

✓  
1277/2016 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie służbowych kart płatniczych używanych w urzędzie m.st. Warszawy, jednostkach organizacyjnych m.st. Warszawy oraz osobach prawnych m.st. Warszawy.

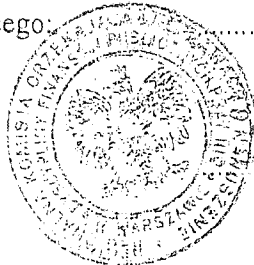
*Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w oparciu o zebrany w sprawie materiał dowodowy, na podstawie art. 42 ust. 1, art. 46 pkt 4, art. 51, art. 135 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*

**o r z e k a**

- I. Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 78 ust. 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinnia **Pana Wojciecha Gorczycę** – będącego w czasie popełnienia czynów Dyrektorem Teatru Rozmaitości w Warszawie, od naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- II. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.
- III. Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 78 ust. 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinnia **Pana Grzegorza Jarzynę** – będącego w czasie popełnienia czynów Dyrektorem Artystycznym Teatru Rozmaitości w Warszawie, od naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych
- IV. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

*Stosownie do art. 137 ust. 5 i art. 138 ust. 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych od niniejszego orzeczenia przysługuje stronom odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia, za pośrednictwem tutejszej Regionalnej Komisji Orzekającej.*

Przewodniczący Składu Orzekającego:



[Redacted signature] (Kamil Krauschar)

Członkowie Składu Orzekającego:

[Redacted signature] (Ewa Dziarnowska)

[Redacted signature] (Ireneusz Kołakowski)

## UZASADNIENIE

Prezydent m.st. Warszawy przy piśmie z dnia 14 sierpnia 2018 r. zawiadomił Rzecznika dyscypliny finansów publicznych o ujawnionych okolicznościach noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Teatrze Rozmaitości w Warszawie (ul. Marszałkowska 8, 00-590 Warszawa).

W wyniku analizy zgromadzonego materiału dowodowego i przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych złożyła do Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie wniosek o ukaranie sporządzony dnia 28 października 2019 r.

Wniosła w nim o uznanie obwinionego:

- a) Wojciecha Gorczycy – w datach popełnienia zarzucanych czynów pełniącego funkcję Dyrektora Teatru Rozmaitości w Warszawie - winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisu obowiązującego obecnie i w dacie popełnienia czynu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1440 z późn. zm.; dalej jako „uondfp”), polegające na niedochodzeniu należności Teatru Rozmaitości w latach 2016 i 2017, w następujących okolicznościach: w latach 2016-2017 pracownicy Teatru korzystali ze służbowych kart płatniczych, które podlegały rozliczeniu wg zasad określonych w Zarządzeniu Nr 1277/2016 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie służbowych kart płatniczych używanych w Urzędzie m.st. Warszawy, jednostkach organizacyjnych m.st. Warszawy oraz osobach prawnych m.st. Warszawy. Dyrektor Artystyczny Pan Grzegorz Jarzyna w latach 2016-2017 nie rozliczył sfinansowanych przy użyciu karty płatniczej wydatków. Po zakończeniu przeprowadzonej w okresie od 1 września do 10 listopada 2017 r. kontroli przez Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, tj. w dniu 20 listopada 2017 r. Dyrektor Artystyczny dokonał przelewu na rachunek Teatru w kwocie 21.820,50 zł tytułem operacji: spłata karty.
- b) Grzegorza Jarzyna – w datach popełnienia zarzucanych czynów pełniącego funkcję Dyrektora Artystycznego Teatru Rozmaitości w Warszawie, ul. Marszałkowska 8, 00-590 Warszawa - winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisu obowiązującego obecnie i w dacie popełnienia czynu art. 15 ust. 1 uondfp, polegającego na dokonaniu płatności służbową kartą płatniczą (kredytową) w latach 2016-2017 skutkujące zaciągnięciem zobowiązań w roku 2016 – 6.634,06 zł oraz w roku 2017 – 5.009,23 zł z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań.

