



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

Warszawa, dnia 4 lipca 2019 r.

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

<b>Przewodnicząca:</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>Sławomir Franek (<i>spr.</i>)</b>
Protokolant:		<b><i>Anna Jedlińska</i></b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**,  
po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 lipca 2019 r., odwołania Obwinionego (X) oraz  
odwołania wniesionego przez obrońcę w imieniu Obwinionego (Y), od orzeczenia  
Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów  
publicznych przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych z dnia 6 marca 2019 r.,  
sygn. akt: BDF3.4801.35.2018, w zakresie, w którym uznała:

1. (X) – pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora  
Instytutu (...), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w  
art. 11 uondfp, polegające na wydatkowaniu w okresie od stycznia do marca 2016 r.  
łącznie kwoty 10.258,80 zł na dodatkowe świadczenia medyczne dla niektórych  
pracowników, z naruszeniem przepisu art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (Dz.  
U. z 2017 r., poz. 2077, z późn. zm.), tj.:

## Sygn. akt BDF1.4800.42.2019

—kwoty 3.419,60 zł ujętej w fakturze nr 67060992 z 8.01.2016 r. o wartości 10.935,60 zł, która została zapłacona w dniu 25.01.2016 r.

Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 25.01.2016 r.

—kwoty 3.419,60 zł ujętej w fakturze nr 67063886 z 9.02.2016 r. o wartości 10.935,60 zł, która została zapłacona w dniu 25.02.2016 r.

Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 25.02.2016 r.

—kwoty 3.419,60 zł ujętej w fakturze nr 67066976 z 9.03.2016 r. o wartości 11.141,60 zł, która została zapłacona w dniu 31.03.2016 r.

Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 31.03.2016 r.

2. (Y)– pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Instytutu (...), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w:

1. art. 9 pkt 1 uondfp, polegającego na wydatkowaniu w dniu 11.08.2016 r. dotacji w łącznej kwocie 4.938,20 zł otrzymanej od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na podstawie umowy 85/DF-I/2016 z dnia 11.03.2016 r. na sfinansowanie zadania, pn. Obsługa Programu Wieloletniego „Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa – Priorytet 2 Infrastruktura Bibliotek” niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, co stanowi naruszenie §1 pkt 1 umowy;

2. art. 9 pkt 3 uondfp, polegającego na niedokonaniu w terminie do 11.02.2017 r. zwrotu dotacji w należnej wysokości 40.329,24 zł otrzymanej od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na podstawie umowy nr 84/DF-I/DF/2016 z 17.06.2016 r. na wydatki bieżące programu pn. „Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa – Priorytet 2. Infrastruktura Bibliotek 2016 – 2020”, co stanowi naruszenie § 8 i 11 umowy oraz art. 169 ust. 1 pkt 2) ustawy o finansach publicznych.

Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 12.02.2017 r.

3. art. 11 uondfp, polegającego na wydatkowaniu w okresie od kwietnia do grudnia 2016 r. łącznej kwoty 30.735,20 zł na dodatkowe świadczenia medyczne dla niektórych pracowników, z naruszeniem przepisu art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.), tj.:

**Sygn. akt BDF1.4800.42.2019**

— kwoty 3.378,40 zł ujętej w fakturze nr 67069948 z 8.04.2016 r. o wartości 10.832,60 zł, która została zapłacona 22.04.2016 r.

Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 22.04.2016 r.

— kwoty 3.378,40 zł ujętej w fakturze nr 67253007 z 10.05.2016 r. o wartości 10.832,60 zł, która została zapłacona w dniu 30.05.2016 r.

Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 30.05.2016 r.

— kwoty 3.337,20 zł ujętej w fakturze nr 67255688 z 8.06.2016 r. o wartości 10.572,90 zł, która została zapłacona w dniu 21.06.2016 r.

Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 21.06.2016 r.

— kwoty 3.419,60 zł ujętej w fakturze nr 67259135 z 8.07.2016 r. o wartości 10.778,90 zł, która została zapłacona w dniu 22.07.2016 r.

Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 22.07.2016 r.

— kwoty 3.378,40 zł ujętej w fakturze nr 67291172 z 10.08.2016 r. o wartości 10.832,60 zł, która została zapłacona w dniu 22.08.2016 r.

Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 22.08.2016 r.

— kwoty 3.378,40 zł ujętej w fakturze nr 67296095 z 9.09.2016 r. o wartości 11.092,30 zł, która została zapłacona w dniu 12.10.2016 r.

Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 12.10.2016 r.

— kwoty 3.502,00 zł ujętej w fakturze nr 67298570 z 10.10.2016 r. o wartości 11.244,60 zł, która została zapłacona w dniu 24.10.2016 r.

Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 24.10.2016 r.

— kwoty 3.460,80 zł ujętej w fakturze nr 67301759 z 9.11.2016 r. o wartości 11.347,60 zł, która została zapłacona w dniu 23.11.2016 r.

Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 23.11.2016 r.

— kwoty 3.502,00 zł ujętej w fakturze nr 67305123 z 8.12.2016 r. o wartości 11.347,60 zł, która została zapłacona została w dniu 16.12.2016 r.

Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 16.12.2016.

4. art. 14 pkt 5 uondfp, polegającego na dokonaniu wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z przekroczeniem terminu zapłaty za kwiecień 2016 r., tj. z naruszeniem art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 Nr 127, poz. 721 ze zm.).

Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 21.05.2016 r.

5. art. 15 uondfp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających plan finansowy Instytutu (...) na 2016 r. o kwotę 562.838,85 zł poprzez zawarcie w dniu 1.07.2016 r. umowy na „Utworzenie i prowadzenie biblioteki (...)” za cenę brutto 862.838,85 zł, czym przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających plan finansowy Instytutu (...) na 2016 rok o kwotę o 562.838,85 zł, co stanowi naruszenie art. 46 ust. 1 w związku z art. 30 ust. 2 i art. 31 pkt 4 ustawy o finansach publicznych oraz art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2017, poz. 862).

oraz odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu (X) a Obwinionemu (Y) wymierzyła karę nagany oraz obciążyła każdego z Obwinionych obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości po 327,81 zł

**orzeka**

1. **na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.) – zwanej dalej także uondfp, utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym Obwinionego (X),**
2. **na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym obwinionego (Y) w pkt 2. ppkt 1), 2), 4) i na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 uondfp umarza postępowanie w sprawie,**
3. **na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uondfp, utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym Obwinionego (Y) w zakresie pkt 2. ppkt 3) i 5) oraz pkt 4,**
4. **uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie pkt 3 i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 uondfp wymierza Obwinionemu (Y) karę upomnienia.**

**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**

Orzeczeniem z dnia 6 marca 2019 r. Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych (dalej MKO lub Komisja) uznała:

1. Obwinionego (X) za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 uondfp, polegającego na wydatkowaniu w okresie od stycznia do marca 2016 r. łącznej kwoty 10.258,80 zł na dodatkowe świadczenia medyczne dla niektórych pracowników, z naruszeniem przepisu art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869) zwana dalej uofp, tj.:
  - kwoty 3.419,60 zł ujętej w fakturze nr 67060992 z 8.01.2016 r. o wartości 10.935,60 zł, która została zapłacona w dniu 25.01.2016 r. Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 25.01.2016 r.
  - kwoty 3.419,60 zł ujętej w fakturze nr 67063886 z 9.02.2016 r. o wartości 10.935,60 zł, która została zapłacona w dniu 25.02.2016 r. Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 25.02.2016 r.
  - kwoty 3.419,60 zł ujętej w fakturze nr 67066976 z 9.03.2016 r. o wartości 11.141,60 zł, która została zapłacona w dniu 31.03.2016 r. Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 31.03.2016 r.

MKO na podstawie art. 36 ust. 1 uondfp odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu (X)

2. Obwinionego (Y) za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w:
  - 1) art. 9 pkt 1 uondfp, polegającego na wydatkowaniu w dniu 11.08.2016 r. dotacji w łącznej kwocie 4.938,20 zł otrzymanej od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na podstawie umowy 85/DF-I/2016 z dnia 11.03.2016 r. na sfinansowanie zadania pn. Obsługa Programu Wieloletniego „Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa”. Priorytet 2 „Infrastruktura Bibliotek” niezgodnie z

przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, co stanowi naruszenie §1 pkt 1 umowy.

