



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

Warszawa, dnia 24 lipca 2017 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Tomasz Słaboszowski (spr.)</i></b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Maciej Berek</i></b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Klaudia Stelmaszczyk</i></b>
<b>Protokolant:</b>		<b>Bartosz Głuszko</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 24 lipca 2017 r., w sprawie odwołań wniesionych przez Obwinionych:

(1) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...),

(2) - pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Głównej Księgowej (...),

od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2017 r., sygn. akt: Ds. 27/2016, którym Międzyresortowa Komisja Orzekająca uznała:

**Obwinionego (1)** odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w **art. 18c ust. 1 pkt 2** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn.) zm.)

polegające na tym, że w okresie od października do 31 grudnia 2015 r. nienależycie wykonywał obowiązki kierownika jednostki w zakresie kontroli zarządczej, poprzez niezapewnienie skutecznej kontroli zarządczej w rozumieniu art. 68 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) oraz § 18 pkt 2 statutu (...), polegającego na niezapewnieniu skutecznych procedur monitorowania wydatków oraz dokonywania zmian w planie finansowym jednostki mimo, że konieczność wystąpienia tego rodzaju zmian powinien przewidzieć, co skutkowało dokonaniem wydatku niezgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki w pozycji: § 4210 – materiały i energia w kwocie 42 000 zł oraz w § 4300 – pozostałe usługi w kwocie 1.672.000,00 zł,

**Obwinioną (2)** odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w **art. 18b pkt 1** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn.) polegające na tym, że w okresie od października do 31 grudnia 2015 r. niezgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), nienależycie dokonała wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych z planem finansowym, która miała wpływ na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych w zakresie pozycji: § 4210 – materiały i energia w kwocie 42 000 zł oraz w § 4300 – pozostałe usługi w kwocie 1.672.000,00 zł,

W stosunku do każdego z Obwinionych odstąpiono od wymierzenia kary oraz obciążono obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości po 316,18 zł.

**orzeka:**

**I. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2, art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów**

publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą

1. uchyła zaskarżone orzeczenie w zakresie, w jakim przypisuje odpowiedzialność (2),
2. uniewinnia Obwinioną od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 b pkt 1 ustawy,
3. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy, koszty postępowania dotyczące Obwinionej (2) ponosi Skarb Państwa.

II. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy uchyła orzeczenie Komisji I instancji w zakresie przypisania Obwinionemu (1) odpowiedzialności za popełnienie czynu z art. 18 c ust. 1 pkt 2 ustawy i tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Komisję I instancji.

**Pouczenie:**

W zakresie pkt I sentencji, orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. W tym zakresie 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.

W zakresie pkt II sentencji, od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

**Uzasadnienie**

W dniu 24 stycznia 2017r. Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości (zwana dalej Komisją I instancji) uznała (1) winnym zarzucanego czynu polegającego na tym, że jako Dyrektor (...)w okresie od października do 31 grudnia 2015r. nienależycie wykonywał obowiązki kierownika jednostki w zakresie kontroli zarządczej, poprzez niezapewnienie skutecznej kontroli zarządczej w rozumieniu art. 68 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz par. 18 pkt 2 statutu (...), polegającego na niezapewnieniu skutecznych procedur monitorowania wydatków oraz dokonywania zmian w planie finansowym jednostki mimo, że konieczność wystąpienia tego rodzaju zmian powinien przewidzieć, co skutkowało dokonaniem wydatku niezgodnie z postanowieniem art. 44 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 162

pkt 3 ustawy o finansach publicznych, powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki w pozycji par. 4210 – materiały i energia w kwocie 42.000,00 zł oraz par. 4300 – pozostałe usługi w kwocie 1.672.000,00, to jest o czyn z art. 18c ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zwanej dalej „uondfp”.

Wobec Obwinionego odstąpiono od wymierzenia kary i obciążono kosztami postępowania w kwocie 316,18 zł.

Tym samym orzeczeniem uznano (2) winną zarzucanego czynu polegającego na tym, że w okresie od października do 31 grudnia 2015r. niezgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o finansach publicznych nienależycie dokonała wstępnej kontroli operacji gospodarczych z planem finansowym, która miała wpływ na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych w zakresie pozycji par. 4020 – materiały i energia w kwocie 42.000,00 zł oraz w par. 4300 pozostałe usługi w kwocie 1.672.000,00, to jest o czyn z art. 18b pkt 1 uondfp .

