



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

Warszawa, dnia 6 lutego 2014 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Przemysław Szelerski( <i>spr.</i>)</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Marek Muszyński</b>
	<i>Przewodniczący GKO:</i>	<b>Jan Pyrcak</b>
Protokolant:		<i>Hanna Kąkol</i>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 lutego 2014 r. odwołania Obwinionego (X), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt: RIO.XII.53-19/2013, którym uznano Obwinionego (X), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury, winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) - zwanej dalej także ustawą, polegającego na tym, że:

- 1) nie przekazał do dnia 13 lutego 2012 r. sprawozdania jednostkowego Rb-Z za IV kwartał 2011 r., mimo iż zobowiązany był przekazać je do zarządu jednostki samorządu terytorialnego do dnia 6 lutego 2012 r.,
- 2) nie przekazał do dnia 13 lutego 2012 r. sprawozdania jednostkowego Rb-N za IV kwartał 2011 r., mimo iż zobowiązany był przekazać je do zarządu jednostki samorządu terytorialnego do dnia 6 lutego 2012 r.

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

**1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy** uchyla zaskarżone orzeczenie w części dotyczącej przypisania Obwinionemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 ustawy (pkt I –sentencji orzeczenia) i uznaje Obwinionego (X) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy, polegającego na tym, że:

1) nie przekazał do dnia 13 lutego 2012 r. sprawozdania jednostkowego Rb-Z za IV kwartał 2011 r., mimo iż zobowiązany był przekazać je do zarządu jednostki samorządu terytorialnego do dnia 6 lutego 2012 r.,

2) nie przekazał do dnia 13 lutego 2012 r. sprawozdania jednostkowego Rb-N za IV kwartał 2011 r., mimo iż zobowiązany był przekazać je do zarządu jednostki samorządu terytorialnego do dnia 6 lutego 2012 r.

naruszając tym samym § 6 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2010 r. Nr 43, poz. 247 z późn. zm.)

**2. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy** utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w pozostałej części.

**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**

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej orzeczeniem z dnia 22 października 2013 r., sygn. RIO.XII.53-19/2013 uznała Obwinionego (X) pełniącego w czasie popełnienia zarzucanych mu czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury, za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej: „ustawa”), polegającego na tym, że:

1) nie przekazał do dnia 13 lutego 2012 r. sprawozdania jednostkowego Rb-Z za IV kwartał 2011 r., mimo iż zobowiązany był przekazać je do zarządu jednostki samorządu terytorialnego do dnia 6 lutego 2012 r.,

2) nie przekazał do dnia 13 lutego 2012 r. sprawozdania jednostkowego Rb-N za IV kwartał 2011 r., mimo iż zobowiązany był przekazać je do zarządu jednostki samorządu terytorialnego do dnia 6 lutego 2012 r.

RKO wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała za udowodniony fakt braku przekazania ww. sprawozdań jednostkowych do dnia 13 lutego 2012 r. pomimo obowiązku ich przekazania do zarządu jednostki samorządu terytorialnego do dnia 6 lutego 2012 r. Jakkolwiek w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych obwiniony składał wnioski dowodowe i wyjaśniał, że sprawozdania były składane i wycofywane oraz składane ponownie jako sprawozdania poprawione, to nie zostało to potwierdzone w dziennikach korespondencji. Sprawozdania zostały złożone w dniu 14 lutego 2012 r., tj. po terminie wynikającym z przepisów. Komisja uznała za nieudowodnione twierdzenia obwinionego, że sprawozdania były przekazane terminowo, po czym były poprawiane. RKO zwróciła uwagę, iż jednostka kierowana przez obwinionego zalicza się do sektora finansów publicznych. Komisja przeanalizowała rolę i znaczenie obowiązku sprawozdawczego oraz charakter odpowiedzialności kierownika jednostki za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Czyn zarzucany obwinionemu wystąpił w rzeczywistości. Komisja I instancji przypisała winę Obwinionemu za czyny z art. 18 pkt 2 ustawy.

