



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 20 czerwca 2016 r.

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

Przewodniczący:	Z-ca Przewodniczącego GKO:	Wojciech Robaczyński
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Jacek Najfeld
	<i>Członek GKO:</i>	Artur Walasik (spr.)
Protokolant:		<i>Paweł Matusiak</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Pawła**
Laudańskiego,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 czerwca 2016 r. odwołania Obwinionej (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 2016 r. sygn. akt: Ds.2/2016, którym Komisja Orzekająca uznała (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) - „winną popełnienia zarzucanego jej czynu polegającego na tym, że w okresie od 10 kwietnia 2013 roku do 30 listopada 2015 roku postępując niezgodnie z dyspozycją art. 274 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) zaniechała prowadzenia audytu wewnętrznego w podległej jednostce, pomimo przekroczenia w planie finansowym jednostki budżetowej kwoty wydatków w wysokości 40.000 tys. zł., tj. czynu określonego w art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168)”.
Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej karę upomnienia oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71zł.

Główna Komisja Orzekająca

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla orzeczenie pierwszej instancji w zaskarżonym zakresie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

W przedmiotowej sprawie w dniu 2 grudnia 2015 r. Dyrektor (...) zawiadomiła o nieumyślnym popełnieniu czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którego dopuściła się (...) – Dyrektor (...), poprzez popełnienie czynu polegającego na nieprzeprowadzeniu w jednostce audytu wewnętrznego w okresie od 2013 r. do 30 listopada 2015 r. mimo przekroczenia przez jednostkę kwoty wydatków w wysokości 40 mln zł (art. 274 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych), co stanowi naruszenie z art. 18a 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).

W dniu 10 grudnia 2015 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości postanowił o wszczęciu postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przeciwko (...), pełniącej funkcję Dyrektora (...). W dniu 4 stycznia 2016 r. Rzecznik Dyscypliny wniósł o ukaranie (...) o to, że w okresie od 2013 r. do 30 listopada 2015 r. naruszyła dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że postępując niezgodnie z dyspozycją art. 274 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych zaniechała prowadzenia audytu wewnętrznego w podległej jednostce, pomimo przekroczenia w planie finansowym jednostki budżetowej kwoty wydatków w wysokości 40 mln zł, tj. o czyn z art. 18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wniesiono o wymierzenie kary upomnienia. Jednocześnie, w oparciu o art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Rzecznik wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary.

Orzeczeniem z dnia 26 lutego 2016 r. Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości uznała Obwinioną za winną popełnienia czynu polegającego na tym, że w okresie od 10 kwietnia 2013 r. do 30 listopada 2015 r. postępując niezgodnie z dyspozycją art. 274 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych zaniechała prowadzenia audytu wewnętrznego w podległej jednostce, pomimo przekroczenia kwoty wydatków w wysokości 40 mln zł, tj. czynu określonego art. 18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wymierzono karę upomnienia.

W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, co następuje. Zgodnie z regulacją art. 31a §1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, dyrektor sądu wykonuje zadania przypisane, na podstawie odrębnych przepisów, kierownikowi jednostki w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach. Zgodnie zaś z art. 179 wyżej wskazanej ustawy organem kierującym gospodarką finansową sądu jest dyrektor sądu. Komisja I instancji uznała, iż zachodzą przesłanki, określone w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, umożliwiające prowadzenie postępowania oraz dochodzenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w stosunku do Obwinionej. Na Obwinionej jako kierowniku jednostki ciążyły obowiązki określone art. 274 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym audyt wewnętrzny prowadzi się w państwowych jednostkach budżetowych, jeżeli kwota ujętych w planie finansowym jednostki budżetowej dochodów lub kwota wydatków przekroczyła wysokość 40 mln zł. Zgromadzony materiał dowodowy ujawnił, że Obwiniona weszła w dniu 10 kwietnia 2013 r. w posiadanie wiedzy, iż kwota wydatków ujęta w planie finansowym jednostki na dzień 31 marca 2013 r. stanowiła wartość wyższą niż 40 mln zł. „Obwiniona weszła w posiadanie tej wiedzy poprzez zatwierdzenie sprawozdania Rb-28 na dzień 31 marca 2016 r. W okresie od 10 kwietnia 2013 roku do dnia wydania orzeczenia w jednostce nie był zatrudniony audytor wewnętrzny i trwały ustne ustalenia pomiędzy Sądem Rejonowym (...) a Sądem Apelacyjnym (...), jako dysponentem środków budżetowych wyższego stopnia, w przedmiocie oddelegowania do wykonania audytu audytora zatrudnionego w Sądzie Apelacyjnym (...). Obwiniona wystąpiła do Ministra Sprawiedliwości o wyrażenie zgody, w trybie art. 278 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, na prowadzenie audytu wewnętrznego w Sądzie Rejonowym (...) przez usługodawcę (pracownika Sądu Apelacyjnego (...)) dopiero w dniu 26 sierpnia 2016 r., tj. po ponad 28 miesiącach kalendarzowych od powzięcia informacji o konieczności prowadzenia

