



## GLÓWNA KOMISJA ORZEKAJĄCA

w Sprawach o Naruszenie  
Dyscypliny Finansów Publicznych

BDF1/4900/26/30/11/1321

BDF1/4900/25/29/11/1279

## ORZECZENIE

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Piotr Kaczorkiewicz (spr.)</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Teresa Warszawska</b>
	<i>Zastępca Przewodniczącego GKO:</i>	<b>Marcin Krzywożyński</b>
<b>Protokolant:</b>		<b>Bartosz Głuszko</b>

rozpoznała na rozprawie w dniu 23 maja 2011 r. - przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych - Pani Anny Rotter – odwołania wniesione przez Pana (...) - pełniącego w czasie przypisanych mu czynów funkcję Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w (...), od orzeczeń Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości:

- z 7 lutego 2011 r., sygn. akt: Ds. 41/2010;

- z 14 lutego 2011 r., sygn. akt: Ds. 21/2010

I. Orzeczenie z 7 lutego 2011 r. sygn. akt: Ds. 41/2010 zostało zaskarżone w zakresie uznania obwinionego (...) winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na (cytat z sentencji orzeczenia):

„w 2008 r. nieumyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że będąc odpowiedzialnym za całość gospodarki finansowej w podległej jednostce, w tym za prawidłowe wykonanie planu finansowego i właściwe wydatkowanie określonych w tym planie środków finansowych dokonał wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia, poprzez to, że dokonał wydatków ze środków publicznych w wyniku zakupu wyposażenia przez Areszt Śledczy w (...) na kwotę 141.660,00 zł podczas gdy OISW w (...) nie ujął w planie finansowym Aresztu Śledczego w (...) wydatków na zakup tego wyposażenia, oraz poprzez to, że realizując wydatki majątkowe ujęte w planie finansowym w § 6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych” dokonał wydatków ze środków publicznych w łącznej wysokości 26.962,00 zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego w planie finansowym na 2008 rok, w wyniku zakupu środków trwałych, które nie były ujęte w planie finansowym na 2008 r., a także poprzez to, że realizując wydatki remontowe w okresie od 01.01.2008 do 31.12.2008 ujęte w planie finansowym w § 4270 „Zakup usług remontowych” dokonał wydatków ze środków publicznych w łącznej wysokości 1.000.000,00 zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego w planie finansowym na 2008 r. w wyniku nieprawidłowej klasyfikacji wydatków majątkowych podczas gdy z zakresu przeprowadzonych robót budowlano – montażowych wynika, że miały one charakter ulepszenia, polegały na

adaptacji i modernizacji środków trwałych, tj. czynu z art. 11 ust. 1 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.)”.

Za przypisany obwinionemu (...) czyn, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła karę upomnienia oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 271,67 zł.

II. Orzeczenie z 14 lutego 2010 r., sygn. akt: Ds. 21/2010 zostało zaskarżone w zakresie uznania obwinionego (...) winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych:

1) określonego w art. 10 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, że z naruszeniem przepisu art. 171 ust. 4 ustawy z 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2009 r. Nr 157, poz.1240 ze zm.) jako dysponent drugiego stopnia bez upoważnienia dokonywał zmian w planie finansowym 2007 r. w zakresie wydatków majątkowych ujętych w § 6050 - „wydatki inwestycyjne” w wyniku przeniesienia kwoty 343.131,00 zł z planu OISW (...) i ich ujęcia w ostatecznym planie finansowym dla Aresztu Śledczego w (...) w wysokości 301.396,00 zł na podstawie wniosków z dnia 16.04.2007 r. dot. zwiększenia planu o kwotę 61.215,55 zł przeznaczoną na zakup pierwszego wyposażenia dla OZ (...); 24.08.2007r. dot. zwiększenia planu o kwotę 80.000,00 zł przeznaczoną na zakup uzbrojenia dla funkcjonariuszy OZ (...); z dnia 18.04.2007 r. dot. zwiększenia planu o kwotę 24.806,00 zł z przeznaczeniem na: urządzenie do identyfikacji osób - 23.410,00 zł, prześcieradła - 180,00 zł, i kwoty 1.216,00 zł bez określenia rodzaju wydatków, dnia 04.09.2007 r. dot. zwiększenia planu o kwotę 60.000,00 zł przeznaczoną na zakup samochodu osobowo – towarowego dla Aresztu Śledczego w (...) w wysokości 41.735,00 zł,

2) określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, iż wbrew przepisom art. 44 ust 1, i art. 171 ust. 4 ustawy z dnia z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz § 1 pkt 4 załącznika nr 4 Klasyfikacji paragrafów wydatków i środków rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz.726 ze zm.), dokonał wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków obciążających budżet w łącznej wysokości 1.790.338,96 zł na skutek nieprawidłowej klasyfikacji wydatków majątkowych poniesionych na:

- ulepszenie środków trwałych w Zakładzie Karnym w (...) w konsekwencji czego przekroczone plan wydatków majątkowych w § 6050 „Wydatki inwestycyjne” o 1.447.207,96 zł,

