższego orzeczenia złożyła Obwiniona, zarzucając orzeczeniu:

naruszenie przez RKO przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy:

1) art. 89 ust. 1 i art. 80 ust. 1 ustawy poprzez niewykonanie obowiązku wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego oraz uchybienie zasadzie obiektywizmu przy rozstrzyganiu sprawy, zasady swobodnej oceny dowodów oraz rozstrzygnięcie sprawy „w oparciu o kryteria nieznanie nauce prawa”,

2) art. 76 ust. 1 ustawy poprzez rozstrzygnięcie niedających się usunąć wątpliwości na niekorzyść Obwinionej,

3) art. 137 ust. 2 ustawy poprzez sporządzenie uzasadnia, które nie odpowiada wymogom prawa, jest wewnętrznie sprzeczne oraz pomija szereg okoliczności istotnych dla przedmiotu postępowania, przez co orzeczenie nie poddaje się kontroli odwoławczej;

naruszenie prawa materialnego:

1) niewłaściwe zastosowanie art. 11 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy poprzez niewskazanie, na czym polega wina Obwinionej i rodzaju tej winy w odniesieniu do poszczególnych przypisanych Obwinionej czynów,

2) art. 27 ustawy poprzez brak wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego oraz poprzez „bezzasadne i wbrew regule in dubio pro reo uznaniu, iż w przypadku zakupu usług remontowych w związku z remontem elewacji budynku Sądu, nie mamy do czynienia z działaniem podjętym (...) wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego i uznanie w konsekwencji, że zdarzenie tego rodzaju faktycznie nie miało miejsca”,

3) art. 28 ustawy poprzez błędną jego wykładnię i przyjęcie, że „co do pozostałych zdarzeń objętych postępowaniem”, brak jest podstaw do umorzenia postępowania z uwagi na znikomy stopień szkodliwości naruszenia,

4) art. 24 ustawy, jako że „w sytuacji wejścia w życie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (...) i istotnych zmian szczególnie w zakresie prawa materialnego i zasad odpowiedzialności osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, rozważenia wymaga kwestia kolizji ustaw, tym bardziej, że ustawa obowiązująca obecnie jest (...) względniejsza”.

Obwiniona wniosła o uchylenie orzeczenia RKO i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty poprzez uniewinnienie Obwinionej w części stawianego zarzutu dotyczącego zakupu usług remontowych w związku z remontem elewacji budynku Sądu oraz umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję I instancji.

Obwiniona wskazała, że uznaje orzeczenie RKO za niesłuszne, motywacja RKO razi brakiem obiektywizmu, a orzeczenie zawiera wiele błędów logicznych i prawnych oraz narusza szereg zasad, którymi winna się kierować komisja orzekająca. Obwiniona wskazała, że RKO powinna, zgodnie z art. 137 ust. 2 ustawy, wskazać, na jakich dowodach opiera ustalenia każdego istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy faktu, a więc powinna rozważyć wszystkie dowody przemawiające za przyjętymi ustaleniami faktycznymi lub przeciwko nim, wyjaśnić istotne wątpliwości i sprzeczności oraz ustosunkować się do nich. Zdaniem Obwinionej, RKO obowiązana jest także, w razie istnienia sprzeczności między dowodami, wyjaśnić w uzasadnieniu, na których z nich się oparła i dlaczego oraz dlaczego odrzuciła inne. Obwiniona poddaje następnie krytyce czytelność oraz spójność orzeczenia. Obwiniona uznaje za niedopuszczalne stwierdzenie RKO, zgodnie z którym wydanie orzeczenia uniewinniającego Obwinioną zaprzeczałoby zasadzie prewencji ogólnej, jako że okoliczność przypisania winy lub braku winy za przypisany czyn nie może być uzależniana od celu związanego z prewencją ogólną. Zdaniem Obwinionej, wskazane w odwołaniu fragmenty uzasadnienia wskazują na brak obiektywizmu i bezstronności RKO przy orzekaniu.