audytu. Obwiniona pozyskała zgodę na prowadzenie audytu w drodze powierzenia jego wykonania usługobiorcy dopiero w dniu 30 listopada 2015 r., w konsekwencji powyższego Obwiniona uchybiała obowiązkowi wynikającemu z art. 274 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.”. W opisanym stanie faktycznym Komisja Orzekająca I instancji uznała, iż doszło do wyczerpania znamion czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych określonego art. 18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie Komisji Orzekającej I instancji doszło do kumulatywnego spełnienia obu przesłanek dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. zaniechania prowadzenia audytu w jednostce do tego zobowiązanej od dnia 10 kwietnia 2013 r. wskutek niezatrudnienia albo niezawierania umowy z usługodawcą do dnia 30 listopada 2015 r.

Uzasadniając wymiar kary Komisja Orzekająca I instancji uznała, że stopień szkodliwości zarzucanego Obwinionej czynu nie jest znaczny, niemniej jednak sam fakt odstąpienia przez tak długi okres od wykonania obowiązków ustawowych nie może być akceptowany.

W dniu 25 kwietnia 2016 r. Obwiniona złożyła odwołanie od orzeczenia, zaskarżając je w całości. Orzeczeniu zarzucono naruszenie:

- a) art. 18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z art. 274 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, poprzez ich wadliwe zastosowanie;
- b) art. 137 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, „poprzez jego niezastosowanie, tj. brak wskazania w uzasadnieniu wszystkich faktów, które skład orzekający uznał za udowodnione lub nieudowodnione, wskazanie na jakich w tym względzie oparł się dowodach oraz wyjaśnienie dlaczego nie uznał dowodów przeciwnych;
- c) art. 137 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 36 ust. 1 in fine oraz art. 36 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez ich niezastosowanie, tj. brak przytoczenia w uzasadnieniu okoliczności, które skład orzekający miał na względzie przy wymierzaniu kary, w tym w szczególności wskazanie okoliczności, które komisja uwzględniła przy wymiarze kary.”

Obwiniona wniosła o uchylenie orzeczenia w całości i umorzenie postępowania, ewentualnie o uchylenie orzeczenia w całości oraz stwierdzenia naruszenia i odstąpienie od wymierzenia kary, ewentualnie o uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu odwołania, wskazano, co następuje. W pierwszej kolejności podkreślono, że Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinioną za winną popełnienia czynu, który nie został stypizowany w art. 274 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, przez co nie mógł stanowić naruszenia art. 18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przepis ustawy o finansach publicznych w sposób wyraźny wskazuje, że obowiązek przeprowadzenia audytu został powiązany z planem finansowym tylko odnośnie do dochodów, zaś w przypadku wydatków obowiązek audytu nie został powiązany z ujęciem w planie wydatków, lecz z ich zaistnieniem. To rozróżnienie staje się widoczne w sposób oczywisty, gdy zestawia się art. 274 ust. 2 pkt 1 z następnymi punktami tego artykułu, gdzie w każdym z czterech kolejnych przypadków wskazano, że to kwota ujętych w planie rzeczowo-finansowym przychodów lub kosztów ma przekroczyć wysokość 40 mln zł. Oznacza to, że w przypadku państwowych jednostek budżetowych kwestia daty ujęcia wydatków (w kwocie przekraczającej 40 mln zł) w planie finansowym nie ma żadnego znaczenia dla obowiązku określonego w art. 274 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Znaczenie ma jedynie przekroczenie wydatków.