Komisja nie podzieliła zdania Obwinionego, że zaszły względem jego osoby okoliczności wskazane w art. 23 ust. 2 ustawy. Osąd swój komisja oparła na tym, że Obwiniony przebywał w pracy i wykonywał czynności służbowe, w tym składał pozostałe sprawozdania budżetowe oraz na tym, że obwiniony nie kwestionował ustaleń w toku kontroli (w protokole kontroli). Komisja oceniła, że prywatna karta chorobowa informująca o zażywaniu leku i wydruk strony internetowej o właściwościach leku nie stanowi dowodu o wystąpieniu okoliczności, o której mowa w art. 23 ust. 2 ustawy. W uzasadnieniu komisja odwołuje się do interpretacji pojęcia „inne zakłócenie czynności psychicznych” i omawia, jak rozumie pojęcie niepoczytalności sprawcy deliktu finansowego. Komisja odmówiła możliwości zastosowanie wobec obwinionego przepisu art. 23 ust. 2 ustawy, stwierdzając, że

Obwiniony ponosi odpowiedzialność za zaistniałą sytuację, gdyż nie zachował należytej staranności i ostrożności wymaganej od kierownika jednostki w zakresie sprawozdawczości; nie podjął na czas właściwych działań, aby zapobiec opóźnieniu w przekazaniu sprawozdań.

Komisja I instancji wymierzyła karę z uwzględnieniem wniosku oskarżyciela i dyrektyw wymiaru kary zawartych w ustawie.

Odwołanie – pismo z dnia 2 grudnia 2013 r. – od orzeczenia Komisji I Instancji zostało wniesione na korzyść Obwinionego. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzuca się naruszenie: art. 23 ust. 2, art. 89 ust. 1 i 2 oraz art. 74 ust. 1 i 2, a także art. 76 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony wnosi – na podstawie art. 157 ust. 6 ustawy – o uznanie nieważności orzeczenia w związku z art. 78 ust 1 pkt 5 i 8 ustawy albowiem stosownie do art. 23 ust. 2 ustawy – Obwiniony nie naruszył dyscypliny finansów publicznych – ani zgodnie z zastosowaniem art. 26 ust. 2 ustawy nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych z powodu braku skutku finansowego.

W uzasadnieniu środka odwoławczego Obwiniony argumentuje, że w dotychczasowym przebiegu postępowania, w tym w toku postępowania wyjaśniającego, nie przeprowadzono dowodu na okoliczność istnienia schorzenia z zakresu zdrowia psychicznego – czym naruszono prawo do obrony Obwinionego. Obwiniony uznał, że jego wyjaśnienia odnośnie do stanu zdrowia psychicznego wykorzystano na jego niekorzyść, naruszając tym samym art. 76 ust. 3 ustawy. Pomimo to, Obwiniony złożył do akt sprawy potwierdzoną za zgodność kopię karty leczenia, wyjaśnienie dotyczące kodu choroby, przyjmowanego lekarstwa oraz wyjaśnienie, w jakim zakresie choroby jest ono przyjmowane. W opinii Obwinionego, stosownie do art. 87 ustawy był to dowód mający znaczenie dla sprawy.

Dalej Obwiniony wskazuje, że na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy w wyniku wystąpienia innego zakłócenia czynności psychicznych Obwiniony mógł w czasie popełnienia czynu nie rozpoznać jego znaczenia, w związku z czym należy wyłączyć odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony zarzuca brak podstaw do rozpatrywania sprawy przez RKO i oceny przez organ jego stanu psychicznego, co jest związane z brakiem wiedzy specjalistycznej.

W zakresie żądania Obwinionego, co do stwierdzenia nieważności orzeczenia, wskazać należy, że w dacie wniesienia pisma przez Obwinionego orzeczenie RKO nie uprawomocniło się, a zatem sprawa podlega rozpoznaniu w toku instancji. Rozprawa przed GKO została przeprowadzona pod nieobecność Obwinionego. Zastępca Głównego Rzecznika

Dyscypliny Finansów Publicznych wniosł o oddalenie odwołania i utrzymanie orzeczenia RKO w mocy.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego ujętego w aktach sprawy, Główna Komisja Orzekająca doszła do wniosku, że orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej jest prawidłowe.

Rozstrzygając kwestię naruszenia przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych, Główna Komisja Orzekająca uznała, że okoliczność złożenia sprawozdań jednostkowych po terminie wynikającym z przepisów jest niesporna i nie jest kwestionowana w odwołaniu. Rozstrzygnięcie organu odwoławczego ograniczone zostanie do rozpatrzenia zarzutów zawartych w odwołaniu.