Obwiniona stwierdza jednocześnie: „Nigdy nie kwestionowałam, że w przedmiotowych 7 paragrafach klasyfikacji budżetowej dokonane przemieszczenia planowanych wydatków następowały dopiero po dokonaniu wydatków. Podnosiłam natomiast, że niektóre z nich (choćby w zakresie zakupu usług remontowych) miały znamiona działania w stanie wyższej konieczności, a co do pozostałych zdarzeń ma zastosowanie dyspozycja art. 28 ustawy. Samo przekroczenie zakresu uprawnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych nie oznacza automatycznej odpowiedzialności z art. 11 ust. 1 ustawy. Tego rodzaju działanie

musi bowiem nosić znamię zawinienia.”. Obwiniona kwestionuje należyte wykazanie w orzeczeniu RKO winy Obwinionej, wskazując na specyfikę poszczególnych wydatków, które dokonywane były przed wprowadzeniem odpowiednich zmian do planu wydatków. Jednocześnie w odwołaniu stwierdza się, że nie można przypisać winy osobie, której nie można zarzucić obowiązku przewidzenia danego zdarzenia. Zdaniem Obwinionej, dokonywane przez nią płatności wynikały ze zdarzeń i okoliczności, których nie można było przewidzieć. Stwierdza jednocześnie Obwiniona: „(...) mam świadomość, że niektórych wydatków można było dokonać w sposób zgodny z dyscypliną budżetową. Jednakże Komisja nie wzięła pod uwagę, że nie wszystkie wypadki przekroczenia upoważnienia były takie same, że sześć spośród siedmiu przypadków przekroczeń dotyczyło ostatnich dni grudnia, a budżet Sądu w tym okresie jest niezwykle napięty, prawie wszystkie paragrafy są wykonane w niemalże w 100%, trudno zatem normalnie funkcjonować i z wyprzedzeniem planować wydatki a dokonywać ich po uprzednim wprowadzeniu zmian w planie finansowym w poszczególnych wydatkach.”.

W zakresie wydatków związanych z remontem elewacji budynku Sądu, Obwiniona kwestionuje ocenę RKO, wedle której Obwiniona знаła stan techniczny budynku z racji pełnienia wcześniej funkcji wiceprezesa Sądu. Obwiniona stwierdza, że wiedzą taką nie dysponowała, a ówczesna prezes Sądu nie informowała Obwinionej o konieczności remontu. Obwiniona podtrzymuje stwierdzenie, że przedmiotowy remont przeprowadzany był ze względu na pilną potrzebę ochrony życia i zdrowia osób przechodzących przy budynku Sądu. Obwiniona podnosi także, że w momencie otrzymania oferty od wykonawcy na przeprowadzenie prac otrzymała od głównej księgowej Sądu zapewnienie posiadania środków finansowych na powyższy cel, co znalazło potwierdzenie w podpisie złożonym na umowie w sprawie przeprowadzenia prac złożonym przez księgową. Podobna sytuacja miała miejsce, zdaniem Obwinionej, przy zakupie akcesoriów komputerowych (tonerów) oraz naprawy i konserwacji kopiarek.

Obwiniona podnosi także, iż na ustalenie jej ewentualnej odpowiedzialności musi mieć wpływ stwierdzenie, że czynności przygotowawcze do poszczególnych płatności były wykonywane przez upoważnionych i kompetentnych pracowników Sądu, w szczególności głównego księgowego Sądu.

Obwiniona jako istotny ocenia fakt, że przy rozpoznaniu sprawy przez RKO pominięty został wniosek Obwinionej o dopuszczenie dowodu z akt dyrektora finansowego Sądu Okręgowego w (...), który „również odpowiadał przed RKO” i według oceny Obwinionej „czyn jego był ściśle związany z przedmiotowym postępowaniem”. Obwiniona wskazuje przy tym na fakt, że to dyrektor Sądu Okręgowego jako dysponent II stopnia akceptował „kwestie techniczno-organizacyjne związane z wydatkowaniem” środków przez Obwinioną.