- 2) art. 9 pkt 3 uońdofp, polegającego na niedokonaniu w terminie do 11.02.2017 r. zwrotu dotacji w należnej wysokości 40.329,24 zł otrzymanej od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na podstawie umowy nr 84/DF-I/DF/2016 z 17.06.2016 r. na wydatki bieżące programu pn. „Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa - Priorytet 2. Infrastruktura bibliotek 2016 – 2020”, co stanowi naruszenie § 8 i 11 umowy oraz art. 169 ust. 1 pkt 2) uofp. Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 12.02.2017 r.
- 3) art. 11 uońdofp, polegającego na wydatkowaniu w okresie od kwietnia do grudnia 2016 r. łącznej kwoty 30.735,20 zł na dodatkowe świadczenia medyczne dla niektórych pracowników, z naruszeniem przepisu art. 44 ust. 2 uofp, tj.:
  - kwoty 3.378,40 zł ujętej w fakturze nr 67069948 z 8.04.2016 r. o wartości 10.832,60 zł, która została zapłacona 22.04.2016 r. Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 22.04.2016 r.
  - kwoty 3.378,40 zł ujętej w fakturze nr 67253007 z 10.05.2016 r. o wartości 10.832,60 zł, która została zapłacona w dniu 30.05.2016 r. Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 30.05.2016 r.
  - kwoty 3.337,20 zł ujętej w fakturze nr 67255688 z 8.06.2016 r. o wartości 10.572,90 zł, która została zapłacona w dniu 21.06.2016 r. Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 21.06.2016 r.
  - kwoty 3.419,60 zł ujętej w fakturze nr 67259135 z 8.07.2016 r. o wartości 10.778,90 zł, która została zapłacona w dniu 22.07.2016 r. Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 22.07.2016 r.
  - kwoty 3.378,40 zł ujętej w fakturze nr 67291172 z 10.08.2016 r. o wartości 10.832,60 zł, która została zapłacona w dniu 22.08.2016 r. Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 22.08.2016 r.
  - kwoty 3.378,40 zł ujętej w fakturze nr 67296095 z 9.09.2016 r. o wartości 11.092,30 zł, która została zapłacona w dniu 12.10.2016 r. Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 12.10.2016 r.

## Sygn. akt BDF1.4800.42.2019

- kwoty 3.502,00 zł ujętej w fakturze nr 67298570 z 10.10.2016 r. o wartości 11.244,60 zł, która została zapłacona w dniu 24.10.2016 r. Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 24.10.2016 r.
  - kwoty 3.460,80 zł ujętej w fakturze nr 67301759 z 9.11.2016 r. o wartości 11.347,60 zł, która została zapłacona w dniu 23.11.2016 r. Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 23.11.2016 r.
  - kwoty 3.502,00 zł ujętej w fakturze nr 67305123 z 8.12.2016 r. o wartości 11.347,60 zł, która została zapłacona została w dniu 16.12.2016 r. Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 16.12.2016.
- 4) art. 14 pkt 5 uondfp, polegającego na dokonaniu wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z przekroczeniem terminu zapłaty za kwiecień 2016 r., tj. z naruszeniem art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tj. Dz.U. z 2011 Nr 127, poz. 721 ze zm.). Data naruszenia dyscypliny finansów publicznych 21.05.2016 r.
- 5) art. 15 uondfp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających plan finansowy Instytutu (...) na 2016 r. o kwotę 562.838,85 zł poprzez zawarcie w dniu 1.07.2016 r. umowy na „Utworzenie i prowadzenie (...)” za cenę brutto 862.838,85 zł, czym przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających plan finansowy Instytutu (...) na 2016 rok o kwotę o 562.838,85 zł, co stanowi naruszenie art. 46 ust. 1 w związku z art. 30 ust. 2 i art. 31 pkt 4 ustawy o finansach publicznych oraz art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2017, poz. 862).

MKO na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 uondfp wymierzyła Obwinionemu (Y) karę nagany.

Orzeczenie to było wynikiem wniosku o ukaranie złożonego 2 października 2018 r. (BDF3.4880.58.2018) przez Zastępcę Rzecznika do Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych.

Biorąc pod uwagę fakt, że obydwaj Obwinieni w momencie popełnienia zarzucanych im czynów pełnili funkcję kierownika jednostki sektora finansów publicznych - Pan (X) pełnił funkcję Dyrektora Instytutu (...) od dnia 5.02.2008 r. do dnia 3.04.2016 r., natomiast Pan (Y)

pełnił funkcję Dyrektora Instytutu (...) od dnia 4.04.2016 r. do chwili obecnej - Komisja uznała, że w świetle art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp, obydwaj Obwinieni podlegają odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i może być im przypisana odpowiedzialność za popełnienie czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych.

W zakresie czynów popełnionych przez Obwinionych, stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 uondfp, Komisja stwierdziła, że bezspornym w sprawie było, że obydwaj Obwinieni dokonali wydatku na dodatkowe świadczenia medyczne dla niektórych pracowników, z naruszeniem przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków. MKO wskazała, iż przepisem prawa materialnego stanowiącym podstawę dokonywania wydatków na rzecz pracowników instytucji kultury jest ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Przepisy tej ustawy nie przewidują prawa pracowników do dodatkowych świadczeń medycznych. Również powołany przez Obwinionego (Y) w wyjaśnieniach Regulamin wynagradzania dla pracowników Instytutu (...), wprowadzony zarządzeniem nr 06/2015 z 2.11.2015 r. Dyrektora Instytutu (...) w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników Instytutu (...) nie przewiduje tego rodzaju świadczeń. Wobec powyższego, Komisja stwierdziła, że brak było podstawy prawnej do ustalenia prawa pracowników do tego rodzaju dodatkowych świadczeń medycznych, a zatem wydatki poniesione na ten cel przez (X) w kwocie 10 258,80 zł i (Y) w kwocie 30 735,20 zł były dokonane z naruszeniem przepisu art. 44 ust. 2 uofp, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów określone w art. 11 uondfp.

W zakresie czynu zarzucanego Obwinionemu (Y) stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 9 pkt 1 uondfp oraz czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 14 pkt 5 uondfp, Komisja stwierdziła, że bezspornym w sprawie było, że doszło do wydatkowania dotacji w kwocie 4 938,20 zł otrzymanej od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na podstawie umowy na sfinansowanie zadania pn. Obsługa Programu Wieloletniego „Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa”. Priorytet 2 „Infrastruktura Bibliotek” niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację oraz że doszło również do naruszenia dyscypliny polegającego na dokonaniu wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z przekroczeniem terminu zapłaty (wpłaty dokonano w dniu 30.05.2016 r. tj. po upływie 10 dni od terminu płatności przypadającego na 20.05.2016 r.).

W rozumieniu art. 9 pkt 1 uondfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację.



## Sygn. akt BDF1.4800.42.2019

Jak wskazał i potwierdził w swoich wyjaśnieniach Obwiniony (Y) wydatki w kwocie 4 938,20 zł zostały omyłkowo rozliczone w ramach umowy 85/DF-I/2016 z 11 marca 2016 r. w związku z tym, że Instytut (...) realizuje dwa Programy Rozwoju Czytelnictwa o takich samych nazwach. Błędny opis przez pracownika merytorycznego na fakturze spowodował błędne zakwalifikowanie do innego programu. Zatem jak ustaliła Komisja na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego w rozliczeniu przedmiotowej dotacji ujęte zostały dwa wydatki poniesione w związku z realizacją innego zadania, co pozwala bezspornie uznać, iż doszło do wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającą dotację, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 9 pkt 1 uondfp.

W odniesieniu do czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 14 pkt 5 uondfp, polegające na nieopłaceniu w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Obwiniony (Y) wyjaśnił, iż przekroczenie o 10 dni terminu dokonania ww. wpłaty nastąpiło wskutek błędu pracownika.