- zakup środków trwałych oraz wyposażenia w Areszcie Śledczym w (...) w wysokości 301.395,94 zł, które nie były uwzględnione w planie finansowym na 2007 r., a w konsekwencji przekroczone plan finansowy jednostki budżetowej w § 6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostki budżetowej”,

- zakup materiałów budowlanych w Areszcie Śledczym w (...) związanych z bieżącymi naprawami, a nie jak zaplanowano w § 6050 „Wydatki inwestycyjne” na prace projektowe w wysokości 41.734.85 zł,

3) określonego w art. 18 pkt. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, iż wbrew przepisom art. 26 i 27 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. nr 76 poz.694 ze zm.) nie wyszczególnił w przeprowadzonej inwentaryzacji na dzień 31.12.2007 r. inwestycji, które zostały zakończone w 2007 r. pomimo posiadania w dokumentach źródłowych dowodów księgowych, potwierdzających zakończenie inwestycji w wysokości 12.329.000,00 zł.

Za przypisane obwinionemu (...) czyny, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła karę upomnienia oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 271,67 zł.

Główna Komisja Orzekająca - biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały - na podstawie:

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,

**orzeka:**

1. uchyła orzeczenie z dnia 14 lutego 2011 r. nr Ds. 21/2010 Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości w całości i;
2. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 ustawy uniewinnia Obwinionego od zarzutu dokonania zmian w planie finansowym z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonywania zmian w planie finansowym;
3. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 3 ustawy uniewinnia Obwinionego od zarzutu dokonania wydatku kwoty 301.395, 94 zł na zakup środków trwałych z przeznaczeniem dla OZ (...) z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków oraz od zarzutu dokonania wydatku kwoty 41.734, 85 zł na zakup materiałów budowlanych w AŚ (...)z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków;
4. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 ustawy uniewinnia Obwinionego od zarzutu dokonania wydatku w kwocie 1447.207,96 zł na zakup środków trwałych w ZK (...);
5. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 3 ustawy uniewinnia Obwinionego od zarzutu niewyszczególnienia w inwentaryzacji wedle stanu na dzień 31.12.2007 r. kwoty 12.329.000 zł inwestycji zakończonych w roku 2007;
6. uchyła orzeczenie z dnia z 7 lutego 2011 r., sygn. akt: Ds. 41/2010 Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości w całości;
7. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 ustawy uniewinnia Obwinionego od zarzutu wydatkowania kwoty 141.660 zł na zakup wyposażenia AŚ (...) z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków oraz od zarzutu wydatkowania kwoty 400.000 zł na remont pół spacerowych i boiska ZK (...) z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków;
8. na podstawie art. 23. ust. 1 ustawy uniewinnia Obwinionego od zarzutu wydatkowania kwoty 600.000 zł na remont systemu grzewczego w ZK (...) z przekroczeniem zakresu do dokonywania wydatków;
9. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 uniewinnia Obwinionego od zarzutu wydatkowania kwoty 26.962 zł na zakup centrali wentylacyjno-nawiewczej do kuchni ZK (...) z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonania wydatku;
10. koszty postępowania w obu sprawach ponosi Skarb Państwa

**Pouczenie:**

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy 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**

GKO dokonała połączenia do wspólnego rozpoznania dwu spraw dotyczących tego samego obwinionego a obejmujących następujące stany faktyczne.

Obwiniony (...) pełnił w roku 2007 i 2008 funkcję Dyrektora Okręgowego w Okręgowym Inspektoracie Służby Więziennej w (...). Stanowisko takie oznacza pełnienie funkcji kierownika jednostki sektora finansów publicznych oraz dysponenta środków publicznych II stopnia w rozumieniu ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych /Dz. U Nr 249, poz. 2104/ a obecnie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych /Dz. U Nr 157, poz. 1240/. Sprawując taką funkcję był odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej podległej mu jednostki. W roku budżetowym 2007 dokonano w jednostce wydatków ujętych w planie finansowym jako „wydatki inwestycyjne” na kwotę 1.790.338,96 zł, przy czym kwota 41.734,85 zł została wydatkowana na zrefundowanie zakupu materiałów budowlanych podległej jednostce – Areszcie Śledczym w (...), kwota 301.395,94 zł na zakup środków trwałych i wyposażenia dla Aresztu Śledczego (...) oraz 1.447.207,96 zł „ulepszenie środków trwałych” w Zakładzie Karnym (...). Zdaniem Rzecznika dyscypliny finansów publicznych, wydatki powyższe zostały dokonane z naruszeniem przepisów prawa i to wyczerpujących znamiona różnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Po pierwsze – zdaniem Rzecznika – dokonując takich wydatków przekroczono zakres upoważnienia do dokonywania wydatków wskutek „nieprawidłowej klasyfikacji” wydatków. Nadto, w odniesieniu do kwoty 343.131 zł dokonanie wydatku zostało poprzedzone zmianami w planie finansowym znajdującymi się poza zakresem upoważnienia przysługującego dysponentowi drugiego stopnia.