W toku postępowania wyjaśniającego zarówno obwiniony Wojciech Gorczyca oraz obwiniony Grzegorz Jarzyna skorzystał z przysługującego mu prawa i złożył wyjaśnienia w sprawie stawianego mu zarzutu.

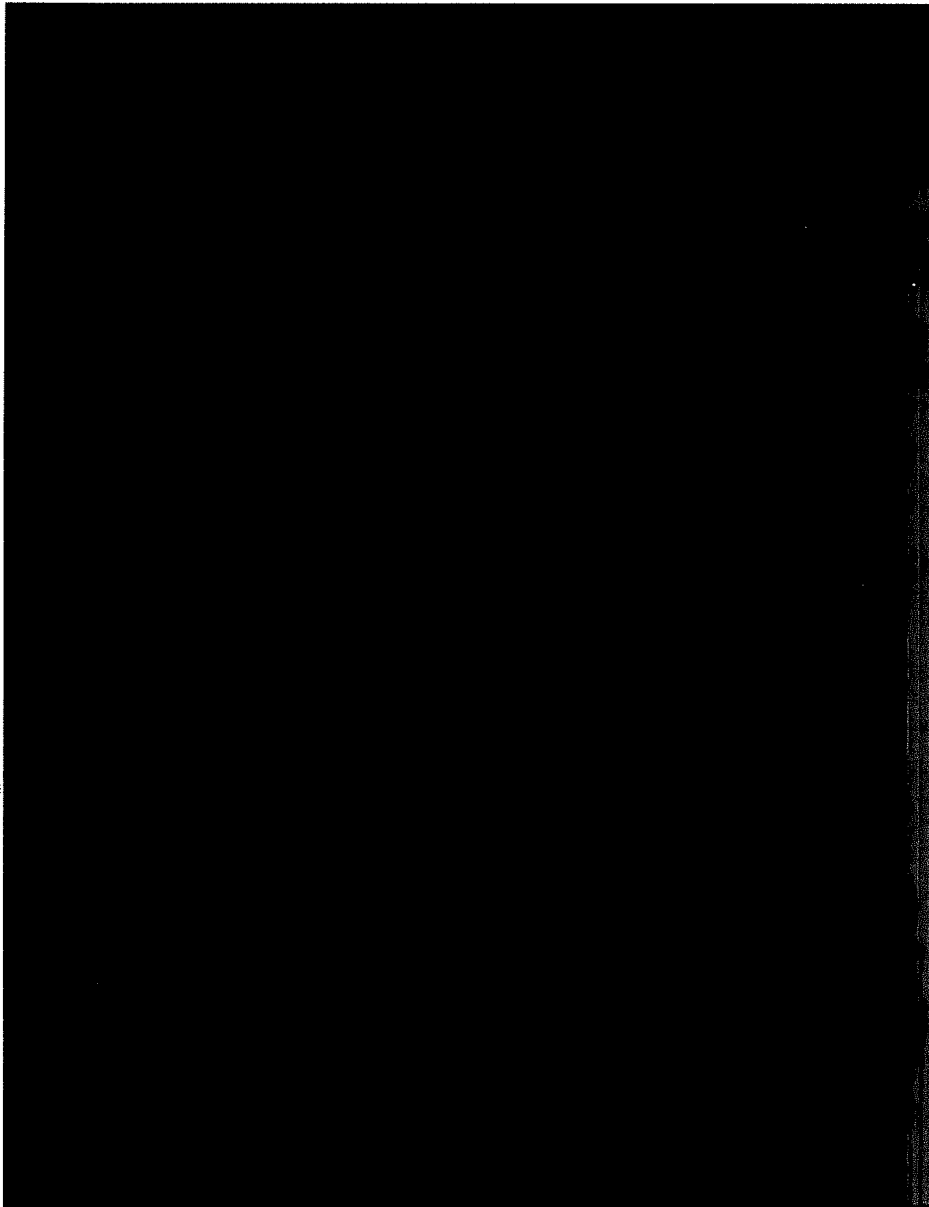
Na rozprawie w dniu 19 grudnia 2019 r. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w stanowisku końcowym, wniosła o uznanie winy i wymierzenie obwinionym kary zgodnie ze stanowiskiem sformułowanym we wniosku o ukaranie. Oskarżyciel w stosunku do obwinionego Wojciecha Gorczycy wniosła o wymierzenie kary nagany, tj. kary określonej w art. 31 ust. 1 pkt 2 uondfp. Natomiast w stosunku do obwinionego