Po drugie, Obwiniona wskazała, że do naruszenia przez Komisję Orzekającą I instancji art. 18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych doszło również poprzez wadliwe zastosowanie odnośnie do czasu, który został wskazany przez Komisję jako okres naruszenia, tj. od 10 kwietnia 2013 r. do 30 listopada 2015 r. Odnosząc się do końcowej daty wskazanej przez Komisję Orzekającą I instancji podkreśliła, że wskazania tej daty nie można uznać za prawidłowe, gdyż najpóźniej od daty skierowania wniosku przez Obwinioną do Ministra Sprawiedliwości, co nastąpiło w dniu 26 sierpnia 2015 r. Obwiniona nie miała wpływu na termin rozpoznania wniosku przez Ministra Sprawiedliwości. Trudno więc przypisać Obwinionej winę i odpowiedzialności za okres, w którym nie miała wpływu na ustanowienie audytora, gdyż zobligowana była do oczekiwania na decyzję Ministra Sprawiedliwości. Także początkowa data 10 kwietnia 2013 r. nie jest prawidłowa. W uzasadnieniu brak jest dokładnego wskazania, na podstawie którego dokumentu sprawozdania Rb-28 na dzień 31 marca 2016 r. (tak wskazano w uzasadnieniu), Komisja Orzekająca I instancji podjęła decyzję o ustaleniu daty początkowej wskazanego zaniechania Obwinionej. Według Obwinionej ujęcie w planie wydatków kwoty przekraczającej 40 mln zł nastąpiło znaczenie później, tj. w drugiej połowie roku 2013, a nie na dzień 31 marca 2013 r.

Po trzecie nie jest wiadome, które dokumenty, w jakim zakresie stanowiły podstawę ustaleń faktycznych Komisji Orzekającej I instancji. Komisja Orzekająca I instancji wskazała,

że Obwiniona weszła w posiadanie wiedzy, iż kwota wydatków ujęta w planie finansowym jednostki ujęta na dzień 31 marca 2013 r. stanowiła wartość wyższą niż 40 mln zł, chociaż w sprawozdaniu Rb-28 na 31 marca 2013 r. w planie wydatków figuruje kwota 38.316.037,00 zł, a datą zatwierdzenia jest 9 kwietnia 2013 r., a nie 10 kwietnia 2013 r. Nie jest więc wiadome na podstawie którego dokumentu Komisja Orzekająca I instancji podjęła decyzję o ustaleniu daty 10 kwietnia 2013 r., jako początkowej daty zaniechania.

Po czwarte, odnośnie wymierzonej kary, Obwiniona wskazała, że brak przytoczenia w uzasadnieniu okoliczności, które skład orzekający miał na względzie przy wymierzaniu kary, w tym w szczególności wskazania okoliczności, które Komisja Orzekająca I instancji uwzględniła przy wymiarze kary. Komisja Orzekająca I instancji nie uwzględniła także minimalnego zakresu przekroczenia progu wydatków, a nawet w ogóle nie poczyniła w tym zakresie ustaleń. Obwiniona przywołała także okoliczności związane z pełnieniem przez nią przez wiele lat funkcji kierownika jednostki sektora finansów publicznych, prawidłowym wykonywaniem obowiązków (była nagradzana za wyróżniającą się pracę), zaangażowaniem w wyjaśnienie sprawy (miedzy innymi to Obwiniona złożyła zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych i aktywnie uczestniczyła w wyjaśnianiu wątpliwości). Ponadto wskazała, że także oskarżyciel na rozprawie wnosił o odstąpienie od wymierzenia kary. Stwierdziła także, że trudno jest jej pogodzić się z lakonicznym, ogólnym, obarczonym licznymi błędami, wybiórczym uzasadnieniem orzeczenia.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych rozpatrując zebrany w sprawie materiał dowodowy oraz rozstrzygając wątpliwości prawne dotyczące przypisanego Obwinionej zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych zwraca uwagę na następujące kwestie, wymagające skierowania sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

W pierwszej kolejności konieczne jest ustalenie terminu, w którym zgodnie z argumentacją wskazaną w uzasadnieniu do skarżonego orzeczenia doszło do sytuacji, w której w Sądzie Rejonowym (...) zaplanowane kwoty wydatków przekroczyły kwotę określoną w art. 274 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, tj. 40.000 tys. zł. Zgodnie z zebrany w sprawie materiałem dowodowym, który stanowią sprawozdania budżetowe Rb-28, stan planowanych wydatków na koniec marca 2013 r. nie przekracza wskazanej w ustawie o finansach publicznych granicznej wysokości, której przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w państwowych jednostkach budżetowych (tak wynika ze złożonej na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą kopii sprawozdania Sądu

