



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

Warszawa, dnia 12 listopada 2012 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Alfred Beszterda</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Marek Muszyński (spr.)</b>
	<i>Przewodniczący GKO:</i>	<b>Jan Pyrcak</b>
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 listopada 2012 r. odwołania Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 6 lipca 2012 r., nr (...), którym uznano Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w **art. 7** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą, polegającego na przeznaczaniu w 2010 r. dochodów uzyskanych za wykonane usługi szkoleniowe w wysokości 105.736 zł na wydatki ponoszone w jednostce (tj., na zakup żywności oraz materiałów dla uczestników szkoleń), co naruszyło art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,

oraz wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o**

**naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...).**

**Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

**Uzasadnienie**

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) uznała Pana (...) pełniącego Funkcję Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na przeznaczaniu, w 2010 roku, uzyskanych dochodów z tytułu świadczenia usług szkoleniowych na wydatki ponoszone w tej jednostce w kwocie 105.736 zł.

Działaniem tym Pan (...) naruszył przepis art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą.

Uznając winę Obwinionego, Komisja wymierzyła mu karę upomnienia.

W uzasadnieniu do orzeczenia Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) stwierdziła, że Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w 2010 r. zawierała umowy szkoleniowe z różnymi jednostkami m.in. z powiatowymi urzędami pracy na zoorganizowanie i przeprowadzenie szkoleń podstawowych strażaka jednostki ochrony przeciwpożarowej.

Na mocy zawartych umów komenda otrzymywała zapłatę za usługi szkoleniowe. Na kwotę należności składały się należności z tytułu wyżywienia, materiałów pędnych i gaśniczych oraz zakwaterowania. Dochody z tytułu zakwaterowania Komenda odprowadzała na rachunek dochodów budżetu państwa, natomiast środki uzyskiwane z wyżywienia oraz materiałów pędnych i gaśniczych Komenda przekazywała na wydatki, z których pokrywała zakupy żywności oraz materiałów dla uczestników szkoleń.

Na rozprawie Obwiniony powoływał się na § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształceniu w inną formę organizacyjną, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2010 r., który stanowił, że

uzyskane przez państwowe jednostki budżetowe zwroty wydatków dokonywanych w tym samym roku budżetowym są przyjmowane na rachunek wydatków i zmniejszają wykonanie wydatków w tym roku budżetowym.

Z argumentacją taką nie zgodziła się Komisja Orzekająca I instancji. Zdaniem Komisji, zwrot wydatków dotyczy przyjęcia środków finansowych stanowiący zwrot wcześniej poniesionych wydatków. Za zwrot wydatków nie można uznać opłat lub dochodów uzyskanych z mienia oraz innej działalności. Zdaniem Komisji, dochody uzyskane z tytułu świadczenia usług winny być odprowadzone do budżetu państwa.

Zaniechanie tego obowiązku i przeznaczenie pozyskanych z tego tytułu środków na pokrycie wydatków stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odpowiedzialność za powyższe ponosi Pan (...), który w 2010 r. pełnił funkcję Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej i był kierownikiem tej jednostki.

Od Orzeczenia odwołanie złożył Pan (...), który wniósł o:

- uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i uniewinnienie od stawianego zarzutu, albo
- uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i umorzenie postępowania, ewentualnie
- uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

Uzasadniając odwołanie, obrońca Pana (...) zwrócił uwagę, że Komisja Orzekająca I instancji nie dokonała oceny staranności wymaganej od obwinionego zajmującego stanowisko Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej. Jako kierownik jednostki obwiniony miał szeroki zakres spraw i nie mógł uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, nawet przypadku dołożenia przez niego należytej staranności, albowiem zakwestionowany sposób rozliczenia został wypracowany przez służby finansowe obwinionego. Ponadto Komisja nie wykazała winy obwinionego, poprzestając jedynie na wskazaniu stanu faktycznego. Zaniechała wykazania winy w postaci winy nieumyślnej przez niezachowanie ostrożności wymaganej w tych okolicznościach. Powyższe, zdaniem obrońcy, jest sprzeczne z art. 19 ust. 2 ustawy. W odwołaniu podniesiony został również argument, iż ogólna wiedza obwinionego, „nie mówiąc o jego wiedzy dotyczącej konkretnego przepisu art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i art. 7 ustawy nie pozwalała na uniknięcie błędu”. Obwiniony opierał się na stanowisku przygotowanym przez odpowiednie służby. Podkreślił fakt, że obwiniony nie jest księgowym czy finansistą.