Obwiniona kwestionuje także rozstrzygnięcie oraz jego uzasadnienie dokonane przez RKO na okoliczność ewentualnej znikomej szkodliwości przypisanych Obwinionej naruszeń dyscypliny finansów publicznych, w tym w szczególności podnosi Obwiniona nienależyte ocenienie przez RKO faktu, iż stwierdzone naruszenia nie spowodowały szkody finansowej.

Obwiniona stwierdza ponadto, iż wobec wejścia w życie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (nazywanej dalej ustawą zmieniającą) „aktualizuje się kwestia względności ustaw przy rozstrzygnięciu niniejszej sprawy”.

Obwiniona podniosła także kwestię niedopuszczalności ponoszenia przez Obwinioną odpowiedzialności przed komisjami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych „z racji bycia sędzią i przysługiwania (...) immunitetu przewidzianego treścią art. 80 ustawy z dnia 27 sierpnia 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. (...) Z kolei zgodnie z art. 81 cyt. ustawy „za wykroczenia sędzia odpowiada wyłącznie dyscyplinarnie”.

Obwiniona wniosła o przeprowadzenie przez Główną Komisję Orzekającą następujących dowodów:

- z zeznań byłego prezesa Sądu Rejonowego w (...) na okoliczność ustalenia, że Obwinionej z racji sprawowanej funkcji stan techniczny budynku nie był znany oraz że stan ten nie był przedmiotem relacji ówczesnego prezesa Sądu;
- z przesłuchania w charakterze świadka (...) oraz (...), Kierownika Administracji – w wypadku uznania przez GKO za niewystarczający dowodu załączonego do odwołania oświadczenia (...) z dnia 5 marca 2012 r., w którym (...) oświadcza, że każdorazowo przez składaniem zamówienia do akceptacji Obwinionej, ustalał z (...)l, głównym księgowym Sądu, czy są środki finansowe na składane zamówienie.

Główna Komisja Orzekająca (nazywana dalej także GKO) rozpoznała przedmiotową sprawę na rozprawie w dniu 14 maja 2012 r. W trakcie rozprawy Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych uznał, że czyny przypisane Obwinionej nie są objęte immunitetem sędziowskim i brak jest przeszkód do orzekania w przedmiotowej sprawie. Odnosząc się do zarzutów podniesionych w odwołaniu, Zastępca Głównego Rzecznika wskazał, że nie dostrzega w przypisanych Obwinionej czynach działania w stanie wyżej usprawiedliwionej konieczności, podkreślił, że nawet parafa głównej księgowej aprobującej poszczególne operacje finansowej nie wyłącza odpowiedzialności kierownika jednostki – konkludując wniósł o utrzymanie orzeczenia RKO w mocy.

GKO w pierwszej kolejności rozważyła podniesiony przez Obwinioną zarzut niedopuszczalności rozpatrywania w trybie określonym przepisami ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialności osoby pełniącej urząd sędziego. W tym zakresie wskazać należy, że przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie zawierają tego typu wyłączenia z zakresu podmiotowego. Przywołana przez Obwinioną ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych wskazuje w art. 80 w ust. 1 zakres immunitetu formalnego sędziego – sędzia nie może być zatrzymany ani pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego. Przepis ten odpowiada wprost treści art. 181 Konstytucji. Literalna wykładnia przepisu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie pozostawia wątpliwości, że immunitet jest ograniczony do odpowiedzialności karnej, która – co oczywiste – dochodzona jest w trybie odrębnym od przepisów, na podstawie których właściwe komisje orzekają w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Brak jest także przesłanek, aby zakres immunitetu poprzez wykładnię rozszerzającą rozciągnąć także na inne reżimy odpowiedzialności, szczególnego argumentu dostarcza tutaj zmiana przepisu art. 80 ust. 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych, która weszła w życie z dniem 14 stycznia 2004 r., a której istotą było wykreślenie z tego przepisu immunitetu obejmującego odpowiedzialność dyscyplinarną. Przepis art. 81 Prawa o ustroju sądów powszechnych wskazuje natomiast, że za wykroczenia sędzia odpowiada wyłącznie dyscyplinarnie. Przypisywane Obwinionej naruszenia oczywiście nie stanowią wykroczeń. Wobec powyższego GKO stwierdziła brak przeszkód formalnych do rozpoznania sprawy. Już tylko dodatkowo wskazać należy, że odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest związana ze sprawowaniem przez Obwinioną urzędu sędziego, ale z czynnościami o charakterze administracyjno-finansowym, które Obwiniona wykonuje w ramach zajmowanego stanowiska prezesa sądu, wobec niepowołania kierownika finansowego sądu.