Ponadto – zdaniem Rzecznika – Obwiniony jako kierownik jednostki odpowiedzialny za prawidłowość przeprowadzanej w jednostce inwentaryzacji dopuścił do nieprawidłowości polegającej na „niewyszczególnieniu inwestycji zakończonych w roku 2007 w inwentaryzacji przeprowadzanej na dzień 31.12.2007 r.

Zachowania powyższe Rzecznik zakwalifikował jako naruszenia dyscypliny finansów publicznych i w dniu 1.03.2010 r. skierował wniosek o ukaranie Obwinionego do Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości. We wniosku postawił szereg zarzutów, z których obecnym postępowaniem objęte są następujące zarzuty:

- przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania zmian w planie finansowym jednostki przez naruszenia art. 148 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych przez przeniesienie kwoty 343.131 zł z planu finansowego Okręgowym Inspektoracie Służby Więziennej w (...) i ich ujęcie w planie finansowym Aresztu Śledczego w (...)/301.395,94 zł/ i Aresztu Śledczego w (...)/41.734,85 zł/;

- przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków „na skutek nieprawidłowej kwalifikacji wydatków” na kwotę 1.790.338,96;
- przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji wedle stanu na dzień 31.12.2007 r. z naruszeniem art. 26 i 27 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości /Dz. U z 2002 r. Nr 76, poz. 694/ polegającym na „niewyszczególnieniu inwestycji zakończonych w roku 2007 r.” na kwotę 12.329.000 zł.

W wyjaśnieniach Obwiniony wskazał, iż wydatki inwestycyjne dotyczące Aresztu Śledczego w (...) były przeznaczone na pierwsze wyposażenie jednostki nowo utworzonej na bazie terenów otrzymanych od Wojska Polskiego i całość wydatków tak tworzonej jednostki ma charakter inwestycyjny. Brak jest podstaw do rozbijania poszczególnych wydatków, zaś zadania winny być traktowane jako całość, jako zadanie wyposażenia w środki niezbędne do działania nowej jednostki. W toku postępowania dowodowego ustalono również, iż tryb dokonywania tych wydatków polegał na upoważnieniu kierowników podległych jednostek do dokonywania płatności z planu finansowego jednostek niższego szczebla, natomiast Obwiniony dokonywał refundacji tych wydatków poprzez przesunięcia środków w planie finansowym. Obwiniony powołał się również na pisma Dyrektora Biura Kwatermistrzowskiego Centralnego Zarządu Służby Więziennej datowane na 2.02.2007 r. i 27.07.2007 r. wskazując, iż pisma te traktował jako polecenia służbowe co do podziałki klasyfikacji wydatków, z których wydatki winny być finansowane.

Resortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości nie uznała tych wyjaśnień za wystarczające i orzeczeniem z dnia 14.02.2011 r. sygn. akt Ds. 21/2010 uznała Obwinionego winnym:

- nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na przekroczeniu zakresu do dokonywania zmian w planie finansowym podległej mu jednostki na rok 2007 przez przeniesienie 343.131 zł z planu finansowego Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w (...) i ich ujęciu w planie finansowym Aresztu Śledczego w (...) /301.395,94 zł/ i Aresztu Śledczego w (...) /41.734,85 zł/, czym naruszył art. 171 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na przekroczeniu w roku 2007 zakresu do dokonywania wydatków „na skutek nieprawidłowej klasyfikacji wydatków majątkowych” na kwotę 1.790.338,96 zł tj., działania naruszającego art. 44 ust. 1 i 171 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji wedle stanu na dzień 31.12.2007 r. z naruszeniem art. 26 i 27 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości /Dz. U z 2002 r. Nr 76, poz. 694/ polegającym na „niewyszczególnieniu inwestycji zakończonych w roku 2007” na kwotę 12.329.000 zł.

Za wymienione wyżej czyny wymierzono łączną karę upomnienia i obciążono Obwinionego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania.

Dokonując oceny zgromadzonego w sprawie materiału, Komisja I instancji wskazała, iż zaistnienie czynów nie budzi wątpliwości. W zakresie inwentaryzacji Komisja oparła się na ustaleniach kontrolnych Urzędu Kontroli Skarbowej, zaś oceniając argumentację Obwinionego w zakresie poleceń służbowych jakie otrzymywał, odmówiła uznania, iż stanowią przesłankę wyłączającą odpowiedzialność Obwinionego. Komisja wskazała, iż pismo Dyrektora Biura Kwatermistrzowskiego Centralnego Zarządu Służby Więziennej dotyczące sposobu finansowania wyposażanej nowo powstającej jednostki w (...) nie może stanowić upoważnienia dokonania tych wydatków z określonej podziałki klasyfikacji. Zdaniem Komisji I instancji, nie uprawniają

dysponentów części budżetowych do samoistnego dokonywania zmian w zakresie wydatków majątkowych uzależniając taką inicjatywę od zgody Ministra Finansów.