Wobec Obwinionej odstąpiono od wymierzenia kary i obciążono kosztami postępowania w kwocie 316,18 zł.

Od powyższego orzeczenia zostały wniesiono dwa odwołania przez każdego z Obwinionych.

(1) zarzucił zaskarżonemu Orzeczeniu:

- 1) naruszenie art. 19 ust. 2 uondfp polegające na ukaraniu Obwinionego mimo, iż nie można przypisać winy,
- 2) naruszenie art. 76 ust. 1 uondfp polegające na uznaniu Obwinionego winnym mimo, że jego odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie została udowodniona,
- 3) naruszenie art. 76 ust. 3 uondfp polegające na rozstrzygnięciu niedających się usunąć wątpliwości na niekorzyść obwinionego,
- 4) naruszenie art. 89 ust. 1 uondfp polegające na zaniechaniu wyczerpującego zebrania materiału dowodowego.

Zgłaszając powyższe zarzuty (1) wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie od dokonania zarzuconego czynu, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i umorzenie postępowania względem Obwinionego z uwagi na niską szkodliwość zarzuconego mu czynu i ostateczne wypracowanie zysku za 2015 rok dla podległej mu jednostki oraz fakt, że skutek działań nie wpłynął negatywnie na uszczuplenie środków budżetowych.

Równocześnie wniesiono o obciążenie Skarbu Państwa kosztami postępowania.

W uzasadnieniu odwołania podniesiono, że orzeczenie powinno respektować zasady poprawnego myślenia, w tym także zasadę sprzeczności. Uzasadnienie orzeczenia powinno wskazywać logiczny proces, który doprowadził do wniosku o winie lub niewinności Obwinionego. W tym stanie rzeczy zwrócono uwagę na fakt, że Komisja I instancji wskazała, iż dokumenty księgowe były poddane wstępnej kontroli przez głównego księgowego, który opatrzył je swoją kontrasygnatą. Nie sposób zatem przyjąć, że procedura polegająca na opatrywaniu dokumentów księgowych kontrasygnatą głównego księgowego, będące równoznaczne z uznaniem zobowiązania wynikającego z operacji za mieszczące się w planie finansowym jednostki, za niewystarczające dla kierownika tejże jednostki i niespełniające wymogów skutecznej kontroli zarządczej. W uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia również zostało wskazane, że podpis złożony na dokumencie przez głównego księgowego skutkuje domniemaniem prawnym, że plan jednostki nie zostaje przekroczony. Jednocześnie domniemanie to nie zostało w żaden sposób obalone w toku niniejszego postępowania.

Tym samym naruszono art. 76 ust. 1 i 3 oraz art. 89 ust. 1 uo ndfp . Brak wystąpienia winy po stronie Obwinionego spowodowało również naruszenie art. 19 ust. 2 uo ndfp przez Komisję orzekającą I instancji. O winie, będącej podmiotową (subiektywną) podstawą odpowiedzialności, można mówić wówczas, gdy uzasadnione jest postawienie sprawy nieprawidłowości zarzutu z popełnienia czynu zabronionego, przy tym zarzut ten jest oparty na możliwości dania posłuchu normie prawnej. Komisja I instancji uznała iż Obwiniony ponosi winę, bowiem mógł przewidzieć możliwość popełnienia naruszenia, a poza sferą rozważań Komisji pozostała jednak okoliczność, iż dysponował on dokumentami opatrzonymi kontrasygnatą głównego księgową, a zatem działał w sferze domniemania prawnego legalności dokonywania wydatków oraz tego, że mieszczą się one w planie finansowym jednostki.