W dalszej kolejności GKO, mając na względzie regułę określoną w art. 24 ustawy, przyjęła jako podstawę rozpoznania sprawy ustawę obowiązującą w dacie orzekania, jako że pomimo zmiany brzmienia zarówno przepisów materialnych – w szczególności art. 11 ust. 1, który zastąpiony został nowym brzmieniem art. 11 – oraz proceduralnych, to brak jest przesłanek pozwalających uznać, że ustawa obowiązująca w dacie popełnienia czynów jest dla

Obwinionej względniejsza. Okolicznością taką nie jest obowiązywanie w dacie popełnienia czynu art. 22 ustawy określającego formy winy, gdyż istota zarzutów formułowanych przez Obwinioną sprowadza się do rzekomego nieprzypisania albo wadliwego przypisania jej przez RKO winy w ogólności, a nie konkretnej formy winy, a element winy jako przesłanki odpowiedzialności z tytułu dyscypliny finansów publicznych pozostaje w ustawie po nowelizacji niezmienny co do istoty.

GKO przyjmuje stan faktyczny ustalony przez RKO – co do faktu dokonywania wydatków wskazanych w orzeczeniu RKO, w wysokości oraz w datach określonych w tym orzeczeniu, faktu dokonywania wydatków z przekroczeniem kwot wskazanych w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej oraz co do faktu następczego w stosunku do dokonanych płatności zmian w tychże paragrafach – jako ustalony prawidłowo. Faktów tych nie tylko nie kwestionuje też Obwiniona, ale wprost w złożonym odwołaniu je potwierdza. Istota podlegającego rozpoznaniu odwołania sprowadza się więc do oceny, czy RKO w prawidłowy sposób zinterpretowała i zastosowała przepisy stanowiące podstawę orzekania oraz przepisy, o których zastosowanie wносиła Obwiniona.

GKO w pełni podziela dokonane przez RKO ustalenia co do przepisów materialnych, do których naruszenia doszło poprzez dokonanie przedmiotowych wydatków. Co do zarzutów naruszenia przepisu art. 27 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku działania lub zaniechania podjętego wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego, to w pierwszej kolejności dostrzec należy, że ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych formułuje legalną definicję zdarzenia losowego w ust. 2 art. 27 – zgodnie z tym przepisem, zdarzeniem losowym, o którym mowa w ust. 1, jest zdarzenie wywołane przez czynniki zewnętrzne, którego nie można przewidzieć z pewnością, w szczególności zagrażające bezpośrednio życiu lub zdrowiu ludzi lub grożące powstaniem szkody niewspółmiernie większej niż spowodowana działaniem lub zaniechaniem naruszającym dyscyplinę finansów publicznych. W tym kontekście należy oceniać przypisany Obwinionej czyn polegający na dokonywaniu wydatków na remont elewacji budynku bez uprzedniej zmiany planu finansowego jednostki, którą kierowała Obwiniona. Nie można by więc kwestionować działań (albo zaniechań) podejmowanych przez Obwinioną, a ukierunkowanych na bezpośrednią reakcję na zdarzenie losowe, w szczególności ochronę życia lub zdrowia ludzi. W zakresie czynu związanego z remontem elewacji budynku, można by więc teoretycznie dopuścić jako działania niezbędne, podejmowane nawet z naruszeniem przepisów obowiązujących w sytuacjach „zwykłych”, prace takie jak: wyłączenie niebezpiecznego terenu przed budynkiem sądu z ruchu pieszych, ustawienie prowizorycznych zabezpieczeń nad wejściami itp. Oczywiście jest, że decyzja o remoncie elewacji (nawet zlecanym do pilnego wykonania) związana jest z procedurą pozyskania wykonawcy, ustalenia zakresu prac i zawarcia umowy, następnie umowa jest wykonywana, wystawiany jest rachunek za wykonane prace, rachunek podlega formalnej akceptacji i dopiero dokonywana jest płatność. Osoba kierująca jednostką sektora publicznych musi posiadać wiedzę, że w przypadku jednoosobowego kierownictwa jednostki, dokonanie niezbędnej zmiany planu finansowego jest oczywiście możliwe w czasie co najmniej nie dłuższym niż wszystkie prace przygotowawcze do zlecenia robót budowlanych, a tym bardziej w czasie krótszym niż upływający do zaakceptowania rachunku za wykonane prace. W ocenie GKO, nie ma żadnego związku między koniecznością ochrony zdrowia i życia ludzi a zapewnieniem w dacie płatności faktury zgodności wykonywanego wydatku z planem finansowym. Ustalenia RKO są więc w tym zakresie prawidłowe, ale w istocie nadmiarowe dla ustalenia odpowiedzialności Obwinionej.