Z powyższym nie zgodził się Obwiniony składając odwołanie.

Drugim wnioskiem o ukaranie objęto czyny mające miejsce w jednostce w roku 2008. Dotyczyło to dokonywania zakupu wyposażenia Aresztu Śledczego w (...) z przeznaczeniem na wyposażenie funkcjonariuszy nowopowstałej jednostki OZ (...) na kwotę 141.660 zł z podziałki klasyfikacji przeznaczonej na zadania inwestycyjne; zakup środka trwałego w postaci centrali wentylacyjno nawiewczej do kuchni w Zakładzie Karnym (...) na kwotę 26.962 zł, wydatkowania kwoty 600.000 zł na remont sytemu grzewczego w Zakładzie Karnym (...) oraz wydatkowania 400.000 zł na remont pól spacerowych i boiska Zakładzie Karnym w (...). Zdaniem Rzecznika, wydatki te były dokonywane z nieprawidłowych podziałek klasyfikacji budżetowej, tj. ze środków przeznaczonych na remonty mimo, iż stanowiły ulepszenie środków trwałych a więc stanowiły wydatki o charakterze inwestycyjnym. Zdaniem Rzecznika, oznacza to przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonania wydatków ze środków publicznych. Obwiniony, wyjaśniając swe zachowanie wskazał wymieniane wyżej upoważnienie do zakupu pierwszego wyposażenia OZ (...) z wydatków inwestycyjnych zawarte w pismach Dyrektora Biura Kwatermistrzowskiego Centralnego Zarządu Służby Więziennej datowane na 2.02.2007 r. i 27.07.2007 r. stwierdzając, iż pisma te traktował jako polecenia służbowe co do podziałki klasyfikacji wydatków, z których wydatki winny być finansowane. Ponadto, w zakresie wydatków dotyczących zadania Pt. remont sytemu grzewczego w ZK (...) otrzymał od tego samego podmiotu zgodę na remont i był przekonany, iż remont realizuje. Obwiniony podkreślił trudności związane z odróżnieniem usług remontowych od inwestycyjnych w szczególności przy realizacji umów, które zawierają oba elementy.

Komisja I instancji nie uwzględniła wyjaśnień Obwinionego i orzeczeniem z dnia 7.02.2011 r. sygn. akt Ds. 41/2010 uznała go winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny w roku 2008 polegającego na:

- dokonania wydatku 141.660 zł na wyposażenie OZ (...) jako inwestycji mimo braku takiego charakteru i ujęcia w planie AŚ (...);
- zakupu na kwotę 26.962 zł środka trwałego w postaci centrali wentylacyjno nawiewczej do kuchni w Zakładzie Karnym (...) z środków remontowych mimo, iż wydatek ten miał charakter ulepszenia środków trwałych;
- wydatkowania kwoty 600.000 zł na remont sytemu grzewczego w Zakładzie Karnym (...) z środków remontowych mimo, iż zadanie to miało charakter inwestycyjny;
- wydatkowania 400.000 zł na remont pól spacerowych i boiska Zakładzie Karnym w (...) z środków remontowych mimo, iż zadanie to miało charakter inwestycyjny.

Komisja stwierdziła, analizując pismo Dyrektora Biura Kwatermistrzowskiego Centralnego Zarządu Służby Więziennej akceptujące zakres remontu systemu grzewczego w ZK (...), że nie wykazano, iż wniosek w wystarczającym stopniu wskazywał, iż prace mają charakter inwestycji a nie remontu i co za tym idzie nie może stanowić okoliczności wyłączającej odpowiedzialność. Pozostałe okoliczności nie budziły wątpliwości Komisji.

Za wymienione wyżej czyny wymierzono łączną karę upomnienia i obciążono Obwinionego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania.

Z tym orzeczeniem również nie zgodził się Obwiniony, składając odwołanie.

GKO stwierdziła, co następuje.

W pierwszym rzędzie należy wskazać, iż orzeczenie z dnia 14.02.2011 r. sygn. akt Ds. 21/2010 nie mogłoby się ostać w systemie prawnym bez względu na niżej wskazaną ocenę poszczególnych zarzutów. Dotknięte jest bowiem podstawowym błędem logicznym

dyskwalifikującym znaczną część przypisanych czynów a polegającym na wskazaniu, iż działaniem podejmowanym w roku 2007 Obwiniony naruszył przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Stosownie do art. 1 z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych /Dz. U Nr 157, poz. 1241/ normy prawne podane jako naruszone weszły w życie z dniem 1.01.2010 r. Żadne zachowanie zaistniałe przed tą datą nie może być oceniane przez pryzmat zgodności z regulacjami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wskazując na powyższy brak, GKO zmuszona była uchylić orzeczenie z dnia 14.02.2011 r. sygn. akt Ds. 21/2010. Jednakże uwzględniając fakt, iż zgromadzony materiał dowodowy pozwala na dokonanie oceny prawnej postawionych zarzutów oraz, mając na względzie zasady ekonomiki procesowej GKO postanowiła dokonać samodzielnej oceny wskazywanych we wniosku o ukaranie czynów.