Z akt sprawy wynika, że Obwiniony choruje od 2011 roku na zaburzenia depresyjne i przyjmuje leki od 2012 r. Od 6 sierpnia 2012 r. do 4 stycznia 2013 r. Obwiniony przebywał na zwolnieniu lekarskim w związku z leczeniem tych zaburzeń. Już w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez rzecznika dyscypliny finansów Obwiniony zgłosił wniosek dowodowy i gotowość przedstawienia dokumentów medycznych. Twierdzenia te zostały obalone we wniosku o ukaranie. W opinii oskarżyciela, fakt pozostawania pod opieką lekarską przy jednoczesnym braku zwolnienia lekarskiego dowodzi, że Obwiniony mógł wykonywać obowiązki pracownicze. Rzecznik dyscypliny nie wydał odrębnego postanowienia w sprawie wniosku dowodowego. Z uwagi jednak na brzmienie art. 89 ust. 5 ustawy, brak formalnego rozstrzygnięcia rzecznika nie pozbawił Obwinionego możliwości obrony swoich racji. Główna Komisja Orzekająca na tym etapie postępowania nie weryfikuje czynności w postępowaniu wyjaśniającym.

Główna Komisja Orzekająca zaznacza, że Obwiniony z własnej inicjatywy przedstawił w toku postępowania dowody (dokumenty prywatne) na okoliczność jego stanu zdrowia. Zostały one włączone do materiału dowodowego i rozpatrzone. Nie można zgodzić się tezą, że dostarczone przez Obwinionego dokumenty były oceniane wyłącznie na jego niekorzyść. Regionalna Komisja Orzekająca rozpatrzyła całość zgromadzonych dowodów i oceniła je, czego wyrazem jest treść uzasadnienia orzeczenia.

Odnosząc się do zarzutu niezastosowania, względem Obwinionego, art. 23 ust. 2 ustawy, Główna Komisja Orzekająca podziela rozważania Regionalnej Komisji Orzekającej i stwierdza, co następuje.

Cała analizowana jednostka redakcyjna ustawy odnosi się do relacji pomiędzy świadomością a nieświadomością obwinionego a odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych albo wyłączeniem odpowiedzialności. Zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy, nie popełnia naruszenia dyscypliny finansów publicznych osoba, która z powodu choroby psychicznej lub innego zakłócenia czynności psychicznych nie mogła w czasie czynu rozpoznać jego znaczenia lub pokierować swoim postępowaniem.

W myśl art. 19 ust. 2 ustawy, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Kwestia poczytalności jest zagadnieniem prawnokarnym i właśnie w piśmiennictwie tej gałęzi prawa można znaleźć interpretację tego pojęcia. GKO w tym zakresie zgadza się z poglądami wyrażanymi w komentarzu do art. 31 Kodeksu karnego (G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll - Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-116 k.k. Zakamycze 2004, wyd. II), zgodnie z którym warunkiem przypisania sprawcy czynu bezprawnego oraz karalnego i karygodnego jest w ogóle zdolność sprawcy do takiego przypisania. Ta zdolność związana jest ze stopniem rozwoju psycho-fizycznego (dojrzałości) i z brakiem zakłóceń uniemożliwiających rozpoznanie znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem. Człowiek dojrzały ma z reguły możliwość rozpoznania znaczenia tego, co robi i ma możliwość pokierowania swoim postępowaniem. Ta możliwość jest fundamentem uczynienia człowiekowi zarzutu, że mógł zachować się zgodnie z wymaganiami normy prawnej. Jest więc regułą, że człowiek dojrzały jest zdolny do przypisania mu winy. Dla przykładu, w procesie karnym, gdy zachodzi uzasadniona wątpliwość co do poczytalności sprawcy, bada się, czy sprawca jest niepoczytalny, nie zaś czy jest on poczytalny. Zgodnie z art. 202 § 1 Kodeksu postępowania karnego, badanie przeprowadza co najmniej dwóch biegłych lekarzy psychiatrów powołanych przez sąd, a w postępowaniu przygotowawczym przez prokuratora, co może być także, po wypełnieniu warunków z art. 203 Kpk, połączone z obserwacją w zakładzie leczniczym. Sąd ani prokurator nie są władni wypowiedzieć się na temat stanu poczytalności. Organy te mogą uznać, że konieczne jest zbadanie tej kwestii przez biegłych.