Względ na powyższe okoliczności uzasadniał oddalenie przez przewodniczącego składu orzekającego, na podstawie art. 89 ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 124 i 149 ustawy, wniosku o

przesłuchanie w charakterze świadka byłego prezesa Sądu Rejonowego w (...). Ustalenie, czy Obwiniona z racji sprawowanej funkcji wiceprezesa знаła stan techniczny budynku oraz czy o stan ten był przedmiotem rozmów Obwinionej z ówczesnym prezesem Sądu – jest irrelevantna dla rozpatrywanej sprawy.

GKO podziela ocenę dokonaną przez RKO co do pozostałych wydatków. Żaden z wydatków dokonywanych z naruszeniem obowiązującego w dacie wydatku planu finansowego nie ma charakteru, który w najmniejszym stopniu uzasadniałby działanie bez zapewnienia uprzedniej zgodności wydatku z planem. Przeciwnie, wydatki dokonywane przez Obwinioną związane są z rutynowym zabezpieczaniem działalności sądu lub wynikają z dokumentów księgowych wystawianych przez kontrahentów sądu, z określonym standardowym terminem płatności. GKO nie kwestionuje prawdziwości załączonego do odwołania oświadczenia (...) z dnia 5 marca 2012 r., uznaje jednak, że objęta tym oświadczeniem okoliczność nie ma znaczenia dla sprawy, dlatego przewodniczący składu orzekającego, na podstawie art. 89 ust. 3 pkt 1 i 2 w zw. z art. 124 i 149 ustawy, oddalił wniosek o przesłuchanie w charakterze świadka (...) oraz (...).

W ocenie GKO, tak przebieg rozpraw przed RKO, odzwierciedlony w protokołach, jak i treść uzasadnienia orzeczenia RKO, wskazują na należyte zgromadzenie i rozpatrzenie przez RKO okoliczności sprawy, w tym w szczególności zebranego materiału dowodowego. Zarzuty podnoszone przez Obwinioną co do naruszenia przez RKO art. 89 ust. 1, art. 80 ust. 1 i art. 76 ust. 3 ustawy stanowią w istocie polemikę z istotą przyjętym przez RKO rozstrzygnięciem, nie wskazują natomiast na rzeczywiste uchybienia w sposobie rozpatrywania sprawy przez RKO. W szczególności brak jest wątpliwości, które rozstrzygano by na niekorzyść Obwinionej. Przeciwnie, w ocenie GKO, stan faktyczny w przedmiotowej sprawie został ustalony i opisany przez RKO odpowiednio klarownie i jednoznacznie. GKO nie podziela oceny Obwinionej, aby okoliczności związane ze stanem technicznym budynku – w zakresie mającym znaczenie dla orzeczenia – zostały ustalone z naruszeniem normy art. 76 ust. 3 ustawy. Rozstrzygnięcia w sprawie dyrektora Sądu Okręgowego w (...) nie mają znaczenia dla ustaleń w przedmiotowej sprawie. Przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 stycznia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych nie ustanawiają norm, które modyfikowałyby wynikający z przywołanych wcześniej przepisów ustawy o finansach publicznych nakaz dokonywania wydatków w sposób zgodny z obowiązującym planem finansowym jednostki.