W pierwszym rzędzie GKO wskazuje, iż niezrozumiałe jest stawienie zarzutu przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji wedle stanu na dzień 31.12.2007 r. z naruszeniem art. 26 i 27 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości. Czyn ten w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia został określony jako polegający na tym, iż zaniechano dokonania weryfikacji salda kont dotyczących zadań inwestycyjnych i remontowych. W konsekwencji szereg faktur zapłaconych w roku 2007 a obejmujących budowę pawilonu penitencjarnego w ZK (...) na kwotę 7.964.000 zł, adaptację budynków OZ (...) na kwotę 3.825.000 zł., adaptację budynku wartowni OZ (...) na kwotę 540.000 zł oraz 1.447.207,96 innych wydatków nie zostało ujęte jako inwestycje zakończone. Jednocześnie z materiału dowodowego /karty 274-352/ wynika, iż żadna z wyżej wskazanych inwestycji nie została zakończona w roku 2007, zaś wskazywane faktury mają charakter częściowy. Komisja I instancji stwierdziła, iż czyn naruszał normę art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości. Artykuł ten wprowadza obowiązek dokonania porównania wartości księgowej z dokumentami źródłowymi. Zawarty w aktach sprawy stan rachunków inwestycyjnych jednostki nie wykazuje żadnych nieprawidłowości, zaś brak ujęcia faktur częściowych jako inwestycji zakończonej jest zgodny z prawem.

Należy bowiem wskazać, iż rachunek inwestycji jest wbrew nazwie kontem pomocniczym opisującym stan zaawansowania danej inwestycji, procent wykonanych płatności i ujawniający poprawność finansowania w porównaniu do harmonogramu realizacji inwestycji. Zapłata faktury częściowej nie pozwala na ujęcie tej części jako inwestycji zakończonej a jedynie na wskazanie, iż zwiększyło się zaawansowanie realizacji danego zadania. Do czasu zakończenia całości inwestycji całość musi być na tym rachunku wykazywana jako inwestycja trwająca. Innymi słowy do chwili ujęcia całości inwestycji na stanie środków trwałych jednostki inwestycji nie ma prawa zostać oznaczona na rachunku inwestycyjnym jako zakończona. I fakt, iż częściowo zostały już zapłacone faktury nie ma znaczenia dla stanu tego rachunku, bo nie służy on rozliczeniom finansowym a jedynie ocenie zaawansowania zadań.

Zgromadzony materiał dowodowy wskazuje, iż zadania inwestycyjne wykazywane jako nieprawidłowo ujęte zostały wpisane do stanu środków trwałych w dniach 28.02.2008 r. /ZK (...)/ oraz 28.10.2008 r. /OZ (...)/. W dniu 31.12.2007 r. były inwestycjami trwającymi nie mogły zostać zinwentaryzowane jako zakończone.

**Skutkiem powyższego w ogóle nie doszło do zaistnienia czynu opisywanego jako nieprawidłowe przeprowadzenie inwentaryzacji i Obwiniony winien być do zarzutu tego uniewinniony stosownie do regulacji art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy.**

GKO zauważa, że Komisja I instancji, przypisując czyn polegający na nieprawidłowości przeprowadzenia inwentaryzacji, ograniczyła się do wskazania ustaleń kontrolnych Urzędu Kontroli Skarbowej nie tylko ich nie weryfikując, ale i nie wskazując, jaki mają skutek na

gruncie przepisów regulujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Tymczasem dokument taki ma jedynie walor dowodu podlegającego tak jak inne środki dowodowe ocenie Komisji pod względem wiarygodności i przydatności do wydania rozstrzygnięcia. Nie stanowi prejudykatu, który wyklucza krytyczną ocenę zawartych ustaleń prawnych. O ile można przyjąć, iż stanowi dowód faktów, które zostały w takim protokole kontroli zawarte o tyle ocena kwalifikacji prawnej faktów należy do obowiązków komisji.

