



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

Warszawa, dnia 23 lutego 2017 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Paweł Kryczko</i></b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Bogdan Artymowicz (spr.)</i></b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Teresa Warszawska</i></b>
<b>Protokolant:</b>		<b><i>Bartosz Gluszko</i></b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 23 lutego 2017 r., w sprawie odwołania wniesionego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Pana (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 18 października 2016 r. sygn. akt: RIO.XII.53-26/2016, w zakresie w którym Komisja, uniewinniła Pana (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w:

**Sygn. akt BDF1.4800.98.2016**

1) art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.); polegające na dokonywaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z planu finansowego jednostki budżetowej w tym:

Lp.	Data wydatku	Kwota wydatku	rozdział, §	Plan wydatków na dzień dokonania wydatku	Wykonanie planu na dzień dokonania wydatku	Przekroczenie planu na dzień dokonania wydatku
1.	31.12.2014	6387,75	92601-4110	129000,00	135387,75	6387,75
2.	31.12.2014	4323,60	92604-4010	670743,00	675066,60	4323,60
3.	31.12.2014	2007,08	92604-4110	120200,00	122207,08	2007,08
4.	31.12.2014	1079,69	92604-4170	85000,00	86079,69	1079,69

2) art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.); polegające na zaciąganiu zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z planu finansowego jednostki, w tym:

Lp.	Data zaciągnięcia zobowiązania	Tytuł zobowiązania kwota	rozdział, §	Plan wydatków na dzień zaciągnięcia zobowiązania	Wykonanie planu na dzień zaciągnięcia zobowiązania	Przekroczenie planu na dzień zaciągnięcia zobowiązania
1.	01.12.2014	96,07	92604-4170	77000,00	79338,73	2338,73
2.	05.12.2014	27,00	92604-4170	77000,00	82082,06	5082,06
3.	29.12.2014	672,54	92604-4170	85000,00	85091,82	91,82

Komisja Orzekająca I instancji uznała, iż koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

**Główna Komisja Orzekająca:**

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) uchyla orzeczenie Komisji I instancji w zaskarżonym zakresie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie.

**Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

**Uzasadnienie**

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie (zwana dalej RKO) po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 października 2016 r. sprawy (...) pełniącego w czasie zarzuczanych czynów funkcję zastępcy Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...), uniewinniła Obwinionego:

1) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) (zwanej dalej uondfp), poprzez dokonanie wydatków w 2014 r. ponad limit określony w planie finansowym jednostki przyjęty na 2014 r., powodując przekroczenie planu finansowego w następującym zakresie:

Lp.	Data wydatku	Kwota wydatku	rozdział, §	Plan wydatków na dzień dokonania wydatku	Wykonanie planu na dzień dokonania wydatku	Przekroczenie planu na dzień dokonania wydatku
1.	31.12.2014	6387,75	92601-4110	129000,00	135387,75	6387,75
2.	31.12.2014	4323,60	92604-4010	670743,00	675066,60	4323,60
3.	31.12.2014	2007,08	92604-4110	120200,00	122207,08	2007,08
4.	31.12.2014	1079,69	92604-4170	85000,00	86079,69	1079,69

**Sygn. akt BDF1.4800.98.2016**

2) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 uoandfp, poprzez zaciągnięcie zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z planu finansowego jednostki w następującym zakresie:

Lp.	Data zaciągnięcia zobowiązania	Tytuł zobowiązania kwota	rozdział, §	Plan wydatków na dzień zaciągnięcia zobowiązania	Wykonanie planu na dzień zaciągnięcia zobowiązania	Przekroczenie planu na dzień zaciągnięcia zobowiązania
1.	01.12.2014	96,07	92604-4170	77000,00	79338,73	2338,73
2.	05.12.2014	27,00	92604-4170	77000,00	82082,06	5082,06
3.	29.12.2014	672,54	92604-4170	85000,00	85091,82	91,82

Wydając przedmiotowe orzeczenie RKO oparła się na następującym stanie faktycznym sprawy:

RKO w przypadkach określonych w sentencji orzeczenia uznała, iż Obwiniony (...) dokonywał wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z planu finansowego jednostki budżetowej oraz zaciągał zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z planu finansowego tej jednostki. RKO ustaliła, iż w dniach dokonanych wydatków i zaciągniętych zobowiązań Pan (...), Zastępca Dyrektora OSiR zastępował Pana (...) Dyrektora OSiR. W aktach sprawy znajduje się wyjaśnienie przesłane w dniu 18 maja 2016 r. przez Obwinionego (...) dla Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, w którym Obwiniony wyjaśnił, że „(...) Przed podpisaniem dokumentów i zatwierdzeniem do wypłaty (list płac oraz rachunków umów zlecenia) były one sprawdzane przez głównego księgowego i przez niego podpisane, który nie informował mnie, że nie posiadamy środków w danych rozdziałach i paragrafach. Ponadto ze wstępnej weryfikacji przedstawionych mi dokumentów (wydruków) z prowadzonych ksiąg, nic nie wskazywało na przekroczenie wydatków ze środków publicznych w danych paragrafach”.