GKO nie podziela także zarzutów Obwinionej co do naruszenia art. 137 ust. 2 ustawy, wskazując, że uzasadnienie RKO w rozbudowany i dokładny sposób analizuje każdy z przypisanych Obwinionej czynów, zarówno w zakresie ustaleń faktycznych, jak i w zakresie niezbędnej analizy prawnej.

W ocenie GKO, prawidłowo została dokonana przez RKO ocena stopnia szkodliwości przypisanej Obwinionej czynów w zakresie niezbędnym do oceny dopuszczalności zastosowania przepisu art. 28 ust. 1 ustawy, w szczególności oczywistym jest, że typ kwalifikacji prawnej przypisanych Obwinionej czynów czyni bezprzedmiotowym okoliczność, że czyny te nie wiązały się z ujemnymi skutkami finansowymi. Istota czynów, o których mowa w art. 11 ustawy (art. 11 ust. 1 w dacie popełnienia przypisanych Obwinionej czynów) polega na uchybieniu obowiązkowi o charakterze formalnym, oderwanym od wpływu tego uchybienia na stan finansów publicznych.

Sformułowany przez Obwinioną, pełniącą – co Obwiniona podkreśla – funkcję sędziego, zarzut naruszenia przez RKO art. 24 ustawy, w sytuacji gdy w dacie orzekania przez RKO nowelizacja ustawy jeszcze nie weszła w życie, należy z oczywistych powodów uznać za nietrafny.

Całokształt uzasadnienia orzeczenia RKO pozwala uznać, iż RKO w prawidłowy sposób ustaliła winę Obwinionej za przypisane jej naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W szczególności orzeczenie RKO wskazuje łatwy do osiągnięcia model postępowania, który zapewniałby zgodność dokonywanych czynności z przepisami prawa. Istotne jest także nastawienie Obwinionej, przywoływane na kolejnych etapach postępowania, zgodnie z którym Obwiniona i podlegli jej pracownicy Sądu nastawieni byli na maksymalizowanie wydatków możliwych do dokonania w danym roku budżetowym. Takie nastawienie, bez odpowiedniej dbałości o formalną poprawność poszczególnych czynności, stwarzało warunki do zaistnienia przedmiotowych naruszeń. Pozytywne odniesienie się GKO do ustaleń RKO nie może oczywiście obejmować stwierdzenia zawartego w uzasadnieniu RKO, które sugeruje zależność pomiędzy ustaleniem winy lub niewinności Obwinionej a prewencją ogólną orzeczenia. W oczywisty sposób o prewencji szczególnej i ogólnej można mówić wyłącznie w przypadku zaistnienia przesłanek do wydania orzeczenia przypisującego odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osobie winnej tego naruszenia. W świetle całości uzasadnienia RKO, w ocenie GKO, uznać należy ten fragment za zawierający oczywistą omyłkę, pozostającą bez wpływu na prawidłowość ustaleń RKO. GKO uznała jednak, że orzeczenie RKO nie może się ostać ze względu na naruszenie art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym orzeczenie przypisujące odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zawierać powinno: określenie naruszenia, z podaniem sposobu i czasu jego popełnienia. W rozpatrywanej sprawie oznacza to obowiązek komisji I instancji do wskazania w petitum orzeczenia niezbędnych cech każdego z zachowań kwalifikowanych jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Za niezgodne z ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznać należy „agregowanie” w orzeczeniu przypisanych czynów – zarówno we wskazaniu kwoty kwestionowanego wydatku, daty popełnienia czynów oraz innych elementów stanowiących istotę opisu poszczególnych inkryminowanych zachowań.

Biorąc powyższe pod uwagę, GKO orzekła jak w sentencji.