



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 17 listopada 2016 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryśka
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Bogdan Artymowicz (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Paweł Kryczko
Protokolant:		Dorota Machnicka

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 17 listopada 2016 r., odwołania Obwinionego - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Instytutu Książki - od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów z dnia 16 sierpnia 2016 r., sygn. akt: BDF3.4801.2.2016, którym Międzyresortowa Komisja Orzekająca uznała Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 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 ustawą, poprzez dokonanie wydatków w 2014 r. ponad limit określony w planie finansowym jednostki przyjętym na 2014 r., powodując przekroczenie planu finansowego w zakresie wynagrodzeń o kwotę ogółem 589.462,36 zł, w tym: wynagrodzenia osobowe o 239.258,62 zł, bezosobowe o 260.668,74 zł, przy zaliczeniu do wynagrodzeń osobowych ogółem wpłat na PFRON w kwocie 89.535,00 zł, co prowadziło do naruszenia art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; naruszenie dyscypliny finansów publicznych nastąpiło w dniu 31 grudnia 2014 r.,

oraz odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

orzeka:

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy, utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

Pouczenie:

Niniejsze orzeczenie jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

Uzasadnienie

Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 sierpnia 2016 r. sprawy (...), pełniącego w dacie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Instytutu Książki, uznała Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 *ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168 ze zm.)*, dalej także jako „ustawa”, poprzez dokonanie wydatków w 2014 r. ponad limit określony w planie finansowym jednostki przyjęty na 2014 r., powodując przekroczenie planu finansowego w zakresie wynagrodzeń o kwotę ogółem 589.462,36 zł w tym wynagrodzenia osobowe o 239.258,62 zł, bezosobowe o 260.668,74 zł, przy zaliczeniu co prowadziło do naruszenia art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r., o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jednocześnie Komisja Orzekająca I instancji działając na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary.

Wydając przedmiotowe orzeczenie Komisja Orzekająca I instancji oparła się na następującym stanie faktycznym sprawy.

„Instytut Książki, jest państwową instytucją kultury (...) i działa w szczególności na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. (...) Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora. Instytucja kultury sporządza plan finansowy

zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. Obwiniony stanowisko Dyrektora Instytutu Książki pełnił od dnia 5 lutego 2008 r. W planie finansowym ustalonym przez Dyrektora Instytutu na rok 2014 wynagrodzenia ogółem wynosiły 7.530.000,00 zł, w tym osobowe 5.498.000,00 zł, bezosobowe 2.032.000,00 zł. Pismami z dnia 10 września 2014 r. i 18 grudnia 2014 r. Dyrektor Departamentu Finansowego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformował Instytut o decyzji Ministra Finansów zwiększającej wielkość wynagrodzeń bezosobowych w planie finansowym na rok 2014 o łączną kwotę 308.000,00 zł w stosunku do wielkości ujętej w planie finansowym. W związku z powyższymi zmianami kwota wynagrodzeń wykazana w planie wynosiła ogółem 7.838.000,00 zł w tym osobowe 5.498.000,00 zł i bezosobowe 2.340.000,00 zł. W sprawozdaniu z realizacji planu finansowego za 2014 r., wykazano wykonanie wynagrodzeń na kwotę ogółem 8.427.000,00 zł (w tym osobowe 5.737.000,00 zł, bezosobowy fundusz płac i honoraria 2.600.000,00 zł oraz wpłaty na PFRON 90.000,00 zł zwiększające limit wynagrodzeń). Podane w ww. sprawozdaniu wartości były zgodne z zapisami na kontach wynagrodzeń 404 - wynagrodzenia podstawowe, 405 - wynagrodzenia pozostałe i 403-008 PFRON i wynosiły łącznie 8.427.463,36 zł (tj. odpowiednio: 5.737.258,62 zł, 2.600.668,74 zł i 89.535,00 zł).

Z powyższych danych wynika, że plan na wynagrodzenia został przekroczony o kwotę ogółem 589.462,36 zł w tym: na wynagrodzenia osobowe o 239.258,62 zł, bezosobowe o 260.668,74 zł. Do wynagrodzeń osobowych ogółem doliczono także wpłatę na PFRON - 89.535,00 zł. (...) Przekroczenie ustalonych w planie finansowym limitów na wynagrodzenia nastąpiło wskutek wypłaty wynagrodzeń, nagród jubileuszowych, nagrody rocznej dla kierownictwa, odpraw emerytalnych i rentowych, ekwiwalentu urlopowego za lata poprzednie, przekroczenie składek emerytalno-rentowych z lat ubiegłych, a także wzrostu liczby dodatkowych zadań zleconych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego."