V  
Grzegorza Jarzyny wniosła o wymierzenie kary upomnienia, tj. kary określonej w art. 31 ust. 1 pkt 1 uondfp. Obwiniony Wojciech Gorczyca w zdaniu końcowym wniosł o uniewinnienie. Swoje stanowisko argumentował tym, iż postawiony jemu zarzut dotyczył ustawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z niedochodzeniem należności, natomiast oparciem jest zarzut o niespektowanie zarządzenia organizatora, które z ustawą o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych związku nie ma i do uzasadnienia tego zarzutu jego zdaniem nie doszło. Powołał się na stanowisko GKO z 2017 r. która wykazała, że „nie znajduje podstaw do dochodzenia należności gdy ustawowy termin dochodzenia należności nie upłynął, wobec czego powinno dotyczyć prawa powszechnie obowiązującego wewnątrz lub przez organizatora unormowanych”.

Z kolei obwiniony Grzegorz Jarzyna wniosł o uniewinnienie, ewentualnie z ostrożności procesowej wniosł o zastosowanie art. 36 uondfp, a tym samym o zastosowanie instytucji odstąpienia od wymierzenia kary. Na poparcie swojej argumentacji wskazał, że z treści zebranych dokumentów i materiału dowodowego wynika, że zarzucanie naruszenia dyscypliny finansów publicznych miało polegać na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Jak wskazuje orzecznictwo GKO także potwierdzone w komentarzach do tego przepisu, żeby mogło dojść do zaciągnięcia zobowiązania z przekroczeniem upoważnienia jest jeden warunek niezbędny. Obwiniony musiał być upoważniony do zaciągnięcia zobowiązania. Postępowanie dowodowe nie udowodniło, nie wykazało, że obwiniony Grzegorz Jarzyna w ogóle był upoważniony do zaciągania zobowiązań i w konsekwencji nie możemy umówić o naruszeniu zakresu upoważnienia. Obwiniony co prawda pełnił funkcję kierowniczą, ale w samorządowej instytucji kultury jednak zakres jego obowiązków i zadań nie wiąże się z zaciąganiem zobowiązań. Nie każde naruszenie przepisów ustawy o finansach publicznych jest naruszeniem ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. To nie jest tak, że te dwie ustawy są ze sobą połączone, to nie jest tak, że każde naruszenie tej ustawy się przekłada na drugą. Rzeczywiście Zarządzenie w sprawie kart dotyczy państwowych osób prawnych, ale sam fakt tego naruszenia i samo zarządzenie adresowane jest do instytucji, natomiast pracownicy tej instytucji to mają obowiązek stosować przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a za naruszenia tych przepisów odpowiadają tylko w takim zakresie w jakim te adresowane do nich przepisy zostaną złamane. W jego ocenie nie sposób jest znaleźć kwalifikacji prawnej takiej, która wiązałaby się z tym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

#### **Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, co następuje:**

W zakresie zarzucanego czynu obwinionemu Wojciechowi Gorzycy określonego art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp - Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że w latach 2016-2017 pracownicy Teatru Rozmaitości w Warszawie korzystali ze służbowych kart płatniczych, o których mowa w Zarządzeniu Nr 1277/2016 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie służbowych kart płatniczych używanych w Urzędzie m.st. Warszawy, jednostkach organizacyjnych m.st. Warszawy oraz osobach prawnych m.st. Warszawy. Dyrektor Artystyczny Pan Grzegorz Jarzyna w latach 2016-2017 nie rozliczył sfinansowanych przy użyciu karty płatniczej wydatków wykazanych zgodnie Tab. 1 i Tab. 2.