GKO nie podziela oceny prawnej dokonanej przez Komisję I instancji w zakresie zarzutu przekroczenia zakresu do dokonywania zmian w planie finansowym jednostki na rok 2007 i to zarówno w zakresie ustalenia treści obowiązującej normy prawnej, jak i jej subsumcji do stanu faktycznego sprawy. Odpowiednikiem nieprawidłowo wskazanego art. 171 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w chwili popełnienia czynu był art. 148 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Przepisy te nie tylko mają różny zakres ale również ograniczają obowiązek uzyskania zgody Ministra Finansów do sytuacji, jak w sprawie nie występuje. I tak art. 171 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. brzmi „przypadku wydatków na inwestycje budowlane, każde przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu tych wydatków wymaga zgody Ministra Finansów”. Odpowiedni przepis obowiązujący w chwili czynu stanowił, że „przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych wymaga zgody Ministra Finansów”. Zatem obowiązująca w chwili orzekania regulacja ogranicza zgodę Ministra Finansów do wydatków budowlanych. Zasadą wyrażoną w art. 24 ust. 1 ustawy jest, że w przypadku, gdy „w czasie orzekania obowiązuje inna ustawa niż w chwili popełnienia czynu stosuje się ustawę nową. Starą ustawę można zastosować, jeżeli jest korzystniejsza dla Obwinionego. Wielokrotnie w orzecznictwie GKO wskazywano, że zasada wyrażona w przepisie art. 24 ust. 1 ustawy odnosi się w oczywisty sposób, zarówno do ustawy regulującej zasady i tryb egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak również do ustaw szczególnych regulujących sposób gospodarowania środkami publicznymi np. orzeczenie BDF1/4900/93/104/10/2494 z 29.22.2010 r. czy BDF1/4900/1/1/10/25 z 4.03.2010 r. W omawianej sprawie nie ulega wątpliwości, iż stara ustawa nie jest względniejsza, w szczególności uwzględniając, że część wydatków, których dotyczyły zmiany nie ma charakteru budowlanego /np. zakup samochodu służbowego/. Jednakże najważniejszym elementem obu regulacji jest fakt, że zgoda Ministra Finansów wymagana jest jedynie w przypadku, gdy dochodzi do zmiany poziomu wydatków o charakterze inwestycyjnym /”zmniejszenie lub zwiększenie” planu finansowego w zakresie wydatków/. Z taką sytuacją nie mamy do czynienia w sprawie. Zarzut polegał na tym, iż środki pierwotnie ujęte w planie finansowym w Okręgowym Inspektoracie Służby Więziennej w (...) ostatecznie zostały „ujęte” w planie finansowym Aresztu Śledczego w (...) /301.395,94 zł/ i Aresztu Śledczego w (...) /41.734,85 zł/. Tak sformułowany zarzut nie wskazywał, by został w jakikolwiek sposób zmieniony poziom wydatków inwestycyjnych – wydatkowano na inwestycje środki ujęte w podziale wydatków inwestycyjnych. Skutkiem powyższego brak było konieczności uzyskiwania zgody Ministra Finansów na dokonanie zmian w planie finansowym.

Ponadto GKO zwraca uwagę na fakt, że pierwotnie zarzut Rzecznika dyscypliny finansów publicznych w ogóle nie dotyczył braku zgody na zmiany w planie środków inwestycyjnych. Wniosek o ukaranie z dnia 1.03.2010 r. wskazuje, że dokonano zmian w planie finansowym jednostki z naruszeniem art. 148 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, więc przepisu zakazującego dokonywania zmian w planie, których skutkiem jest zwiększenie planowanych wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy. Prawdziwości tak postawionego zarzutu nie potwierdził zgromadzony w sprawie materiał dowodowy.



**Z tego względu GKO stwierdziła, iż w odniesieniu do zarzutu dokonywania zmian w planie finansowym jednostki na rok 2007 r. doszło do dokonania takowych zmian, jednakże w zachowaniu tym nie było wskazywanych we wniosku o ukaranie i przypisanych w orzeczeniu I instancji cech czynu zabronionego. Skutkiem tego Obwiniony winien być do zarzutu tego uniewinniony stosownie do regulacji art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy.**

Skutkiem oceny, iż w sprawie zmian w planie finansowym nie była wymagana zgoda Ministra Finansów jest również inna niż dokonana przez Komisję I instancji ocena pism Dyrektora Biura Kwatermistrzowskiego Centralnego Zarządu Służby Więziennej dotyczących sposobu finansowania wydatków. Obwiniony dysponował akceptacją sposobu wydatkowania środków dokonaną przez osoby uprawnione do dokonywania przeniesień w planie finansowym jednostki. Komisja I instancji zastosowała bowiem, przypisując odpowiedzialność w tym względzie następujące rozumowanie. Skoro nie doszło do wydatkowania środków w wysokości wyższej niż zaplanowana i nie doszło do przekroczenia limitów wydatków w planie, to można mówić jedynie o naruszeniu upoważnienia rozumianego tak, iż wydatek musi być przeznaczony na cel ujęty w planie a rozpoznawany za pomocą klasyfikacji danych wydatków. Źródłem takiego upoważnienia może być zatem jedynie taki plan jaki został ustalony zgodnie z przepisami. Dokonanie zmiany w planie niezgodnie z regułami oznacza również naruszenie upoważnienia na etapie wykonywania zmienionego planu. Tak GKO rozumie użyte w sentencji orzeczenia sformułowanie, iż do przekroczenia upoważnienia doszło „na skutek nieprawidłowej klasyfikacji wydatków”. Rozumowanie to, co do zasady słuszne, przyjmuje, że warunkiem sine qua non naruszenia jest ustalenie nieprawidłowości na etapie stanowienia zmian w planie finansowym. Uznanie, że przeniesienia środków między podziałkami klasyfikacji były dokonane zgodnie z przepisami prawa powoduje, iż późniejsze dokonanie wydatku zgodnie ze zmienionym planem nie może być uznawane za realizowane z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonania wydatku.