Dalej Komisja wskazała, iż Obwiniony (...) w dniach popełnienia zarzucanych czynów, pełnił funkcję Zastępcy Dyrektora OSiR. Stosownie do art. 9 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, OSiR jako jednostka budżetowa należy do sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone w celu i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Zgodnie z przepisem art. 39 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dochody publiczne, wydatki publiczne i przychody, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 5 oraz środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, klasyfikuje się z zastrzeżeniem ust. 2 według:

- 1) działów i rozdziałów – określających rodzaj działalności;
- 2) paragrafów – określających rodzaj dochodu, przychodu lub wydatku ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3.

Z powyższego wynika, że MOSiR, jako jednostka sektora finansów publicznych obowiązany był stosować klasyfikację budżetową określoną Rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych przy dokonywaniu wydatków.

RKO wskazywała również na to, iż warunkiem ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest to, aby działanie lub zaniechanie wypełniające znamiona deliktów finansowych, określonych w art. 5-18c uoondfp, miało charakter zawiniony. Zasadę tę wyraża ust. 2 art. 19 uoondfp, zgodnie z którym odpowiedzialność ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, zarzucane Panu (...) czyny stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej, kluczowy dla rozpoznania sprawy w tym zakresie jest fakt uzyskania na każdym dokumencie polecenia dokonania wydatku lub zaciągnięcia zobowiązania uprzedniego podpisu głównego księgowego jednostki. Złożenie na dokumencie podpisu przez głównego księgowego (art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych), oznacza, że: zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej wyżej wymienione fakty należy rozpatrywać w połączeniu z wyjaśnieniem złożonym Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przez Obwinionego (...), że główny księgowy „nie informował mnie, że nie posiadamy środków w danych rozdziałach i paragrafach” oraz, że Obwiniony dokonał wstępnej weryfikacji przedstawionych mu dokumentów (wydruków) z prowadzonych ksiąg i nic nie wskazywało na przekroczenie wydatków ze środków publicznych w danych paragrafach. Ponadto z wyjaśnień głównej księgowej wynika, że źródłem przekroczeń było opóźnienie w zaksięgowaniu jednej z not księgowych. Tak więc Obwiniony podejmując decyzję o zaciąganiu zobowiązań oraz dokonywaniu wydatków został zapewniony, iż mieszczą się one w planie jednostki, sam również dokonał weryfikacji. Uzyskanie podpisu głównego księgowego przed zatwierdzeniem danej operacji do realizacji, upewnienie się Obwinionego poprzez pytania kierowane do głównej księgowej, dokonana

weryfikacja Obwinionego dokumentów (wydruków) z prowadzonych ksiąg, opóźnienie w księgowaniu dokumentów oraz działanie w zastępstwie Dyrektora OSiR wskazują, iż nie można przypisać mu winy. Istotą winy jest bowiem zarzucalność danego czynu, przekonanie o nagannym zachowaniu bądź to w formie nieprawidłowego przewidywania skutków bądź w formie niedbałego realizowania obowiązków.

W ocenie RKO, w przedmiotowym przypadku, fakt uzyskania podpisu głównego księgowego na dokumencie operacji finansowej dał Panu (...), Zastępcy Dyrektora OSiR wiedzę na temat pokrycia danego wydatku w posiadanych środkach oraz zobowiązania mieszczącego się w planie finansowym OSiR. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, Obwiniony (...), dołożył należytej staranności wymaganej od niego, jako Zastępcy Dyrektora OSiR w przedmiotowych przypadkach, dokonywał wstępnej weryfikacji przedstawionych mu dokumentów (wydruków) z prowadzonych ksiąg.

W konkluzji RKO, działając na podstawie art. 19 ust. 2 uondfp, uniewinniła Pana (...) od zarzutu naruszenia art. 11 oraz art. 15 uondfp.