U

Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych we wniosku o ukaranie z dnia 28 października 2019 r. wskazała, że zachowanie obwinionego Wojciecha Gorczycy naruszyło przepis §7 ust. 1 Zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 1277/2016 r. z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie służbowych kart płatniczych używanych w Urzędzie m.st. Warszawy, jednostkach organizacyjnych m.st. Warszawy oraz osobach prawnych m.st. Warszawy, zgodnie z którym użytkownik karty płatniczej będący pracownikiem Urzędu jest zobowiązany do rozliczenia wydatków dokonanych przy użyciu karty płatniczej w terminie 14 dni od dnia dokonania wydatku. Ponadto, wskazała, że zachowanie obwinionego stanowi naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, że oprócz obowiązku ustalania przypadających należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych, czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Oskarżyciel



J

dotatkowo wskazała, że powyższy przepis nakłada na kierownika jednostki sektora finansów publicznych (Teatr Rozmaitości w Warszawie) obowiązek podejmowania czynności dochodzenia należności z tytułu rozliczenia służbowych kart płatniczych wykorzystywanych przez pracowników z naruszeniem zasad określonych w Zarządzeniu Nr 1277/2016 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie służbowych kart płatniczych używanych w Urzędzie m.st. Warszawy, jednostkach organizacyjnych m.st. Warszawy oraz osobach prawnych m.st. Warszawy.

Obwiniony Wojciech Gorczyca złożył wyjaśnienia w sprawie stawianego mu zarzutu, w których podniósł, że za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznano niedochodzenie należności Teatru Rozmaitości w latach 2016 i 2017 w zakresie korzystania przez pracowników Teatru ze służbowych kart płatniczych. Korzystanie to miało następować z naruszeniem zasad określonych w Zarządzeniu Nr 1277/2016 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie służbowych kart płatniczych używanych w Urzędzie m.st. Warszawy, jednostkach organizacyjnych m.st. Warszawy oraz osobach prawnych m.st. Warszawy. Karta płatnicza wydana została Dyrektorowi Artystycznemu Teatru przed wydaniem tego zarządzenia, a z jego treści nie wynika, że ma ono zastosowanie do wydanych uprzednio kart, tj. przed wprowadzeniem przedmiotowego zarządzenia. Nie można również zgodzić się z zarzutem zawiadamiającego, że brak oświadczeń o poddaniu się egzekucji z wynagrodzenia w brzmieniu określonym załącznikiem do ww. zarządzenia skutkowało niemożliwością wywiązania się przez Teatr z obowiązków nałożonych zarządzeniem. Karta, którą dysponował Dyrektor Artystyczny miała limit 5 tys. zł, co było kwotą symboliczną w stosunku do kilkunastomilionowego budżetu instytucji. Jednocześnie ściśle respektowanie 14-dniowego terminu rozliczenia transakcji dokonywanych kartą, w realiach Teatru działającego często poza granicami Polski, byłoby bardzo trudne do respektowania. Charakter działań teatralnych powodował, że karty były często jedyną formą płatności za szereg operacji zagranicznych: rezerwacja hoteli, bilety lotnicze i komunikacyjne, inny transport; zakwaterowanie i wyżywienie podczas licznych i częstych podróży służbowych Dyrektora Artystycznego. Dodatkowo, karty służbowe o tak niskich limitach, służyły w trakcie wyjazdów do płatności zw. z potrzebami Działu Produkcji, (który nie dysponował żadnymi kartami), będąc niejednokrotnie jedyną szansą na skuteczną realizację zaplanowanych celów artystycznych - najczęściej prezentacji spektaklu poza granicami, w sytuacji konieczności nagłych zakupów, uzupełnień kostiumów lub dekoracji itp., problemów zdrowotnych lub transportowych pracowników. Realizowane w ten sposób płatności, często nieplanowane i „awaryjne” były bardzo trudne do rozliczenia w późniejszym czasie - wymagały zgromadzenia kompletnej dokumentacji wyjazdów, odtworzenia dokumentacji księgowej często z np. termicznych wydruków z terminali płatniczych, elektronicznych potwierdzeń płatności lub nawet odręcznych rachunków (np. taksówki) w obcych językach. Wobec powyższego, znając specyfikę problemu od początku wydawania kart płatniczych w Teatrze (tj. od 2008 r.) przyjęto dłuższy okres rozliczenia płatności, związany z okresem ważności karty lub zatrudnienia, a także zabezpieczony egzekucją z wynagrodzenia dysponentów kart.