W przypadku obu zarzucanych (Y) czynów, Obwiniony stał na stanowisku, że stopień odpowiedzialności Dyrektora za działania swoich pracowników jest ograniczony i nie powinien być On karany za błędy tych pracowników.

Odnosząc się do wyjaśnień i twierdzeń Obwinionego Komisja wskazała, na utrwalony w orzecznictwie GKO pogląd, iż powierzenie obowiązków pracownikowi nawet posiadającemu specjalistyczną wiedzę i doświadczenie zawodowe w danej dziedzinie z zakresu gospodarowania środkami publicznymi nie stanowi przesłanki ekskulpującej przełożonego (kierownika jednostki) z odpowiedzialności w zakresie zarzucanego mu czynu. Kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność również za nieprawidłowe działanie pracowników jednostki, co wynika m.in. z faktu posiadania uprawnień do nadzorowania ich pracy. Zaufanie do pracowników, nawet obiektywnie uzasadnione, nie stoi na przeszkodzie weryfikowania dokonywanych przez nich czynności, w szczególności w zakresie terminowości i sprawdzania sporządzonych przez nich dokumentów i nie zwalnia kierownika od odpowiedzialności za powstałe w wyniku takiego działania naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 9 pkt 1 i art. 14 pkt 5 uondfp.

Komisja uznała również jako bezsporne popełnienie przez Obwinionego (Y) czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 9 pkt 3 uondfp.

Zgodnie z tym przepisem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należytym wysokości. Obowiązek zwrotu dotacji wynika z art. 169 ust. 1 pkt 2 uofp, który stanowi, że dotacje z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności pobrania dotacji. Należy mieć na uwadze, że stwierdzenie okoliczności, stanowiących przesłankę merytoryczną zwrotu dotacji zgodnie z art. 169 ust. 1 uofp może nastąpić w trybie czynności właściwego organu administracyjnego, lecz może być także efektem ustalenia przez samego beneficjenta.

Komisja podzieliła ustalenia Zastępcy Rzecznika, zgodnie z którym Instytut (...) już w dniu 27 stycznia 2017 r. powziął wiedzę, iż środki przekazane Gminnemu Centrum Kultury w (...) wydatkowane zostały po terminie realizacji zadania, co wiązało się z koniecznością ich zwrotu zgodnie z postanowieniami umowy dotacyjnej, w terminie 15 dni od stwierdzenia tej nieprawidłowości, tj. w terminie do 11 lutego 2017 r. Okoliczność wydatkowania środków po terminie realizacji zadania wynikała wprost z przedłożonego sprawozdania i wbrew twierdzeniom Obwinionego nie wymagała „potwierdzenia przez beneficjenta Programu zawyżenia rozliczanej dotacji” poprzez zwrot wskazanej kwoty na konto Instytutu (...). Umowa z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie przewidywała, że zwrot przez Instytut (...) dotacji niewykorzystanej, czy też wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem uzależniony jest od zwrotu środków przez beneficjenta Programu.

W opinii Komisji Instytut (...) znając postanowienia wiążącej go umowy z donatorem mógł w umowach zawieranych z dalszymi beneficjentami (Gminnym Centrum Kultury) zapewnić sobie niezbędny czas na analizę rozliczeń, tak aby dotrzymać warunków umowy dotacyjnej z MKiDN, która przewidywała obowiązek zwrotu środków niewykorzystanych w terminie realizacji zadania nie później niż 15 dni od zakończenia zadania.

MKO podkreśliła przy tym, że obowiązek zwrotu niewykorzystanych środków dotacji spoczywał na Instytucie (...) niezależnie od daty przedłożenia prawidłowego raportu przez jednostkę korzystającą ze środków. Umowa z MKiDN nie wiązała bowiem terminu zwrotu dotacji z terminem przedłożenia prawidłowego raportu przez beneficjenta Programu.

Odnosząc się do wyjaśnień Obwinionego, potwierdzonych również na rozprawie, Komisja stwierdziła, że podniesione okoliczności nie uzasadniają zwłoki w terminowym rozliczeniu dotacji, ponieważ decydujący charakter miały postanowienia zawartej z MKiDN umowy

dotacyjnej, która przewidywała obowiązek zwrotu środków niewykorzystanych w terminie realizacji zadania nie później niż 15 dni od zakończenia zadania. Obwiniony obowiązany był przestrzegać warunków określonych w zawartej umowie dotacyjnej, które w sposób precyzyjny i przejrzysty określały zasady rozliczania projektu, terminy złożenia sprawozdania końcowego oraz zwrotu niewykorzystanej części dotacji. Ponadto jako osoba, która działała w imieniu podmiotu, który otrzymał dotację, powinien znać i stosować przepisy prawa powszechnie obowiązującego, dotyczące obowiązku rozliczenia i zwrotu niewykorzystanych środków dotacji w stosownych terminach.

W zakresie czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 uoondfp, polegające na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z planu finansowego jednostki, Komisja ustaliła, iż bezspornym jest, że Obwiniony, podpisując w dniu 1.07.2016 r. umowę na „Utworzenie i prowadzenie (...)” za cenę brutto 862 838,85 zł. przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających plan finansowy Instytutu (...) na 2016 rok o kwotę 562 838,85 zł.

W świetle art. 15 uoondfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Reguły zaciągania przez jednostki sektora finansów publicznych zobowiązań angażujących środki publiczne określa art. 46 ust. 1 uofp. Jednostki te mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. Upoważnienie do zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne wyznacza zatem m.in. plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych. Natomiast zaciągnięcie zobowiązania powyżej limitów określonych w planie finansowym stanowi przekroczenie zakresu tego upoważnienia, co skutkuje naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy oraz dowodu z wyjaśnień złożonych w toku przeprowadzonej rozprawy Komisja ustaliła, że w dniu podpisania przedmiotowej umowy w planie finansowym Instytutu (...) na 2016 r. zaplanowano środki na wykonanie wyżej wymienionego zadania w wysokości 300 000 zł, a zatem niższej o 562 838,85 od kwoty określonej w umowie. Instytut (...)

## Sygn. akt BDF1.4800.42.2019

podejmował w 2016 r., już po podpisaniu ww. umowy, działania mające na celu pozyskanie zapewnień MKiDN o zagwarantowaniu środków finansowych pozwalających na sfinansowanie całości zobowiązań wynikających z zawartej umowy, o czym świadczy pismo z 1.08.2016 r. Jednakże takiego zapewnienia uzyskania tych środków z Ministerstwa nie uzyskał. Decyzję o zwiększeniu dotacji na zadanie objęte umową z Wydawnictwem PWN Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego podjął dopiero w dniu 22.02.2017 r., o czym Instytut (...) został poinformowany pismem z dnia 02.03.2017 r.

Złożone również podczas rozprawy wyjaśnienia potwierdzają, że w chwili zawarcia umowy na „Utworzenie i prowadzenie (...)” nie były w pełni zabezpieczone środki na wykonanie tego zadania.

Komisja nie dała wiary zeznaniom Świadka w części w której stwierdził on, iż kwota 300 tys. zł zabezpieczona w budżecie Instytutu (...) w roku 2016 miała pokryć jedynie koszty budowy i wdrożenia systemu, natomiast nie obejmowała kosztów utrzymania systemu, które miały być ponoszone w kolejnych latach. Zeznania te pozostają w sprzeczności z treścią znajdujących się w aktach sprawy dowodów w postaci pism MKiDN z dnia 13 kwietnia 2015 r. oraz z dnia 17 września 2015 r., w których Ministerstwo informowało Instytut (...), że przewiduje (szacuje), że koszt budowy, wdrożenia ale również utrzymania przez 5 lat platformy cyfrowej obejmie kwotę około 300 tys. i takie też środki zabezpieczone zostały na przedmiotowe zadanie w planie finansowym jednostki na 2016 r.

Brak jest dowodów potwierdzających, czy choćby wskazujących na zabezpieczenie finansowania wydatków na przedmiotowe zadanie w wysokości zaciągniętego przez Obwinionego zobowiązania w kwocie przewyższającej plan o 562 838,85 zł.