Uwaga powyższa dotyczy całości wydatków wskazywanych jako dokonane w zmienionym planie, jednakże skutek w postaci **braku znamion czynu zabronionego w zachowaniu Obwinionego ma zastosowanie jedynie w zakresie wydatków w kwocie 1.447.207,96 zł na remont w ZK (...). W zakresie tej kwoty nie było wskazywanych we wniosku o ukaranie i przypisanych w orzeczeniu I instancji cech czynu zabronionego. Skutkiem tego Obwiniony winien być od zarzutu tego uniewinniony stosownie do regulacji art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy.**

**Natomiast w stosunku do kwoty 343.131 zł, GKO obowiązana jest zastosować dalej idącą kwalifikację prawną. Z materiału zgromadzonego w sprawie wynika, iż Obwiniony w ogóle nie dopuścił się czynu polegającego na dokonywaniu wydatków w zakresie zarzucanym. Ze stanu faktycznego ustalonego przez Komisję I instancji wynika, iż wydatki wynikające z realizacji umowy o przyłączenie sieci ciepłowniczej AŚ (...) /41.734,85 zł/ zostały poniesione przez Areszt Śledczy (...) /k 67-73 akt/. Analogicznie wydatki za wyposażenie OZ (...) zostały poniesione przez Areszt Śledczy w (...). Dopiero następnie niedobór w planach finansowych jednostek został pokryty przez dokonywanie przeniesień z planu finansowego Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w (...). Nie doszło zatem do dokonywania wydatków przez Obwinionego, nie każde bowiem obciążenie finansowe w planie /koszt/ stanowi wydatek.**

**Ponieważ zakwestionowanych na kwotę 343.131 zł wydatków nie dokonywał Obwiniony, w ogóle nie doszło do popełnienia tak określonego czynu i winien być od zarzutu tego uniewinniony stosownie do regulacji art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy.**

Natomiast orzeczenie Ds. 41/2010 z dnia 7.02.2010 r. jest trudne do oceny ze względu na fakt, iż zaskarżona odwołaniem część sentencji, tj. część, w jakiej przypisano Obwinionemu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych pozbawiona jest wskazania naruszonego przepisu prawa a ogranicza się jedynie do wskazania przepisu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zasadą wyrażoną w art. 135 ust. 2 ustawy jest osobne podawanie naruszonego przepisu prawa i osobne oznaczenie zarzucanego naruszenia /pkt 5/. Oznacza to konieczność nie tylko wskazania, iż dana nieprawidłowość jest penalizowana przepisem ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ale również wskazanie, dlaczego dane zachowanie jest nieprawidłowe. Właściwą kwalifikację prawną stawianego zarzutu /tj. naruszenie art. 35 i art. 148 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych/ zawierał wniosek o ukaranie, lecz nie została ona powtórzona w samej sentencji orzeczenia. Niezależnie od nieprawidłowości formalnych orzeczenia, GKO nie podziela poglądów Komisji I instancji, które doprowadziły do przypisania odpowiedzialności Obwinionego za wydatki poczynione w roku 2008 r.

W pierwszym rzędzie GKO wzięła pod uwagę wspomniane już wyżej pisma Dyrektora Biura Kwatermistrzowskiego Centralnego Zarządu Służby Więziennej dotyczące sposobu finansowania wydatków OZ (...). Przełożony Obwinionego wskazał sposób finansowania zadania z podziałki inwestycyjnej i trudno nie podzielić zdania, że polecenie eto odnosiło się do całości zadania inwestycyjnego. Nie ma żadnych podstaw, by całość zadania polegającego na kompleksowym wyposażeniu jednostki rozbijać na poszczególne wydatki i realizować je z innych podziałek klasyfikacji. Z tego względu wydatkowanie kwoty zgodnie z przeznaczeniem środków w ramach dokonywanych przez dysponenta wyższego stopnia przeniesień w planie finansowym nie może być poczytywane za działanie bezprawne. Z tego względu **wydatkowanie 141.660 zł na wyposażenie OZ (...) nie ma cech czynu zabronionego. Skutkiem tego Obwiniony winien być od zarzutu tego uniewinniony stosownie do regulacji art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy.**

Ta sama kwalifikacja prawna dotyczy wydatku 400.000 zł na remont pól spacerowych i boiska Zakalcu Karnego w (...). Zgromadzony materiał dowodowy nie powala na przyjęcie, iż tego typu usługa w jakikolwiek sposób doprowadziła do pojawienia się nowego środka trwałego lub choćby ulepszenia istniejącego. Zresztą GKO trudno sobie wyobrazić, na czym mogłoby polegać ulepszenie środka trwałego polegającego na polu spacerowym zakładu karnego, którego parametry są regulowane przepisami.