Rejonowego (...) za okres od początku roku do 31 marca 2013 r). Główna Komisja Orzekająca przychyliła się w tym zakresie częściowo do zastrzeżeń wskazanych przez Obwinioną w odwołaniu. Nie można bowiem podzielić prezentowanego przez nią stanowiska, że o obowiązku prowadzenia audytu decydują faktyczne, a nie planowane wydatki. Art. 274 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że audyt wewnętrzny prowadzi się także w państwowych jednostkach budżetowych, jeżeli kwota ujętych w planie finansowym jednostki budżetowej dochodów lub kwota wydatków przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł. Należy uznać, że zawarte w tym przepisie wyrażenie „kwota wydatków” odnosi się do występującego wcześniej zwrotu „ujętych w planie finansowym”. Nie można przyjąć, jak proponuje Obwiniona, że chodzi o wykonane wydatki. Nie wynika to wprost z przepisu a dodatkowo prowadziłoby do paradoksalnych sytuacji, w których planowane wydatki jednostki znacznie przekraczałyby kwotę 40 milionów zł, a obowiązek zawarcia stosownej umowy i prowadzenia audytu powstawałby dopiero po wydatkowaniu środków przekraczających tę kwotę (czyli np. w lutym lub w lipcu).

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, kluczowe dla rozstrzygnięcia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, określonym w art. 18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, będzie odróżnienie źródeł prawa określających jednostki sektora finansów publicznych, w których prowadzi się audyt wewnętrzny, od źródeł prawa określających osoby zobowiązane do zawarcia stosownej umowy i prowadzenia audytu oraz termin, od kiedy obowiązek prowadzenia audytu powstaje. Powyższe Główna Komisja Orzekająca opiera na dyrektywach określonych art. 21 ust. 1 zd. 1 w związku z art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Konsekwentnie odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związana została z działaniem lub zaniechaniem działania, określonym w przepisie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (w przypadku skarżonego orzeczenia wskazano art. 18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), do którego obwiniony był obowiązany, a obowiązek ten wynika z przepisów prawa (w przypadku skarżonego orzeczenia wskazano art. 274 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). Rozpatrując detalicznie sentencję zaskarżonego orzeczenia, Główna Komisja Orzekająca wywodzi, iż Komisja Orzekająca I instancji uznała, iż Obwiniona zaniechała działania polegającego na obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą. Sentencja orzeczenia pozwala

również uznać, iż naruszonym przepisem prawa, z którego ten obowiązek wynikał, zdaniem Komisji Orzekającej I instancji był art. 274 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Główna Komisja Orzekająca, korzystając z dyspozycji art. 150 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uwzględniając zasadę dwuinstancyjności postępowania, rekomenduje Komisji Orzekającej I instancji szczegółowe rozpatrzenie i uzasadnienie poczynionego rozstrzygnięć w zakresie trzech następujących kwestii.

Po pierwsze, Komisja Orzekająca I instancji powinna rozstrzygnąć co stanowi znamię naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych: zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego, czy niezatrudnienie audytora wewnętrznego lub niezawieranie umowy z usługodawcą. Rozstrzygnięcie powyższego pozwoli odnieść się do momentu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Po drugie, wymagane jest określenie, na kim ciąży obowiązek działania, którego zaniechanie stanowi znamię naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Po trzecie konieczne jest ustalenie przepisu prawa, z którego wskazany obowiązek wynika i wyjaśnienie dlaczego, brak wymaganego zachowania. Art. 274 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych określa jednostki sektora finansów publicznych, w których prowadzi się audyt wewnętrzny. Jednak określenie czasu, w którym brak wymaganego działania może być przesłanką przypisania odpowiedzialności wymaga dodatkowych analiz uwzględniających, że zaplanowanie i następnie prowadzenie audytu wymaga wykonania szeregu czynności. Jest to istotne w kontekście tego, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponoszona jest na zasadzie winy.

Niezależnie od powyższych uwag, w przypadku ustalenia przez Komisję Orzekającą I instancji w sposób nie budzący wątpliwości (respektując zasadę określoną w art. 76 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), czy i od kiedy na Obwinionej ciążyły obowiązki, których niedochowanie stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych; uzasadnienie orzeczenia o przypisaniu odpowiedzialności powinno zawierać odniesienie do przypisania winy, to jest co najmniej zawierać wskazanie Obwinionej sposobu postępowania zgodnie z wymaganą od niej starannością w zakresie tych obowiązków, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Trzeba przy tym uwzględnić, że podjęcie pewnych działań wymaga czasu. Ponadto, w sytuacji w której zgłaszane były wnioski o odstąpienie od

Sygn. akt BDF1.4800.26.2016

wymierzenia kary i przypisano odpowiedzialność za popełnienie naruszenia, niezbędne jest ustosunkowanie się do tych wniosków.

Mając na uwadze powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.