Wydając orzeczenie o uznaniu Obwinionego odpowiedzialnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ustawy Komisja Orzekająca I instancji wskazała, że „(...) nie budzi wątpliwości, że Obwiniony dokonał wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Instytutu — dokonał wydatków w 2014 r. ponad limit określony w planie finansowym Instytutu przyjętym na 2014 r., powodując przekroczenie planu finansowego w zakresie wynagrodzeń o kwotę ogółem 589.462,36 zł w tym wynagrodzenia osobowe o 239.258,62 zł, bezosobowe o 260.668,74 zł przy zaliczeniu do wynagrodzeń osobowych ogółem wpłat na PFRON w kwocie 89.535,00 zł. Obwiniony dostrzegając możliwość wydatkowania na wynagrodzenia większych kwot niż zaplanowano, mógł i powinien podjąć działania w kierunku ograniczenia wysokości wpłat wynagrodzeń, tak aby zmieścić się w wartościach zapisanych w planie. Tym bardziej, że konieczność

dokonania wypłaty, np. odpraw emerytalnych, czy nagród jubileuszowych można było przewidzieć na etapie sporządzania planu. Niemniej nie można nie uwzględnić okoliczności, że równocześnie Obwiniony był zobowiązany do wypłaty należnych wynagrodzeń. Mając ten fakt na względzie oraz istotne zwiększenie ilości zadań, które w 2014 r. Instytut był zobowiązany zrealizować, a także okoliczność, iż Instytut posiadał środki na pokrycie wynagrodzeń i nie nastąpiło uszczuplenie środków publicznych (...) oraz fakt, że Obwiniony nie był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, posiadał pozytywną opinię i podjął działania w kierunku uregulowania na nowo zasad wynagradzania, Komisja postanowiła na podstawie art. 36 ustawy odstąpić od wymierzenia Obwinionemu kary,,."

Odwołanie od przedmiotowego orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów wniósł Obwiniony. Obwiniony zakresem zaskarżenia objął całe orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji wnosząc o uniewinnienie od zarzucanego czynu. W uzasadnieniu Obwiniony wskazywał, że „(...) Instytut Książki regularnie co kwartał składał aktualizację planu finansowego. Korekta planu zawierająca przekroczenie limitu wynagrodzeń została złożona w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego w listopadzie 2014 i w początkach roku 2015 a więc wypełniona została dyspozycja art. 52 ust. 3 ustawy o finansach publicznych." Obwiniony podnosił także, że „ (...) zgodnie z dyspozycją art. 52 ust. 2 ustawy o finansach publicznych ujęte w rocznych planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych koszty mogą ulec zwiększeniu, jeżeli zwiększenie kosztów nie powoduje zwiększenia dotacji z budżetu. Dotacja nie została zwiększona z tytułu dodatkowych kosztów wynagrodzeń. Całość kwoty zarzucanego przekroczenia limitu kosztów osobowych i bezosobowych w roku 2014 znajduje pokrycie w przychodach własnych Instytutu Książki. Instytut Książki w roku 2014 nie przekroczył planowanej łącznej sumy kosztów. W drugim kwartale 2016 Instytut Książki dokonał korekty sprawozdań finansowych za lata 2013, 2014, 2015. Stało się tak na żądanie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w związku z wątpliwościami co do tworzenia w latach poprzednich rezerw na koniec roku obrachunkowego. (...) Dodatkowe wydatki na wynagrodzenia w roku 2014 zostały sklasyfikowane jako pokryte z przychodów własnych Instytutu Książki. Taka klasyfikacja została zatwierdzona przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego co czyni stawiany zarzut nieuzasadnionym."

Obwiniony wskazywał również, że zwiększone wydatki na wynagrodzenia osobowe i bezosobowe były wynikiem dodatkowych, nie planowanych wcześniej zadań, które zostały powierzone Instytutowi Książki w roku 2014. Obwiniony podnosił, że nowe dodatkowe zadania w ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa zostały przekazane do Instytutu jesienią, w drugiej połowie roku 2014 wraz ze stosownymi środkami finansowymi na ich

realizację bez zwiększenia limitu wynagrodzeń. Dodatkowo Obwiniony wskazywał na brzmienie art. 19 ust. 2 *ustawy*, zgodnie z którym nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia należytej staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Obwiniony podnosił, że „(...) *Mimo deklaracji ze strony ministerstwa zwiększenie limitu wynagrodzeń w związku z dodatkowymi zadaniami nie nastąpiło a Instytut Książki rozpoczął realizację dodatkowych zadań. W tych okolicznościach nie można przypisać winy za domniemane naruszenie dyscypliny finansów co uzasadnia uniewinnienie.*”

Obwiniony wnosił również o przeprowadzenie dowodu z kwartalnych sprawozdań oraz aktualizacji planu finansowego za rok 2014 oraz wyjaśnień i aktualizacji klasyfikacji kosztów za rok obrachunkowy 2014 dokonanych w roku 2016.

Odnosząc się do złożonych wniosków dowodowych Główna Komisja Orzekająca działając na podstawie art. 89 ust. 3 pkt 1 *ustawy* postanowiła oddalić wnioski dowodowe złożone w odwołaniu jako nie mające znaczenia dla oceny sprawy.

Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wnosił o utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, zważyła co następuje.

Odwołanie jako niezasadne nie zasługiwało na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że bezsporne jest, iż Obwiniony pełniąc funkcję Dyrektora Instytutu Książki, dokonał w 2014 r. wydatków ponad limit określony w planie finansowym tej jednostki przyjętym na 2014 r. w łącznej wysokości 589.462,36 zł. Bezsporny pozostaje również ustalony przez Komisję Orzekającą I instancji stan faktyczny sprawy w oparciu o który wydane zostało zaskarżone orzeczenie. Okoliczności te zostały potwierdzone przez Obwinionego w toku rozprawy przed Główną Komisją Orzekającą, który to stwierdził, że „(...) nie kwestionuje orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w zakresie przekroczenia wydatków”.

Mając na uwadze prawidłowo poczynione przez Komisję Orzekającą I instancji ustalenia, należało uznać, że Komisja ta zasadnie uznała, iż Obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 *ustawy*. Zgodnie z ww. przepisem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo

z przekroczeniem tego upoważnienia. Bezsporne jest że zarówno w terminie jak i wysokości wskazanej w orzeczeniu Komisji Orzekającej I instancji, Obwiniony dokonał wydatku z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z planu finansowego co słusznie musiało prowadzić do uznania go odpowiedzialnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w sposób opisany w zaskarżonym orzeczeniu.

Odnosząc się do argumentacji Obwinionego co do niemożności przypisania mu winy należy wskazać, że zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. W ocenie GKO, Komisja Orzekająca I instancji prawidłowo stwierdziła, że w zakresie objętym wnioskiem o ukaranie i przypisanego Obwinionemu naruszenia można uznać jego zawinione działanie. Jeżeli jako winę rozumie się niezachowanie się z zgodnie z obowiązującą normą prawną w wypadku, gdy możliwość zgodnego z tą normą zachowania była, to w tym przypadku taka możliwość istniała. Niewątpliwie w niniejszej sprawie Obwiniony dochowując należytej staranności miał możliwość zachowania się zgodnie z normą. Mógł podjąć działania mające na celu ograniczenie wydatków. Ewentualnie jeżeli uznawał, że wydatki powinny być poniesione powinien wystąpić z oficjalnym (formalnym) wnioskiem o zwiększenie planu wydatków na wynagrodzenia. Brak takiego wystąpienia nie może być akceptowany, bowiem to właśnie w oparciu o formalny wniosek decydent podejmuje decyzję o zmianie planu. Biorąc pod uwagę powyższe, nie sposób było uznać wniosku Obwinionego co do jego uniewinnienia, gdyż bezspornie dokonał on wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia określonego planem finansowym w terminie i wysokości określonej w orzeczeniu Komisji Orzekającej I instancji co musiało skutkować stwierdzeniem jego odpowiedzialności za ten czyn. Odnosząc się do wniosku Obwinionego złożonego na rozprawie, że w niniejszej sprawie zachodziły okoliczności uzasadniające umorzenie przedmiotowego postępowania z uwagi na znikomą szkodliwość czynu, GKO uznała, iż brak było podstaw do umorzenia postępowania na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 *ustawy*. Należy podkreślić, że przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ustawy bierze się w szczególności pod uwagę kwotę środków publicznych wydatkowanych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem. W ocenie GKO, w przedmiotowej sprawie kwota środków publicznych wydatkowanych z przekroczeniem upoważnienia, jej wielkość (łącznie 589.462,36 zł), nie uzasadniała przyjęcia, że stopień szkodliwości tego naruszenia dla finansów publicznych jest znikomy. Tym samym brak było podstaw do umorzenia przedmiotowego postępowania.

W konsekwencji za prawidłowe należało uznać również działanie Komisji Orzekającej I instancji co do odstąpienia od wymierzenia kary Obwinionemu. Zgodnie z art. 36 ust. 1 *ustawy* w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia. Komisja Orzekająca I instancji słusznie wskazała na: okoliczności związane z obowiązkiem wypłaty przez Obwinionego należnych wynagrodzeń, istotne zwiększenie ilości zadań, które w 2014 r. Instytut był zobowiązany zrealizować, a także okoliczność, że Instytut posiadał środki na pokrycie wynagrodzeń i nie nastąpiło uszczuplenie środków publicznych, czy wreszcie niekaralność Obwinionego, pozytywną opinię, jak i działania podjęte w kierunku uregulowania na nowo zasad wynagradzania w Instytucie. GKO podziela stanowisko Komisji Orzekającej I instancji, że przytoczone wyżej okoliczności, jako mieszczące się w art. 36 ust. 2 *ustawy*, uzasadniały odstąpienie od wymierzenia kary. Powyższe okoliczności nie mogły uzasadnić natomiast uznania, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych popełnionego przez Obwinionego czynu jest znikomy. W konsekwencji za niezasadny należało uznać wniosek Obwinionego co do umorzenia przedmiotowego postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.