W swoim odwołaniu (2) wniosła o skierowanie sprawy do rozpoznania w drugiej instancji i uchylenie orzeczenia I instancji, na podstawie którego przypisano jej winę za popełnienie czynu. W uzasadnieniu odwołania podniesiono, że w Orzeczeniu nie wskazano jakich operacji finansowo-gospodarczych dotyczyły faktury. Komisja I instancji nie ustosunkowała się również do tego, że suma kwot wynikająca z przedstawionych faktur przewyższa sumę kwot przekroczeń w planie finansowym o kwotę 412.050,41 zł. Co więcej, Komisja I instancji dokonała nieuprawnionego zagregowania wszystkich faktur, nie ustalając zasadniczego faktu, a mianowicie momentu zapłaty za fakturę, w wyniku której mogło dojść do ewentualnego deliktu z zakresu prawa finansów publicznych. W ten sposób nie ustalono czasu popełnienia czynu, co czyni zaskarżone orzeczenie wadliwym pod względem formalnym. Podkreślono jednocześnie, że nie można jednocześnie uznać, że to właśnie wskazane w materiale dowodowym faktury spowodowały przekroczenie, gdyż księgowania odbywały się równolegle we wszystkich placówkach jednostki, również w oddziałach i filiach. Nie dla wszystkich usług były zawierane umowy, a przy ograniczonym składzie osobowym oraz zwiększonej ilości dokumentów w porównaniu do pozostałych miesięcy nie było możliwości zaksięgowania wszystkich dokumentów do końca grudnia z uwagi na ich ilość oraz fakt, że wiele z nich wpływało już w styczniu następnego roku. Podkreślono, że 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. Problem trudności z realizacją gospodarki finansowej w tego typu jednostkach dostrzegała również NIK, ale ustawodawca nie podjął żadnych działań legislacyjnych, co kierownikom instytutów gospodarki budżetowej i księgowym tych instytucji stwarzało praktyczne problemy, z jednej strony narażając na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a z drugiej na kary finansowe związane z brakiem akceptacji faktur i nieregulowaniem zobowiązań finansowych w ostatnich miesiącach każdego roku kalendarzowego. Komisja nie wzięła pod uwagę, że (...) jest instytucją samofinansującą się, której statutowym obowiązkiem jest resocjalizacja poprzez pracę, co oznacza, że na kierowniku jednostki spoczywa ciężar zapewnienia finansowania jednostki, to jest pokrywania swoich kosztów przychodami oraz tworzenia miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności. Biorąc powyższe pod uwagę, jak również opinie biegłych rewidentów z badań sprawozdań finansowych za lata 2012-2015 oraz wyniki kontroli organu nadzorującego (Centralnego Zarządu Służby Więziennej) w pierwszej połowie 2013r. oraz od marca do maja 2016r. nie można zgodzić się z opinią, że Obwiniona

nienależycie wykonywała swoje obowiązki. Końcowo zwrócono uwagę, że w sentencji orzeczenia nie wskazano precyzyjnie okresu, to jest dnia miesiąca października 2015r., od którego należy liczyć okres, w jakim (2) dopuściła się czynu zabronionego.

Na dzień 24 lipca 2017 r. została przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych wyznaczona rozprawa, na którą nie stawił się (1) prawidłowo powiadomiony o terminie rozprawy. Stawiła się natomiast (2).

W wyniku rozpoznania sprawy Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż Orzeczenie nie może się ostać.

W pierwszej kolejności należy wskazać kwestie formalne orzeczenia I instancji. W sentencji Orzeczenia nie wskazano czynów przypisanych odwołując się wyłącznie do czynów zarzuconych. Uzasadnienie nie stanowi spójnej logicznej konstrukcji, ale zawiera zbiór nie powiązanych ze sobą stwierdzeń uniemożliwiających potwierdzić jednoznacznie winę Obwinionych. Również wątpliwości budzi brak wskazania właściwego czasu popełnienia naruszeń. I tak w stosunku do (1) należy podkreślić moment zaniechania wdrożenia kontroli zarządczej, a w przypadku (2) należałoby wskazać czas nienależytego dokonania wstępnej kontroli zgodności dokonywanych wydatków z planem finansowym jednostki. Poprzestanie wyłącznie na datach faktur i datach płatności jest zdecydowanie niewystarczające (zresztą również i te daty nie zostały precyzyjnie określone), z uwagi na fakt, że przekroczenia planu finansowego są skutkiem wcześniejszych zaniechań lub wadliwych dokonań, bowiem zarzucone naruszenia są w swej istocie czynami skutkowymi. W tym wypadku należy zgodzić się ze stwierdzeniami podniesionymi przez (1), że orzeczenie narusza przepisy formalne postępowania, to jest:

- 1) art. 76 ust. 1 uondfp polegające na uznaniu Obwinionego winnym mimo, że jego odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie została udowodniona,
- 2) art. 76 ust. 3 uondfp polegające na rozstrzygnięciu niedających się usunąć wątpliwości na niekorzyść obwinionego,
- 3) art. 89 ust. 1 uondfp polegające na zaniechaniu wyczerpującego zebrania materiału dowodowego,

czego niewątpliwym potwierdzeniem jest niezbadanie, jakie w ogóle procedury z zakresu kontroli zarządczej funkcjonowały w jednostce, albo dlaczego suma kwot wskazanych faktur jest niezgodna z kwotą przekroczenia planu finansowego.