W opinii Komisji obowiązkiem kierownika jednostki jest zabezpieczenie środków na sfinansowanie zaciągniętego zobowiązania. Obwiniony powinien mieć zapewnienie finansowania zadania, gdzie określony zostałby również górny limit wydatków na to zadanie.

Niezależnie od powyższego, zdaniem Komisji, zgodnie również z poglądem wyrażonym przez GKO w orzeczeniu z 7 maja 2012 r. (BDF1/4900/38/36/12/939), rozwiązaniem chroniącym jednostkę przed niebezpieczeństwem przekroczenia limitu wydatków określonych w planie finansowym jednostki na zaciąganie zobowiązań „mogłoby być zawarcie umowy warunkowej, której skuteczność jest zależna od zabezpieczenia środków w planach finansowych kolejnych lat realizacji zadania.”. Podobnie w orzeczeniu z 7 września 2006 r. (DF/GKO-4900-20/27/06/326), GKO wskazała „Podpisanie umowy, w której

realizacja zadań podzielona została na etapy, a przystąpienie do kolejnego etapu uwarunkowane zostało zaistnieniem określonej tą umową okoliczności może oznaczać, że w chwili podpisania umowy nie zostało zaciągnięte zobowiązanie w pełnej wysokości, a jedynie do wysokości kosztu realizacji I etapu. Realizacja drugiego etapu objęta została warunkiem zawieszającym.”. Jak ustaliła Komisja w zawartej umowie nie zawarto klauzuli, iż realizacja umowy w kolejnych latach będzie uwarunkowana uzyskaniem przez Instytut (...) odpowiednich środków finansowych.

Faktem jest również, co zostało potwierdzone w wyjaśnieniach w toku rozprawy, że zobowiązanie wynikające z przedmiotowej umowy nie dotyczyło zadania ujętego w programie wieloletnim w rozumieniu art. 136 uofp, ani też nie uzyskało od Ministra Finansów zapewnienia finansowania z budżetu państwa, o którym mowa w art. 153 uofp.

W kontekście zarzucanego Obwinionemu czynu polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z planu finansowego jednostki, w ocenie Komisji nie może zyskać akceptacji wyjaśnienie Obwinionego, iż był on uprawniony do zawarcia umowy obejmującej całe zadanie, gdyż Instytut był uprawniony do zawierania umów wieloletnich, których finansowanie było zapewnione z przychodów własnych Instytutu lub dotacji podmiotowej. Zdaniem Komisji upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązania wynikającego z umowy powinno wynikać z planu finansowego jednostki, tj. powinno mieć pokrycie w środkach w zatwierdzonym planie finansowym.

Jak wskazuje się w orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej upoważnieniem do zaciągnięcia zobowiązania jest kwota wydatków planowanych na dany cel w budżecie, układzie wykonawczym, planie finansowym konkretnej jednostki zaciągającej zobowiązanie (orzeczenie GKO z dnia 22 czerwca 2006 r., DF/GKO-4900-43/56/06/1249). Plan finansowy wydatków jednostki jest nie tylko limitem wydatków na dany rok, ale także limitem zobowiązań, w granicach którego dopuszczalne jest ich zaciągnięcie (orzeczenie GKO z dnia 18 czerwca 2001 r., DF/GKO/Odw.-62/83-84/2001).

Zakładanie sfinansowania realizacji zadania po 2016 roku w zakresie kosztów utrzymania systemu w formie środków do dyspozycji w ramach dotacji podmiotowej, bądź środków wypracowanych jako środki własne z tytułu innych przychodów niż dotacje pozyskiwanych przez Instytut (...), jak wskazał Świadek oraz Obrońca Obwinionego w wyjaśnieniach na rozprawie, nie niweczy faktu, że Obwiniony w 2016 r. zaciągnął zobowiązanie ponad limit

## Sygn. akt BDF1.4800.42.2019

wydatków określony w planie finansowym jednostki, a w konsekwencji dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 uoondfp.

W ocenie Komisji zaciągnięcie zobowiązania nastąpiło w chwili, kiedy w planie finansowym jednostki nie były przewidziane środki na realizację zadania w pełnej wysokości, a zatem nastąpiło przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań. Obwiniony podpisując przedmiotową umowę przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających plan finansowy Instytut (...) na 2016 rok o kwotę o 562 838,85 zł, co stanowi naruszenie art. 46 ust. 1 uofp w związku z art. 30 ust. 2 i art. 31 pkt 4 oraz art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

W przekonaniu Komisji, w świetle zgromadzonego materiału dowodowego, Obwinieni mieli obiektywną możliwość innego zachowania, które pozwoliłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Obwinieni działając w sposób prawidłowy, a w szczególności stosując przepisy dotyczące poszczególnych rodzajów wydatków, mogli i powinni byli uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Obwiniony (Y) działając w sposób prawidłowy i dokładając należytej staranności przy rozliczaniu dotacji celowej w kwocie 4 938,20 zł m.in. poprzez zapewnienie prawidłowego rozliczania dowodów księgowych stanowiących podstawę dokonanych wydatków, mógł uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, dokonując wydatkowania dotacji zgodnie z przeznaczeniem. Ponadto w kwestii niedokonania w terminie zwrotu dotacji w kwocie 40 329,24 zł powinien był zapewnić dokonanie przez Instytut (...) prawidłowego i terminowego zwrotu niewykorzystanej części dotacji udzielonej beneficjentowi przez Instytut (...), co powinno było nastąpić poprzez zwrot zakwestionowanej kwoty dotacji w ustawowym terminie, tj. nie później niż do 11.02.2017 r. Jako osoba, która działała w imieniu podmiotu, który otrzymał dotację, powinien znać i stosować przepisy prawa powszechnie obowiązującego, dotyczące obowiązku rozliczenia i zwrotu niewykorzystanych środków dotacji w stosownych terminach. Obowiązany był również przestrzegać warunków określonych w zawartej umowie dotacyjnej.

W odniesieniu do naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na nieopłaceniu w terminie przez Instytut (...) wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Obwiniony powinien był tak zorganizować działalność w Instytucie, aby

zapewnione było terminowe regulowanie zobowiązań wynikających z ww. wpłat, tj. do dnia 20.05.2016 r.

Z kolei w odniesieniu do naruszenia polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym, Obwiniony mógł, zdaniem MKO, uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyby dołożył należytej staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Powinien on mianowicie w dniu podpisywania umowy, a więc w dniu zaciągania zobowiązania mieć zapewnione środki finansowe w planie finansowym. Obwiniony powinien przed podpisaniem umowy podjąć działania mające na celu pozyskanie chociażby zapewnienia MKiDN o zagwarantowaniu środków finansowych pozwalających na sfinansowanie całości zobowiązań wynikających z zawartej umowy. Innym możliwym rozwiązaniem chroniącym przed niebezpieczeństwem przekroczenia limitu wydatków określonych w planie finansowym jednostki na zaciągnięcie zobowiązań byłoby zawarcie umowy warunkowej z Wydawnictwem PWN, której skuteczność uzależniona byłaby od zabezpieczenia środków w planach finansowych na kolejne lata budżetowe realizacji zadania.

Wymierzając Obwinionemu (Y) karę nagany, Komisja uwzględniła całokształt okoliczności faktycznych sprawy, w tym wielość czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych przypisanych Obwinionemu jak również w szczególności fakt, iż w przypadku jednego z przypisanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających plan finansowy, wysokość zaciągniętego zobowiązania była znaczna bowiem dotyczyła kwoty 562 838,85 zł, a tym samym stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych również ocenić należało jako znaczny.

Uwzględniając sposób zachowania Obwinionego po stwierdzeniu naruszeń zmierzający do przewrócenia ładu finansów publicznych oraz ich wyeliminowania w przyszłości, jak również fakt, że Obwiniony nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w ocenie Komisji wymierzenie kary nagany wypełnia względem Obwinionego (Y) cele dyscyplinujące i zapobiegawcze przed popełnieniem podobnych czynów zabronionych w przyszłości.

W ocenie Komisji, wobec ustalonego stanu faktycznego, nie budzi również wątpliwości to, że Obwiniony (X), dokonując wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych

## Sygn. akt BDF1.4800.42.2019

rodzajów wydatków, naruszył dyscyplinę finansów publicznych w zakresie określonym w art. 11, a wina Obwinionego jest bezsprzeczna.