W odwołaniu podniesiono również, że ocena bezprawności czynu była dodatkowo utrudniona przez fakt, że w innych komendach wojewódzkich ten sam organ kontrolny nie postawił zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych mimo, że prowadzone były w nich takie same szkolenia.

W odwołaniu podkreślono również, że w planie dochodów i wydatków KWPSP w (...) nie przewidziano dochodów ze sprzedaży usług na rzecz urzędów pracy lub dotacji z Funduszu Pracy. Równocześnie zgodnie z ustawą o Państwowej Straży Pożarnej, do obowiązków komendanta wojewódzkiego państwowej straży pożarnej, należą zadania z zakresu szkolenia.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych po rozpoznaniu sprawy w dniu 12 listopada 2012 r. stwierdziła, co następuje.

Niewątpliwie czyn polegający na wykorzystaniu uzyskanych dochodów w jednostce – Wojewódzkiej Komendy Państwowej Straży Pożarnej – miał miejsce i osobą odpowiedzialną był kierownik jednostki, tj. Pan (...) - Komendant Wojewódzki.

Podstawą do takiej oceny jest analiza dokumentów a w szczególności umowy o przeprowadzenie szkolenia dla osób bezrobotnych. Zdaniem GKO, z treści umowy nie wynika, że część odpłatności stanowić będzie refundację poniesionych wydatków, gdyż cały koszt szkolenia określony został na podstawie kalkulacji sporządzonej przed rozpoczęciem szkolenia. Zdaniem GKO, aby uznać działania Komendy za właściwe konieczne byłoby:

- ustalenie w umowie kosztu szkolenia wartości bezwzględnej - w omawianym przypadku byłaby to kwota 990 zł, stanowiąca koszt zakwaterowania z równoczesnym zapisem, że zleceniobiorca zrefunduje zleceniodawcy koszt wyżywienia uczestników i koszt materiałów pędnych i gaśniczych według rzeczywistych kosztów poniesionych na ten cel,
- wystawienie faktury za szkolenie, która powinna opiewać na kwotę 5.940 zł,
- wystawienie noty księgowej z tytułu refundacji poniesionych kosztów wyżywienia i zużytych materiałów pędnych i gaśniczych. Nota powinna dotyczyć kosztów rzeczywiście poniesionych.

GKO pragnie również zwrócić uwagę, że określony w umowie koszt był niepełny, gdyż nie został uwzględniony koszt wykładowców.

Postępowanie określone wyżej pozwoliłoby na właściwe rozliczenie szkolenia i uniknięcie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Nie ma również znaczenia dla sprawy fakt, że Komenda przed wpływem środków z Powiatowego Urzędu Pracy dokonywała wydatku. Zasadniczo, zwykle tak bywa, że za świadczoną usługę płaci się po jej wykonaniu a nie przed.

Skutkiem właściwego rozliczenia byłaby dalsza kontynuacja szkoleń bezrobotnych zgodnie z zakresem zadań stawianych przed Wojewódzką Komendą Państwowej Straży Pożarnej.

Zdaniem GKO, trudno się zgodzić z argumentacją obrońcy, że „Ogólna wiedza obwinionego, nie mówiąc o jego wiedzy dotyczącej konkretnego art. 11 ustawy z dnia 27

sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i art. 7 ustawy o o.z.n.d.f.p nie pozwalała na uniknięcie błędu, tym bardziej, że obwiniony musi w swojej działalności opierać się na stanowisku przygotowanym w danej dziedzinie przez swoje odpowiednie służby.”