Przenosząc powyższe na grunt art. 23 ust. 2 ustawy, należy wskazać, że przepis ten stanowi wyjątek od zasady ponoszenia odpowiedzialności za czyn. Wyjątku zaś nie można interpretować rozszerzająco. Główna Komisja Orzekająca, podobnie jak Komisja I Instancji, wzięła pod uwagę całokształt działań i zaniechań Obwinionego w sprawie. Nie należy bowiem ograniczać się do przedstawionego dowodu – karta chorobowa informująca o

zażywaniu leku i wydruk strony internetowej o właściwościach leku. Ze zgromadzonych w sprawie dowodów wynika, że nie jest niezbędna opinia biegłego lekarza psychiatry czy poddanie Obwinionego obserwacji w zakładzie leczniczym.

Zgodnie z elementarnymi zasadami prawa pracy, pracownik powinien stawić się w pracy w takim stanie, który umożliwi mu wykonywanie obowiązków pracowniczych w ramach stosunku pracy przewidzianych dla zajmowanego stanowiska. Jeżeli pracownik jest niezdolny do pracy powinien poddać się badaniom lekarskim, które mogą potwierdzić niedyspozycyjność i doprowadzić do wystawienia zwolnienia lekarskiego. Obok zwolnienia lekarskiego pracownik może skorzystać z tzw. urlopu na żądanie. W rozpatrywanej sprawie Obwiniony nie skorzystał z tych praw.

Dodatkowo należy wskazać, że to lekarz medycyny pracy musiał uprzednio zweryfikować stan zdrowia pracownika i orzec o dopuszczeniu Obwinionego do wykonywania obowiązków służbowych. GKO przyjmuje, że od dnia 6 do 13 lutego 2012 r. Obwiniony świadczył pracę i z tego tytułu może ponosić odpowiedzialność za swoje czyny. Od osoby pełniącej taką funkcję jak Obwiniony, można było wymagać, aby posiadał niezbędną wiedzę i doświadczenie oraz zachował należyłą ostrożność i tym samym, aby w sytuacji będącej przedmiotem orzeczenia zachował się zgodnie z prawem.

Za prawidłowe i zgodne z doświadczeniem życiowym należy uznać ustalenie RKO, że fakt świadczenia pracy i fakt realizowania poszczególnych zadań przez pracownika, w tym wykonywania niektórych zadań zgodnie z przepisami nie oznacza, że wystąpiły zakłócenia czynności psychicznych. Obwiniony rozpoznawał i mógł rozpoznać, w czasie popełnienia zarzucanych mu czynów, ich znaczenie i mógł pokierować swoim postępowaniem. Chodzi w tym wypadku o niemożliwość takiego pokierowania swoim postępowaniem, które byłoby odpowiednie do rozpoznanego znaczenia czynu (np. możliwość powstrzymania się od zachowań rozpoznanych jako delikt finansowy).

Główna Komisja Orzekająca zaznacza, że w Komentarzu do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Tomasz Robaczyński i Piotr Gryśka wskazują, że wyłączenie odpowiedzialności z powodu niepoczytalności sprawcy, określone w art. 23. ust. 2 ustawy, w praktyce ma znaczenie marginalne. Czynności związane z gospodarowaniem środkami publicznymi nie przebiegają bowiem w taki sposób, aby można usprawiedliwić chwilową niepoczytalnością popełnienie czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W przypadku długotrwałego zakłócenia

czynności psychicznych trudno wyobrazić sobie dopuszczenie takiego pracownika do gospodarowania środkami publicznymi.

Podjęte przez RKO rozstrzygnięcie jest prawidłowe a zarzuty stawiane przez Obwinionego w odwołaniu zostały uznane za przyjętą linię obrony.

Uwzględniając dyspozycję art. 135 ust. 2 pkt 5 ustawy, Główna Komisja Orzekająca uzupełniła sentencję orzeczenia RKO o wskazanie naruszonego przepisu prawa tj. § 6 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2010 r. Nr 43, poz. 247 z późn. zm.).

Mając powyższe na uwadze, z urzędu rozstrzygnięto, jak w sentencji.