Drugą kwestią bardzo istotną jest problem materialnoprawny powiązany ze wcześniejszymi błędami formalnymi, w tym w szczególności z problematyką gromadzenia materiału dowodowego. Stosownie do art. 19 ust. 2 uondfp koniecznym do pociągnięcia do odpowiedzialności jest przypisanie Obwinionym winy. W tych indywidualnych przypadkach należy wskazać wzorce zachowań, które byłyby oczekiwane od Obwinionych w zaistniałych konkretnych okolicznościach faktycznych. W tym momencie zachodzi konieczność dokonania odrębnej oceny sytuacji prawnej Obwinionych.

I tak w odniesieniu do (1) potencjalne przypisanie winy, a co za tym idzie odpowiedzialności wydaje się prawdopodobne, po niezbędnym uzupełnieniu materiału dowodowego odnoszącego się do kwestii, jakie procedury z zakresu kontroli zarządczej obowiązywały w jednostce i jednoznacznego wskazania czego Obwiniony zaniechał w zakresie wdrażania procedur oraz czy te zaniechania miały związek z przekroczeniami w planie finansowym jednostki. Zwraca się w tym wypadku uwagę na specyficzną formę prawną instytucji gospodarki budżetowej, która zakłada powiązanie możliwości zwiększenia planu wydatków i kosztów ze zwiększeniem wpływów, przy równoczesnym braku kompetencji do dokonywania zmian w planie przez samego kierownika, a co za tym idzie koniecznością bieżącej współpracy z organami wyższego stopnia. Dopiero uzupełnienie materiału dowodowego w tym zakresie pozwoli ustalić jakich procedur brakowało, czy ich wdrożenie pozwoliłoby ograniczyć lub wyeliminować przekroczenia planu finansowego, a w konsekwencji jednoznacznie określić czy można Obwinionemu przypisać winę. Tym samym należy stwierdzić, że Komisja I instancji winna podjąć postępowanie w tym zakresie. Powinna również wyeliminować błędy formalne orzeczenia w zakresie przypisania czynu Obwinionemu, wskazania czasu popełnienia tego czynu oraz poprawy samego uzasadnienia. Główna Komisja Orzekająca nie rozstrzyga czy (1) jest winny, natomiast wywody Obwinionego w zakresie dotyczącym jego zwolnienia z odpowiedzialności w związku z kontrasygnatą głównego księgowego nie zasługują na uwzględnienie z uwagi na, to że zarzut nie dotyczy bezpośredniej realizacji wydatków z przekroczeniem planu finansowego (art. 11 uondfp), ale zaniechań w zakresie kontroli zarządczej (art. 18c), a zatem zaniechań poprzedzających złożenie kontrasygnaty. Stąd w odniesieniu do (1) uchylenie orzeczenia skutkuje w jego zakresie przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania. Zauważać przy tym należy, że uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania we wskazanym powyżej zakresie skutkują także uchyleniem orzeczenia w zakresie kosztów postępowania orzeczonych w stosunku do (1).



Natomiast w odniesieniu do Pani (2) w ocenie Głównej Komisji Orzekającej przypisanie odpowiedzialności nie jest możliwe ze względu właśnie na niemożność przypisania jej winy w rozumieniu art. 19 ust. 2 *uondfp*. W tych konkretnych okolicznościach faktycznych dotyczących organizacji pracy instytutu gospodarki budżetowej, rozproszenia kompetencji niezależnie od uprawnień Obwinionej, formy prawnej działającej jednostki, nie można wskazać (2) alternatywnego, legalnego działania, które jest warunkiem przypisania odpowiedzialności w świetle art. 19 ust. 2 *uondfp*. W tym zakresie uzupełnienie braków formalnych Orzeczenia I instancji, w szczególności w zakresie uzupełnienia materiału dowodowego, jego analizy oraz sformułowania czynów przypisanych z jednoznacznym wskazaniem momentu naruszenia prawa nie doprowadzi do możliwości przypisania jej winy. Przeciwnie odstąpienie przez Obwinioną od zatwierdzania realizacji wydatków wiązałoby się z nieterminowym płaceniem zobowiązań, na których powstanie (2) mogła nie mieć wpływu, co prowadziłoby do potencjalnego naruszenia art. 16 *uondfp*. Tym samym dalsze prowadzenie postępowania staje się bezprzedmiotowe, a uchylenie orzeczenia w jej zakresie winno prowadzić do uniewinnienia Obwinionej.

Biorąc powyższe pod uwagę Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych orzekła, jak w sentencji.