Od przedmiotowego orzeczenia RKO odwołanie, na niekorzyść (...), złożył Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych [dalej także jako „Zastępca Rzecznika”]. Wniósł o uchylene orzeczenia w zaskarżonej części i przekazanie w tym zakresie sprawy do ponownego rozpoznania. Zastępca Rzecznika zarzucił orzeczeniu:

1) obrazę przepisów prawa procesowego, tj. art. 128 ust. 3 w zw. z ust. 2, art. 87 i art. 89 ust. 1 uondfp poprzez przyjęcie, że nie zachodzi konieczność uzupełnienia z urzędu materiału dowodowego, mimo że w aktach sprawy nie znajdują się dowody potwierdzające weryfikację przez Obwinionego dokumentów (wydruków) z prowadzonych ksiąg – co pozwalałoby na ustalenie wykonania planu finansowego jednostki, oraz nota księgowa, której opóźnienie w księgowaniu dokumentów miało mieć wpływ na naruszenie art. 11 i art. 15 uondfp, a zatem materiał dowodowy nie jest zebrany w sposób wyczerpujący i pozwalający na uniewinnienie Obwinionego;

2) obrazę przepisów prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 1 uondfp poprzez przyjęcie, że Obwinionemu nie można przypisać winy, albowiem nie mógł On, mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie wydatku, uniknąć naruszenia art. 11 uondfp, czyli przyjęcie, że zarzucane Obwinionemu czyny, ze względu na brak znamion, nie stanowią naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wobec tego nie ponosi On odpowiedzialności, co nie zostało udowodnione.

3) obrazę przepisów prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 1 uoondfp poprzez przyjęcie, że Obwinionemu nie można przypisać winy, albowiem nie mógł On, mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za zaciągnięcie zobowiązania, uniknąć naruszenia art. 15 uoondfp, czyli przyjęcie, że zarzucane Obwinionemu czyny, ze względu na brak znamion, nie stanowią naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wobec tego nie ponosi On odpowiedzialności, co nie zostało udowodnione.

W uzasadnieniu odwołania Zastępca Rzecznika wskazywał, iż „(...) samo uzyskanie podpisu głównego księgowego przed zatwierdzeniem danej operacji do realizacji oraz upewnianie się poprzez pytania kierowane do głównej księgowej o poziom wykonania planu finansowego, czy też działanie w zastępstwie kierownika jednostki pozwalają na „zwolnienie” z odpowiedzialności. Nie można zgodzić się z poglądem, że zatrudnienie nawet najlepszego specjalisty zwalnia kierownika jednostki sektora finansów publicznych z obowiązku kontrolowania poziomu już dokonywanych wydatków w danym paragrafie. Przed zaciągnięciem zobowiązania i dokonaniem wydatku konieczne jest ustalenie ilości środków pieniężnych będących w dyspozycji jednostki i świadomość, w jakim stopniu ich pula została wyczerpana i na co mogą być one przeznaczone.(...) W przedmiotowej sprawie nie było to jednak w żaden sposób udokumentowane. Okoliczność tę Komisja oparła jedynie na wyjaśnieniach złożonych Rzecznikowi przez Obwinionego (...), co w ocenie wnoszącego odwołanie, jest niewystarczające. Ponadto należy wskazać, że (...) w dniu 8 kwietnia 2016 r. wyjaśniając okoliczności powstania zarzuczanych nieprawidłowości podniosła, że w jej ocenie: „... źródłem przekroczeń planu było opóźnienie w zaksięgowaniu jednej z not księgowych”. Komisja uznając, że jest to przyczyną powstałych naruszeń, nie zbadała jednak, na jaką kwotę była to nota, których paragrafów dotyczyła i czy pomiędzy jej niezaksięgowaniem, a naruszeniem art. 11 i 15 ustawy o odpowiedzialności (...) zachodzi związek przyczynowy.(...) Komisja rozstrzygając ww. sprawę oparła się na nieudowodnionych twierdzeniach Obwinionego, co jest niedopuszczalne i nie może być podstawą uniewinnienia.”

Obwiniony w piśmie z dnia 1 grudnia 2016 r. ustosunkował się do odwołania. Wskazał, że czuje się niewinny i wniósł o uniewinnienie. Podniósł, że finansami jednostki zajmował się sporadycznie, pod nieobecność Dyrektora. Został wprowadzony w błąd przez Główną Księgową.

Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o uwzględnienie odwołania.

**Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych,  
zważyła co następuje**

Wydanie orzeczenia przez komisję orzekającą, zarówno orzeczenia o ukaraniu jak i uniewinnieniu, musi zostać poprzedzone ustaleniem stanu faktycznego w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. W ocenie GKO w niniejszej sprawie zgromadzony materiał dowodowy jest niewystarczający do wydania orzeczenia. Powyższy stan rzeczy obciąża nade wszystko wnoszącego wniosek o ukaranie Zastępcy Rzecznika. To obowiązkiem rzecznika jest podjęcie wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia sprawy. Przy czym rzecznik powinien gromadzić wszelkie dowody, w tym także dowody na korzyść obwinionego. Należy zauważyć, że ustawodawca nałożył na organy prowadzące postępowanie obowiązek udowodnienia winy w przypadku przypisania odpowiedzialności natomiast zgodnie z art. 76 ust. 2 ustawy, Obwiniony nie ma obowiązku dowodzenia swojej niewinności. Organem prowadzącym postępowanie jest zarówno rzecznik dyscypliny finansów publicznych, jak i komisja orzekająca. Nie ma jednak wątpliwości, że to przede wszystkim oskarżyciel powinien wykazać sprawstwo i zawinienie osoby, o której ukaranie wnosi. Co do zasady dowody zgromadzone przez oskarżyciela powinny być wystarczające do przypisania odpowiedzialności.