GKO nie podziela argumentacji Obwinionego dotyczącej niemożności odróżnienia zadania remontowego od zadania o charakterze inwestycyjnym. Sam Obwiniony przyznaje, że dla pomieszczeń Zakładu Karnego (...) po przeprowadzeniu zadania polegającego na zmianie sytemu grzewczego konieczne było uzyskanie osobnego pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Przyznaje także, że dotychczas funkcjonujący system grzewczy został zastąpiony nowym funkcjonującym na innych zasadach i korzystającym z innego materiału opałowego. Nie ulega zatem wątpliwości, że w wyniku realizacji zadania zmienił się stan środka trwałego zarówno w postaci całego sytemu grzewczego jak i samej nieruchomości budynkowej. Nie jest to jednak okoliczność wystarczająca dla przypisania odpowiedzialności. O ile bowiem rację ma Komisja I instancji, że pismo Dyrektora Biura Kwatermistrzowskiego Centralnego Zarządu Służby Więziennej akceptujące zakres remontu systemu grzewczego w ZK (...) nie ma charakteru konstytutywnego i nie może przesądzać o remontowym a nie inwestycyjnym charakterze zadania, o tyle ma oczywisty wpływ na stan psychiki Obwinionego. Składając wniosek i dostając akceptację wydatku jako zadania remontowego Obwiniony nie miał możliwości samodzielnej oceny zadania. Nie będąc specjalistą w dziedzinie budownictwa zdał się w tym zakresie na opinię osób wyżej umiejscowionych w hierarchii służbowej. Należy

również zauważyć, iż mamy do czynienia z podległością służbową o wyraźnym charakterze, gdyż Służba Więzienna jest służbą mundurową. Z tego względu, dysponując pozwoleniem przełożonych na zrealizowanie zadania jako zadania remontowego miał Obwiniony prawo uważać, że zadanie to właśnie taki ma charakter. Wątpliwości co do charakteru zadania mógł podjąć dopiero po jego zakończeniu, gdy okazało się, że konieczne jest osobne uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, a więc już po zrealizowaniu wydatku.

Na gruncie procesowym taki stan świadomości Obwinionego wobec czynu jest regulowany art. 23 ust. 1 i określa się mianem usprawiedliwionej nieświadomości, która powoduje, że dany czyn nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony winien znać przepisy i orientować się w nich, lecz nie miał możliwości samodzielnej oceny charakteru inwestycji i na podstawie danych, jakimi dysponował w momencie podejmowania decyzji o wydatku nie miał podstaw do przypuszczenia, iż dokonanie go będzie stanowiło czyn zabroniony.

GKO pragnie podkreślić, iż norma art. 23 ust.1 ustawy przewidująca usprawiedliwioną nieświadomość karalności czynu zabronionego ma charakter wyjątkowy. Wynika to z faktu, iż wobec osób odpowiedzialnych za dysponowanie środkami publicznymi istnieje swoiste domniemanie znajomości przepisów prawa, zaś staranność wymagana od takich osób przy stosowaniu norm prawnych jest dodatkowo podwyższona zawodowym charakterem wykonywanej działalności. Z tego względu art. 23 ust. 1 ustawy w tej części będzie miał zastosowanie jedynie wyjątkowo, zaś podstawą do jego użycia nie może być sam zasób wiedzy Obwinionego czy też szerzej, jedynie jego kwalifikacje osobiste. Zawsze konieczne będzie istnienie jakiegoś czynnika obiektywnego, najczęściej zewnętrznego działania, który spowoduje, iż mimo zawodowego charakteru działalności i podwyższonych standardów staranności w działaniu, brak wiedzy będzie można uznać za usprawiedliwiony. W tej konkretnej sprawie takim czynnikiem zewnętrznym jest wspomniane wyżej pismo Dyrektora Biura Kwatermistrzowskiego Centralnego Zarządu Służby Więziennej akceptujące zakres remontu systemu grzewczego w ZK (...).

Ostatni wydatek kwoty 26.962 zł. związany jest z zakupem centrali wentylacyjno – nawiewczej dla ZK (...). W zakresie tego czynu GKO zauważa, iż nieprawidłowość dotyczy kwoty obejmującej ułamek procenta planu finansowego jednostki. Jednocześnie wydatek stanowił jedynie część zadania, które zostało zrealizowane prawidłowo. GKO wzięła również pod uwagę fakt, iż wydatki miały na celu jak najszybsze przystosowanie podległych jednostek do skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2008 r., sygn. akt SK 25/07 dotyczącego utraty mocy obowiązującej art. 248 Kodeksu Karnego Wykonawczego.

Uznanie, że w przypadku tego czynu mamy do czynienia ze znikomą szkodliwością czynu dla ładu finansów publicznych **skutkuje koniecznością zastosowania art. 28 ust. 1 związku z art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy.**

**Z tych względów GKO orzekła, jak na wstępie.**