Otóż, gdyby przyjęć taki tok rozumowania należałoby powoływać na kierowników jednostek tylko osoby będące finansistami lub księgowymi, ponieważ ludzie innych profesji mogliby również uznać, że nie mogą odpowiadać za tego typu sprawy.

GKO zwraca uwagę na treść art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z którego jednoznacznie wynika, że to właśnie kierownik jednostki odpowiada za całość gospodarki finansowej. Słusznie obrońca zauważył, że swoje stanowisko opiera na stanowisku wypracowanym przez **swoje** służby. Swoje tzn. takie, co do których ma bezpośredni wpływ na ich zatrudnienie.

Warunkiem ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest to, aby działanie lub zaniechanie wypełniające znamiona deliktów finansowych, określonych w art. 5-18c ustawy, miało charakter zawiniony. Zasadę tę wyraża ust. 2 art. 19 ustawy, zgodnie z którym odpowiedzialność ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nowelizacja z 2011 r. uzupełnia tę regulację o stwierdzenie, zgodnie z którym nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

O winie, będącej podmiotową podstawą odpowiedzialności, można mówić wówczas, gdy uzasadnione jest postawienie sprawcy nieprawidłowości zarzutu z popełnienia czynu zabronionego, przy czym zarzut ten oparty jest na możliwości dania posłuchu normie prawnej. Dla przypisania winy niezbędna jest obiektywna niewłaściwość, to znaczy bezprawność postępowania, polegająca na sprzeczności z ustawą (L. Lipiec-Warzecha, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komentarz, wyd. II).

Dlatego zdaniem GKO, twierdzenie Obwinionego, że nie zna przepisów dotyczących zarządzania finansami publicznymi ale ma do tego przygotowane odpowiednie służby i swoje stanowisko opiera na stanowisku wypracowanym przez **swoje** służby, świadczy o jego winie. Bowiem to na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych spoczywa odpowiedzialność za gospodarowanie finansami publicznymi i on podejmuje decyzje w tym zakresie. Wypracowane przez Obwinionego służby w zakresie finansów publicznych mają mu służyć pomocą w podjęciu właściwej przez niego decyzji, a nie decydować za niego. Wymaganie w stosunku do osób pełniących funkcje kierownicze powinny być ponadto bardzo wysokie.

Niewłaściwy jest, zdaniem GKO, także argument przytoczony przez Obrońcę, że w planie dochodów i wydatków nie przewidziano dochodów ze sprzedaży usług na rzecz urzędów pracy.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych wydatki stanowią nieprzekraczalny limit, natomiast dochody stanowią ich prognozę co oznacza, że zwiększenie dochodów jest dopuszczalne. Zatem, pomimo nie ujęcia tych dochodów w planie, nic nie stało na przeszkodzie aby wykonanie dochodów było wyższe od planu.

Z przedstawionego wyżej stanowiska GKO wynika, że na podstawie akt sprawy i analizy obowiązujących przepisów nie ma podstaw do przekazania sprawy Komisji Orzekającej I instancji do ponownego jej rozpatrzenia.

Niemniej jednak Główna Komisja Orzekająca zauważa, że w aktach sprawy jak i orzeczeniu brak jest informacji, czy Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w (...) badała okoliczności przemawiające na korzyść Obwinionego, do czego zobowiązuje art. 80 ustawy.

Akta sprawy nie dają GKO, możliwości odniesienia się do tej kwestii, choć jedną z takich okoliczności mógłby być fakt, że z dniem 1 stycznia 2010 r. nastąpiła zmiana ustawy o finansach publicznych, efektem czego była m.in. likwidacja jednostek, tzw. pozabudżetowych, tj. zakładów budżetowych w państwowej sferze budżetowej – pozostawione zostały jedynie niektóre samorządowe zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych.

Zmiany te, mogły mieć wpływ na postępowanie Obwinionego i w tym zakresie GKO, w oparciu o przekazane akta sprawy, nie ma możliwości zająć stanowiska.

Mając powyższe postanowiono, jak w sentencji.