Komisja dostrzegła jednak okoliczności, o których mowa w art. 36 ust. 1 uodfnp, które pozwoliły na odstąpienie od wymierzenia Obwinionemu (X) kary. Przepis ten stanowi, że w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju a nawet odstąpić od jej wymierzenia.

W ocenie Komisji za odstąpieniem od wymierzenia Obwinionemu kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przemawiała w szczególności okoliczność krótkiego (3 miesięcznego) okresu sprawowania funkcji Dyrektora Instytutu w momencie popełnienia zarzucanego mu czynu oraz fakt, iż wysokość wydatkowanej łącznie kwoty na dodatkowe świadczenia medyczne dla pracowników była stosunkowo niska, a stopień szkodliwości dla finansów publicznych nie jest znaczny.

Od tego orzeczenia Obwinienie złożyli odwołanie do GKO.

(X) w swoim odwołaniu wskazał, że zarzuty wobec niego dotyczą realizacji umowy zawartej w roku 2010, a w momencie jej zawierania przeprowadzone zostały stosowne analizy prawne, które potwierdzały jej całkowitą zgodność z ówczesnie obowiązującymi przepisami. Ponadto wskazał, że umowa ta, jak również jej realizacja nie były kiedykolwiek kwestionowane przez żadną kontrolę dokonaną w Instytucie (...) przez Najwyższą Izbę Kontroli czy służby kontrolno-finansowe Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Jego zdaniem, nawet gdyby nastąpiło hipotetyczne naruszenie prawa przy zawieraniu umowy w roku 2010 to w świetle art. 38. ust. 1 uodfnp nastąpiło przedawnienie.

Wskazał ponadto, że podniesione wobec jego osoby domniemane przypadki naruszenia dyscypliny finansów publicznych mają znikomą szkodliwość dla finansów publicznych i zgodnie z dyspozycją art. 28 ust. 1 uodfnp w takich przypadkach nie dochodzi się odpowiedzialności.

W związku z powyższym wniósł o uniewinnienie lub umorzenie postępowania.

Obrońca Obwinionego (Y) wskazał w odwołaniu

1. w odniesieniu do czynu opisanego w art. 9 pkt 1 uodfnp:



## Sygn. akt BDF1.4800.42.2019

- a) naruszenie art. 89 ust. 1 uondfp poprzez brak wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, w szczególności poprzez nieuzasadnione oddalenie wniosków dowodowych Obwinionego, tj. wniosku o przesłuchanie świadka Ryszarda Skrzypczaka oraz wniosku o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z pisma Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 sierpnia 2018 roku skierowanego do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w (...) stanowiącego odpowiedź o sposobie wykorzystania informacji z audytu przeprowadzonego w Instytucie (...), w zakresie gospodarowania środkami publicznymi w 2016 roku,
  - b) naruszenie art. 19 ust. 2 uondfp poprzez uznanie, iż działanie Obwinionego było zawinione jak również, stwierdzenie, że Obwiniony działając w sposób prawidłowy i dokładając należytej staranności przy rozliczaniu dotacji celowej w kwocie 4 983,20 zł m.in. poprzez zapewnienie prawidłowego rozliczania dowodów księgowych stanowiących podstawę dokonanych wydatków, mógł uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, dokonując wydatkowania dotacji zgodnie z przeznaczeniem,
  - c) z ostrożności procesowej - na wypadek nieuwzględnienia powyższych zarzutów - naruszenie art. 28 ust. 1 uondfp poprzez dochodzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy,
2. w odniesieniu do czynu opisanego w art. 9 pkt 3 uondfp:
- a) naruszenie art. 89 ust. 1 uondfp poprzez brak wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, w szczególności poprzez nieuzasadnione oddalenie wniosków dowodowych Obwinionego, tj. wniosku o przesłuchanie świadka Ryszarda Skrzypczaka oraz wniosku o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z pisma Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 sierpnia 2018 roku skierowanego do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w (...) stanowiącego odpowiedź o sposobie wykorzystania informacji z audytu przeprowadzonego w Instytucie (...) w zakresie gospodarowania środkami publicznymi w 2016 roku,
  - b) naruszenie art. 9 pkt 3 w zw. z art. 19 ust. 1 w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 2) poprzez uznanie, że doszło do niedokonania zwrotu dotacji w terminie,

- c) z ostrożności procesowej - na wypadek nieuwzględnienia powyższych zarzutów - naruszenie art. 19 ust. 2 uondfp poprzez uznanie, iż działanie Obwinionego było zawinione oraz, że Obwiniony miał obiektywną możliwość innego zachowania, które pozwoliłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
  - d) z ostrożności procesowej - na wypadek nieuwzględnienia powyższych zarzutów - naruszenie art. 28 ust. 1 uondfp poprzez dochodzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy,
3. w odniesieniu do czynu opisanego w art. 11 uondfp:
- a) naruszenie art. 89 ust. 1 uondfp poprzez brak wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, w szczególności poprzez nieuzasadnione oddalenie wniosków dowodowych Obwinionego, tj. wniosku o przesłuchanie świadka Ryszarda Skrzypczaka oraz wniosku o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z pisma Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 sierpnia 2018 roku skierowanego do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w (...) stanowiącego odpowiedź o sposobie wykorzystania informacji z audytu przeprowadzonego w Instytucie (...) w zakresie gospodarowania środkami publicznymi w 2016 roku,
  - b) naruszenie art. 19 ust. 2 uondfp poprzez uznanie, iż działanie Obwinionego było zawinione oraz, że Obwiniony miał obiektywną możliwość innego zachowania, które pozwoliłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
  - c) z ostrożności procesowej - na wypadek nieuwzględnienia powyższych zarzutów - naruszenie art. 28 ust. 1 uondfp poprzez dochodzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy,
4. w odniesieniu do czynu opisanego w art. 14 pkt 5 uondfp:
- a) naruszenie art. 89 ust. 1 uondfp poprzez brak wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, w szczególności poprzez nieuzasadnione oddalenie wniosków dowodowych Obwinionego, tj. wniosku o przesłuchanie świadka Ryszarda Skrzypczaka oraz wniosku o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z pisma Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 sierpnia 2018 roku skierowanego do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w

(...) stanowiącego odpowiedź o sposobie wykorzystania informacji z audytu przeprowadzonego w Instytucie (...), w zakresie gospodarowania środkami publicznymi w 2016 roku,

- b) naruszenie art. 19 ust. 2 uondfp poprzez uznanie, iż działanie Obwinionego było zawinione oraz, że Obwiniony miał możliwość innego zachowania, które pozwoliłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. tak zorganizować działalność w Instytucie, aby zapewnione było terminowe regulowanie zobowiązań wynikających z wpłat, tj. do dnia 20.05.2016 r.,
  - c) z ostrożności procesowej - na wypadek nieuwzględnienia powyższych zarzutów - naruszenie art. 28 ust. 1 uondfp poprzez dochodzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy,
5. w odniesieniu do czynu opisanego w art. 15 uondfp:
- a) naruszenie art. 89 ust. 1 uondfp poprzez brak wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, w szczególności poprzez nieuzasadnione oddalenie wniosków dowodowych Obwinionego, tj. wniosku o przesłuchanie świadka Ryszarda Skrzypczaka oraz wniosku o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z pisma Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 sierpnia 2018 roku skierowanego do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w (...) stanowiącego odpowiedź o sposobie wykorzystania informacji z audytu przeprowadzonego w Instytucie (...), w zakresie gospodarowania środkami publicznymi w 2016 roku,
  - b) naruszenie art. 15 uondfp w zw. z art. 19 ust. 1 w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 2) poprzez uznanie, iż doszło do zaciągnięcia zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia,
  - c) z ostrożności procesowej - na wypadek nieuwzględnienia powyższych zarzutów - naruszenie art. 19 ust. 2 uondfp poprzez uznanie, iż działanie Obwinionego było zawinione oraz, że Obwiniony miał obiektywną możliwość innego zachowania, które pozwoliłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
  - d) z ostrożności procesowej - na wypadek nieuwzględnienia powyższych zarzutów - naruszenie art. 28 ust. 1 uondfp poprzez dochodzenie odpowiedzialności za naruszenie

dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy.