We wniesionym odwołaniu Zastępca Rzecznika podnosi, że „przed zaciągnięciem zobowiązania i dokonaniem wydatku konieczne jest ustalenie ilości środków pieniężnych będących w dyspozycji jednostki i świadomość, w jakim stopniu ich pula została wyczerpana i na co mogą być one przeznaczone.(...) W przedmiotowej sprawie nie było to jednak w żaden sposób udokumentowane.” Skoro tak istotne elementy stanu faktycznego nie zostały udokumentowane to Zastępca Rzecznika nie powinien, przed uzupełnieniem materiału dowodowego, wnieść wniosku o ukaranie. Jeżeli jednak taki wniosek został złożony i przekazany do rozpoznania na rozprawie to obowiązkiem Komisji I instancji było uzupełnienie materiału dowodowego poprzez zobowiązanie stron postępowania do przedłożenia dowodów na okoliczności podnoszone przez strony.

Obwinionemu zarzucono popełnienie dwóch różnych czynów, określonych odpowiednio w art. 11 i 15 uondfp. Przypisanie obwinionemu popełnia pierwszego z tych czynów tj. dokonania wydatków bez upoważnienia określonego planem finansowym wymaga zgromadzenia dowodów pozwalających opisać okoliczności popełnia naruszenia, a w szczególności konieczne jest przedstawienie dowodu, że to obwiniony podjął decyzję o



dokonaniu danego wydatku. Czym innym jest bowiem zatwierdzenie do wypłaty określonej kwoty w sytuacji, w której nie było możliwości niezrealizowania wydatku, a czym innym zatwierdzenie wydatku, w zakresie należności niewymagalnej. W sytuacji dokonania wydatków ponad limity określone w planie w pierwszym przypadku należy sprawdzić, czy była możliwość dokonania zmiany plany przed dokonaniem wydatku (ale co do zasady nie można wówczas twierdzić, iż nie należało dokonywać wydatku), w drugim przypadku, dokonanie wydatku bez uprzedniego dostosowania planu będzie co do zasady zawinione. Trudno w aktach sprawy znaleźć dowody pozwalające na ustalenie okoliczności popełnienia zarzucanego Obwinionemu czynu a tym samym dokonanie oceny czy do naruszenia dyscypliny finansów publicznych – poprzez działania obwinionego – w ogóle doszło. Dlatego sprawę należało przekazać do ponownego rozpoznania.

Jeszcze więcej wątpliwości budzi rozpatrzenie przez Komisję I instancji zarzutu naruszenia przez Obwinionego art.15 uo ndfp. Zgromadzony materiał dowodowy nie pozwala na ustalenie poprzez jakie działania Obwiniony zaciągnął zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z planu finansowego. Czy rzeczywiście Obwiniony złożył w imieniu jednostki trzy oświadczenia woli, w oparciu o które zostały zaciągnięte zobowiązania odpowiednio na kwoty: 96,07, 27,00 i 672,54 zł? Jeśli faktycznie takie oświadczenia zostały przez Obwinionego złożone to dlaczego Komisja I instancji nie zastosowała art. 26 ust.1 uo ndfp?

Dopiero udzielenie przez Komisję I instancji pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy doszło do popełnienia przez Obwinionego zarzucanych mu czynów pozwala na ocenę czy owe naruszenia (w sensie przedmiotowym) zostały przez Obwinionego popełnione w zawiniony sposób. Także i ta kwestia wymaga przeprowadzenia stosownego postępowania dowodowego, którego dotychczas nie przeprowadzono.

W tej sytuacji, skoro konieczne jest przeprowadzenie postępowania dowodowego w znacznym rozmiarze GKO zdecydowała o przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję I instancji. Podkreślić jednak należy, że uwzględnienie odwołania nie oznacza, że GKO uważa, iż Obwinionemu należy przypisać odpowiedzialność za zarzucane czyny.. Jak zauważono wyżej, dopiero zgromadzenie wyczerpującego materiału dowodowego pozwoli ustalić czy w ogóle doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a jeśli tak czy można Obwinionemu przypisać winę i karę za ich popełnienie.

Mając na uwadze powyższe, GKO orzekła, jak w sentencji orzeczenia.