Z ostrożności procesowej, w przypadku niewydania rozstrzygnięcia uniewinniającego Obwinionego, w zakresie wskazanych wyżej czynów, wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary w stosunku do Obwinionego.

Ponadto, w odwołaniu wniesiono o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów:

- 1) z zeznań świadka Ryszarda Skrzypczaka, pełniącego od 2003 roku funkcję Zastępcy Dyrektora Instytutu (...) na okoliczność podjęcia przez Obwinionego działań związanych z wyeliminowaniem nieprawidłowości w działaniu Instytutu (...) po objęciu przez Obwinionego stanowiska dyrektora, braku wpływu Obwinionego na popełnione błędy, zaciągnięcia zobowiązania w ramach planu finansowego Instytutu (...) na 2016 rok
- 2) z pisma Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 sierpnia 2018 roku skierowanego do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (...) na okoliczność wskazania, w jaki sposób wykorzystano informację z audytu przeprowadzonego w Instytucie (...), w zakresie gospodarowania środkami publicznymi w 2016 roku oraz potwierdzenia prawidłowości działania Instytutu (...).

### **Główna Komisja Orzekająca rozpoznając sprawę zważyła, co następuje.**

W pierwszej kolejności dokonano oceny stanu prawnego obowiązującego w czasie zarzucanego czynu i w czasie orzekania. Przepis art. 24 ust. 1 uodnfp nakazuje by rozpoznając i oceniając popełniony czyn stosować przepisy ustawy obecnie obowiązującej, chyba że przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu były względniejsze dla sprawcy. Do oceny czynów będących przedmiotem niniejszego postępowania, GKO postanowiła stosować przepisy obowiązujące w dniu orzekania, uznając iż przepisy obowiązujące w dacie zarzucanych czynów nie są względniejsze dla Obwinionego.

Główna Komisja Orzekająca zwraca przy tym uwagę, że w orzeczeniu MKO z dnia 6 marca 2019 r. Obwinionym przypisano odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 uodnfp, podczas gdy podstawą prawną były przepisy art. 11 ust. 1 uodnfp, bowiem, zgodnie z art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. z 2017, poz.

## Sygn. akt BDF1.4800.42.2019

933 ze zm.), z dniem 1 czerwca 2017 r. nastąpiła zmiana treści art. 11 uondfp, która polegała na oznaczeniu dotychczasowej treści art. 11 jako ust. 1 i dodaniu ust. 2.

Podobnie w przypadku przypisania przez Komisję I instancji odpowiedzialność (Y) za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 uondfp, GKO zwraca uwagę, że właściwe powinno być przywołanie art. 15 ust. 1, bowiem zgodnie z art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności, z dniem 1 czerwca 2017 r. nastąpiła zmiana treści art. 15 uondfp, która polegała na oznaczeniu dotychczasowej treści art. 15 jako ust. 1 (z drobną zmianą dotychczasowej treści nieistotną dla przedmiotowej sprawy) i dodanie ust. 2.

Mając na uwadze, że powyższe zmiany w aspekcie rozpatrywanej sprawy miały charakter wyłącznie redakcyjny, należy uznać, że brak wskazanie właściwych ustępów art. 11 i 15 uondfp nie wpływa na poprawność rozstrzygnięcia Komisji I instancji. Dla porządku GKO w dalszej części będzie stosować właściwe oznaczenia czynów przypisanych Obwinionym tj.: art. 11 ust. 1 i art. 15 ust. 1.

Główna Komisja Orzekająca nie przychyliła się do złożonego w odwołaniu wniosku o uzupełnienie materiału dowodowego z zeznań świadka Ryszarda Skrzypczaka, pełniącego funkcję Zastępcy Dyrektora Instytutu (...) uznając, że w świetle dotychczasowych ustaleń powziętych w trakcie postępowania przedmiotowy dowód ze świadka jest nieprzydatny do stwierdzenia danej okoliczności. Komisja jednocześnie dołączyła do materiału dowodowego, zgodnie z wnioskiem złożonym w odwołaniu, pismo Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 sierpnia 2018 roku skierowane do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (...), uznając, że jego treść pozwoli na rozstrzygnięcie podniesionych w odwołaniu kwestii.

Dokonując analizy stanu faktycznego w zakresie czynów popełnionych przez Obwinionych GKO podzieliła ustalenia Komisji I instancji.

W zakresie czynów zarzuconych obu Obwinionym, stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 uondfp GKO, podobnie jak MKO, stwierdziła, że nie było podstawy prawnej do ustalenia prawa pracowników do dodatkowych świadczeń medycznych oraz ponoszenia ich kosztów przez Instytut (...). Komisja I instancji słusznie uznała, że ani z regulaminu wynagradzania obowiązującego w Instytucie, ani z przepisów *ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*, stanowiących podstawę prawa materialnego do dokonywania wydatków na rzecz

pracowników instytucji kultury nie wynika możliwość finansowania takich świadczeń. GKO potwierdziła, że bezspornym w sprawie było, że obydwaj Obwinieni dokonali wydatków na dodatkowe świadczenia medyczne dla niektórych pracowników, z naruszeniem przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków. Skoro nie ma podstawy prawnej do dokonania wydatków, to działanie Obwinionych stało w sprzeczności z normą określoną w art. 44 ust. 2 uofp, w świetle której jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Stąd też ustalenia MKO, że poniesienie wydatków ze środków Instytutu (...) na dodatkowe świadczenia medyczne przez (X) w kwocie 10 258,80 zł i przez (Y) w kwocie 30 735,20 zł stanowi naruszenie dyscypliny finansów określone w art. 11 ust. 1 uondfp, są zasadne. GKO zwróciła przy tym uwagę, że zgłoszony przez Obwinionego (X) w odwołaniu zarzut, że skoro umowa o świadczenia medyczne została zawarta w 2010 roku, to w świetle art. 38. ust. 1 uondfp nastąpiło przedawnienie karalności, jest bezzasadny. Wynika to z faktu, że podstawą odpowiedzialności za naruszenie art. 11 ust. 1 uondfp nie jest zawarcie umowy a dokonanie wydatku i to dzień w którym dokonano wydatku jest pierwszym dniem biegu terminu przedawniania karalności, które w realiach niniejszej sprawy nie wystąpiło.

W zakresie czynów przypisanych tylko (Y) GKO stwierdza co następuje.

W odniesieniu do błędnego zakwalifikowania dwóch wydatków na łączną kwotę 4 938,20 zł w ramach rozliczenia umowy dotacji 85/DF-I/2016, GKO podzieliła ustalenia MKO, że w ten sposób doszło do wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającą dotację, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 9 pkt 1 uondfp.

W odniesieniu do czynu określonego w art. 9 pkt 3 uondfp GKO bezsprzecznie uznała, że doszło do niedokonania w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości. Obowiązek zwrotu dotacji wynikał z art. 169 ust. 1 pkt 2 uofp stanowiącego, że dotacje z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności pobrania dotacji. GKO zwróciła przy tym uwagę, że zawarte w odwołaniu twierdzenie Obwinionego, że złożony 27 stycznia 2017 r. przez Gminne Centrum Kultury (...) raport końcowy „nie zawierał żadnych informacji pozwalających na ustalenie, że udzielona dotacja została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości”, nie znajduje oparcia w faktach, skoro z załączonego do raportu zestawienia

## Sygn. akt BDF1.4800.42.2019

faktur opłaconych ze środków dotacji wynikało, że Gminne Centrum Kultury (...) wykorzystало kwotę dotacji w wysokości 40 329,24 zł w dniach 9 i 10.01.2017 r., tj. po 31.12.2016 r., w którym dotacja miała zostać wykorzystana. Pozwala to uznać, że Instytut (...) właśnie 27 stycznia 2017 r. powziął wiedzę, iż środki przekazane Gminnemu Centrum Kultury (...) wydatkowane zostały po terminie realizacji zadania, a więc ustalenia MKO o niedokonaniu w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości są w pełni uzasadnione.

W zakresie czynu określonego w art. 14 pkt 5 uondfp nie budzi żadnych wątpliwości, że wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych za kwiecień 2016 roku na kwotę 6 173 zł dokonano w dniu 30.05.2016 r., choć na podstawie przepisów art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych pracodawca dokonuje wpłat w terminie do dnia 20 następnego miesiąca po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności powodujące powstanie obowiązku wpłat. Tak więc w przedmiotowej sprawie doszło do 10-dniowego opóźnienia w dokonaniu wpłaty, co stanowi wypełnia znamiona czynu określonego w art. 14 pkt 5 uondfp.

Odnosząc się do czynu określonego w art. 15 ust. 1 uondfp GKO, podobnie jak MKO uznała, że podpisanie przez Obwinionego w dniu 1.07.2016 r. umowy na „Utworzenie i prowadzenie (...)” oznaczało przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających plan finansowy Instytutu (...) na 2016 rok o kwotę 562 838,85 zł. W planie finansowym Instytutu (...) na 2016 r. ujęte było wprawdzie to zadanie, ale przewidziano na wydatki w wysokości 300 000 zł, podczas gdy umowa opiewała na kwotę 862 838,85 zł a jej realizacja została podzielona, na 4 etapy w tym etap I i II zostały zaplanowane do zrealizowania w 2016 r., natomiast 3 i 4, tj. uruchomienie biblioteki oraz następnie utrzymanie i obsługa biblioteki miały być zrealizowane w następnych latach (2017 -2022). Z wyjaśnień Obwinionego wynika, że etap I i pierwsza część etapu II zostały sfinansowane z dotacji celowej Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na 2016 r., a środki finansowe na kolejne lata realizacji zostały zabezpieczone w każdorocznej dotacji podmiotowej.

MKO słusznie uznała, że w przedmiotowej sprawie doszło do złamania reguł zaciągania przez jednostki sektora finansów publicznych zobowiązań angażujących środki publiczne wynikających art. 46 ust. 1 uofp, w myśl których jednostki te mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. Oznacza to, że wielkości określone w planie

## Sygn. akt BDF1.4800.42.2019

finansowym określają zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne. Tak więc plan finansowy wydatków jednostki jest nie tylko limitem wydatków na dany rok, ale także limitem zobowiązań, w granicach którego dopuszczalne jest ich zaciąganie (orzeczenie GKO z dnia 18 czerwca 2001 r., DF/GKO/Odw.-62/83-84/2001).

Zobowiązanie wynikające z przedmiotowej umowy nie dotyczyło zadania ujętego w programie wieloletnim w rozumieniu art. 136 uofp, ani też nie uzyskało od Ministra Finansów zapewnienia finansowania z budżetu państwa, o którym mowa w art. 153 uofp, nie mogło więc w zaistniałych okolicznościach, na co słusznie zwróciła uwagę MKO, wykraczać poza 2016 r. Oznacza to, że w momencie zaciągania zobowiązania nie było planu finansowego, z którego wynikałoby, że istnieje upoważnienie do jego zaciągnięcia opiewające na kwotę 862 838,85 zł i wykraczające poza 2016 r. Mimo twierdzenia Obwinionego, że w piśmie do Izby Administracji Skarbowej kontrolującej Instytut - Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, dołączonym do materiału dowodowego, potwierdzono prawidłowość postępowania Instytutu w tej sprawie, GKO zauważa, że w piśmie tym wskazano jedynie, że „wydatki na wykonanie tego zadania można było zaplanować do 2022 r. bez jakiegokolwiek ryzyka” oraz że, „finansowanie wydatków było zapewnione z przychodów własnych Instytutu (...) lub z dotacji podmiotowej”. Jednocześnie z pisma tego wynika, co wcześniej ustaliła MKO, że „Instytut (...) miał zapewnione finansowanie wydatków w 2016 r. z dotacji celowej Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w kwocie 300.000,00 zł”. Nie można więc wywodzić, że stwierdzenia te potwierdzają prawidłowość postępowania Instytutu w tej sprawie, skoro nie istniał plan finansowy, z którego wynikało upoważnienie do zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania. Zauważyć ponadto należy, że Instytut (...) działania mające na celu pozyskanie zapewnień MKiDN o zagwarantowaniu środków finansowych pozwalających na sfinansowanie całości zobowiązań wynikających z zawartej umowy podejmował w 2016 r., już po podpisaniu ww. umowy, o czym świadczy pismo z 1.08.2016 r. Takiego zapewnienia uzyskania tych środków ze strony Ministerstwa jednak nie uzyskał. Decyzję o zwiększeniu dotacji na przedmiotowe zadanie objęte umową Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego podjął dopiero w dniu 22.02.2017 r., o czym Instytut (...) został poinformowany pismem z dnia 02.03.2017 r. Wszystkie te fakty są podstawą do uznania, że Obwiniony zaciągając zobowiązanie w dniu 1.07.2016 r. dopuścił się czynu określonego w art. 15 ust. 1 uondfp.

Zdaniem GKO, Komisja I instancji w uzasadnieniu skarżonego orzeczenia, wbrew twierdzeniom zawartym w odwołaniu, wykazała, zgodnie z brzmieniem art. 19 ust. 2 uondfp,



## Sygn. akt BDF1.4800.42.2019

jak Obwiniony powinien się zachować, aby uznać, że dochował On należytej staranności, co pozwalałoby uznać, że naruszenia nie można było uniknąć. Przypisując winę Komisja wskazała w ten sposób prawidłowy wzorzec zachowania.

W przypadku naruszenia z art. 11 ust. 1 uondfp dokonanego przez obu Obwinionych wskazano, że od osoby sprawującej funkcję kierownika jednostki oczekiwać należy znajomości przepisów określających zasady funkcjonowania tej jednostki, których prawidłowe stosowanie pozwoliłoby uniknąć wskazanego naruszenia.

W przypadku naruszeń z art. 9 pkt 1, art. 9 pkt 3 oraz art. 14 pkt 5 uondfp, GKO podzieliła zdanie MKO, że (Y) miał możliwość zapewnienia prawidłowego rozliczania dowodów księgowych stanowiących podstawę dokonanych wydatków, powinien zwrócić uwagę na warunki określone w zawartej umowie dotacyjnej oraz znać i stosować przepisy dotyczące obowiązku rozliczenia i zwrotu niewykorzystanych środków dotacji w stosownych terminach oraz tak zorganizować działalność Instytutu, aby zapewnić terminowe regulowanie zobowiązań wynikających z wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. GKO zwróciła przy tym uwagę, że kierownik jednostki nie może uchylać się od odpowiedzialności za stwierdzone nieprawidłowości z tego powodu, że zatrudnia wykwalifikowane osoby. Zaufanie do pracowników nie zwalnia od realizacji obowiązków kierownika i to zarówno w zakresie nadzoru nad pracą podległych mu osób, jak i w zakresie samodzielnego realizowania posiadanych kompetencji (orzeczenie GKO z dnia 25 listopada 2013 r., BDF1.4900.59.63.13.RWPD-60425), na co słusznie zwróciła uwagę MKO. GKO zauważyła ponadto, że pierwsze miesiące sprawowania przez Obwinionego funkcji kierownika jednostki, nawet jeśli były głównie poświęcone analizie występujących w jednostce nieprawidłowości i wprowadzaniem programu naprawczego, powinny cechować się większą ostrożnością wobec pracowników, którym powierzono określone obowiązki.

W przypadku naruszenia z art. 15 ust. 1 uondfp MKO wskazała, że Obwiniony powinien przed podpisaniem umowy podjąć działania mające na celu pozyskanie chociażby zapewnienia MKiDN o zagwarantowaniu środków finansowych pozwalających na sfinansowanie całości zobowiązań wynikających z zawartej umowy. Innym możliwym rozwiązaniem chroniącym przed niebezpieczeństwem przekroczenia limitu wydatków określonych w planie finansowym jednostki na zaciąganie zobowiązań byłoby zawarcie umowy warunkowej z Wydawnictwem PWN, której skuteczność uzależniona byłaby od zabezpieczenia środków w planach finansowych na kolejne lata budżetowe realizacji zadania (por. L. Warzecha-Lipiec, *Dyscyplina finansów publicznych w pytaniach i odpowiedziach*,

CH Beck, Warszawa 2016). Słusznie wskazano też, że o naruszeniu nie byłoby mowy, gdyby zobowiązanie wynikające z przedmiotowej umowy dotyczyło zadania ujętego w programie wieloletnim w rozumieniu art. 136 uofp lub też uzyskało od Ministra Finansów zapewnienie finansowania z budżetu państwa, o którym mowa w art. 153 ustawy o finansach publicznych.

GKO w dalszej kolejności odniosła się do kwestii stopnia szkodliwości wskazanych naruszeń. Stopień szkodliwości konkretnego czynu dla ładu finansów publicznych jest elementem, który musi przeanalizować komisja orzekająca w sprawach o naruszenie finansów publicznych (por. WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2017 r. sygn. akt. V SA/Wa 448/16).

Dokonując oceny stopnia szkodliwości GKO nie podzieliła wszystkich argumentów w tym zakresie wskazanych przez Komisję I instancji. W zakresie czynu określonego w art. 9 pkt 1 uondfp GKO zwróciła uwagę na fakt, że na pomyłkę w błędnym zakwalifikowaniu wydatków wpływ miała podobna nazwa programów realizowanych przez Instytut (...). Świadczy to więc o przypadkowości stwierdzonej nieprawidłowości. GKO w ocenie stopnia szkodliwości tego czynu uwzględniła również niewielką wysokość kwoty naruszenia z tego tytułu (4.938,20 zł) a także fakt, że doszło do niego w pierwszych miesiącach pełnienia przez Obwinionego funkcji kierownika jednostki. Biorąc powyższe pod uwagę GKO uznała za znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych tego naruszenia, co zgodnie z brzmieniem art. 28 ust. 1 uondfp stanowi podstawę niedochodzenia odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Oceniając stopień szkodliwości naruszenia określonego w art. 9 pkt 3 uondfp GKO zwróciła uwagę, że opóźnienie w terminowym zwrocie dotacji było jedynie kilkunastodniowe, a wpływ na nie miało kilkukrotne składanie przez beneficjenta dotacji raportu rozliczeniowego. Biorąc powyższe pod uwagę GKO uznała za znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych tego naruszenia.

W ocenie stopnia szkodliwości naruszenia określonego w art. 14 pkt 5 uondfp GKO wzięła pod uwagę fakt, że doszło do niego w pierwszych tygodniach sprawowania przez Obwinionego funkcji kierownika jednostki. Uwzględniono także, że opóźnienie w terminie wpłaty nie było znaczące (wyniosło 10 dni) i miało charakter jednorazowy. Wpłynęło to na uznanie, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych tego naruszenia był znikomy.

Dokonując oceny stopnia szkodliwości naruszenia określonego w art. 11 ust. 1 uondfp przypisanego Obwinionemu (Y), GKO zwróciła uwagę, że w tym przypadku doszło na złamanie fundamentalnych zasad, na których opiera się ład finansów publicznych. W sferze

publicznoprawnej nie stosuje się bowiem zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz zasadę „dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Oznacza to, że możliwość dokonania wydatków ze środków publicznych musi wynikać z istnienia zawartej w przepisach prawa materialnego podstawy prawnej do dokonania konkretnego wydatku (por. wyrok WSA w Warszawie z 4.8.2010 r., V SA/Wa 739/10). Dokonanie wydatku poprzez wypłacenie dodatkowych świadczeń niezgodnie z obowiązującymi przepisami narusza art. 44 uofp a jak wskazano wcześniej obowiązkiem kierownika jednostki jest znajomość przepisów określających zasady funkcjonowania tej jednostki. Doszło więc bezsprzecznie do naruszenia ładu finansów publicznych. Wszystkie te okoliczności świadczą, zdaniem GKO, że stopień tego naruszenia jest znaczny.

W tym miejscu wskazać należy, że stwierdzenia MKO w zakresie naruszenia art. 11 ust. 1 uodfp wobec Obwinionego (X), że nie ma ono znacznego stopnia, nie znajdują uzasadnienia. Oprócz wskazanych wyżej argumentów GKO zwróciła uwagę, że to właśnie Obwiniony podpisał, jako kierownik jednostki, umowę na świadczenia medyczne. Stąd też, zdaniem GKO, także ten Obwiniony naruszył dyscyplinę finansów publicznych w stopniu znacznym. W takiej sytuacji wywód MKO o wysokości kary wobec tego Obwinionego nie jest właściwy. W szczególności niezrozumiałe są argumenty, że za odstępieniem od wymierzenia temu Obwinionemu kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przemawiała w szczególności okoliczność krótkiego (3 miesięcznego) okresu sprawowania funkcji Dyrektora Instytutu w momencie popełnienia zarzucanego mu czynu, skoro pełnił on tę funkcję od 2008 r. Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 146 ust. 1 uodfp GKO może ukarać obwinionego albo zaostrzyć wymierzoną mu karę tylko wtedy, gdy wniesiono odwołanie na jego niekorzyść. W przedmiotowej sprawie odwołanie złożone zostało przez Obwinionego na jego korzyść, co oznacza, że wskazane uwagi GKO mają charakter wyłącznie porządkujący oraz stanowią odpowiedź, dlaczego wbrew argumentom odwołania (X), GKO nie przychyliła się do wniosku o stwierdzenie znikomej szkodliwości czynu dla finansów publicznych.

Dokonując oceny stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia określonego w art. 15 ust. 1 uodfp przypisanego (Y), GKO podziela zdanie MKO, że biorąc pod uwagę wysokość zaciągniętego zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia (kwota 562 838,85 zł), stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych ocenić należy jako znaczny. Także w tym przypadku doszło do naruszenia fundamentalnej zasady finansów publicznych. Zasada roczności planu finansowego, który w przedmiotowej sprawie wyznaczał zakres upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania, jest kluczowym elementem

ładu finansów publicznych. Brak planu finansowego, który stanowiłby upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązania w kwocie określonej w umowie, przesądza o złamaniu tej zasady. Od kierownika jednostki wymagać należy znajomości przepisów w tym zakresie, w szczególności, że przepisy w tym zakresie stanowią podstawowe regulacje w zakresie gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych. .

GKO rozważając o wysokości kary dla Obwinionego (Y) zwróciła uwagę na brzmienie art. 33 ust 1 uondfp, zgodnie z którym organ orzekający w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierza karę według swojego uznania, w granicach określonych w ustawie, uwzględniając stopień szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, stopień winy, a także cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego.

Punktem wyjścia do refleksji nad wysokością kary była treść art. 34a uondfp, zgodnie z którą w sytuacji znacznego stopnia szkodliwości można nałożyć karę pieniężną lub karę nagany. GKO uznała jednak, że istnieją przesłanki wskazane w art. 36 ust. 1 pozwalające na wymierzenie kary łagodniejszego wymiaru. Po pierwsze, GKO podzieliła zdanie MKO, że uwzględnienia wymaga sposób zachowania Obwinionego po stwierdzeniu naruszeń zmierzający do przewrócenia ładu finansów publicznych oraz ich wyeliminowania w przyszłości, jak również fakt, że Obwiniony nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Po drugie, GKO podkreśliła aktywną postawę Obwinionego w wyjaśnianiu, na każdym etapie postępowania, okoliczności powstania naruszeń, również w zakresie zgłoszonych wniosków o uzupełnienie materiału dowodowego. Po trzecie, GKO wzięła pod uwagę, że wskazane naruszenia miały miejsce w pierwszych miesiącach po objęciu przez Obwinionego funkcji Dyrektora Instytutu (...). Przesłanki te doprowadziły GKO do konkluzji, że adekwatną karą za popełnione naruszenia jest kara upomnienia. Kara ta jest najłagodniejszą z katalogu kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i w przedstawionych okolicznościach powinna wypełnić wobec Obwinionego cele dyscyplinujące i zapobiegać popełnieniu podobnych czynów zabronionych w przyszłości.

Uwzględniając powyższe, GKO orzekła, jak w sentencji.