Obwiniony Wojciech Gorczyca dalej wyjaśnił, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niepobranie lub niedochodzenie należności jednostki sektora. W niniejszym przypadku zaniechanie takie nie miało miejsca. Ustalono zostały terminy rozliczenia należności i były one dotrzymywane. Co prawda terminy te były dłuższe niż 14 dni określone

U

w przedmiotowym Zarządzeniu, jednak nie jest do końca jasne, jakiego rodzaju zachowania zakwalifikować można pod pojęciem „terminowe podejmowanie w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania” określone w art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Zakres znaczeniowy tego zwrotu normatywnego nie pokrywa się bowiem z obowiązkiem „dochodzenia” należności, „egzekwowania” należności itp., nie jest on również tożsamy ze „środkami przymusu służącymi doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczeniu wykonania obowiązków”, o którym mówi art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.). Uwzględniając względy wykładni systemowej i celowościowej, przyjąć należy, że hipotezą art. 42 ust. 5 u.f.p. objęte jest podejmowanie wszelkich dopuszczalnych przez prawo czynności i stosowanie instytucji prawnych, których celem jest doprowadzenie do wykonania przez dłużnika jednostki sektora finansów publicznych zaciągniętego zobowiązania poprzez realizację świadczenia - zgodnie z treścią tego zobowiązania - o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym, dobrowolnie albo w drodze zastosowania przewidzianych przez prawo środków przymusu. W niniejszej sprawie doprowadziłem do złożenia przez Dyrektora Artystycznego oświadczenia o zgodzie na potrącenia należności z wynagrodzenia jak również nie dopuściłem do przedawnienia roszczeń Teatru, gdyż w okresie gdy byłem Dyrektorem terminy na dochodzenie roszczeń nie upłynęły. Podobnie uznała Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z 8 listopada 2007 r., DF/GKO-4900-56/60/07/2487, Lex Polonica nr 2093492 (BONDFP 2008, nr 2, poz. 9) wskazując, że „nie znajduje również podstaw do uznania, iż obwiniony nie pobrał należności, albowiem ustawowy termin dochodzenia tych należności oraz ich poboru w dacie orzekania nie upłynął”. Naruszenie powinno zatem dotyczyć przepisów prawa powszechnie obowiązującego a nie tylko wewnętrznych unormowań.

W zakresie zarzucanego czynu obwinionemu Grzegorzowi Jarzynie określonego w art. 15 ust. 1 uondfp - Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że dokonano płatności służbową kartą płatniczą (kredytową) w latach 2016-2017 skutkujące zaciągnięciem zobowiązań w roku 2016 na kwotę 6.634,06 zł oraz w roku 2017 na kwotę 5.009,23 zł. Obwiniony Jarzyna podniósł, że wydatki ponoszone były przy użyciu kart płatniczych, których był dysponentem i dokonywane one były w związku z realizacją obowiązków służbowych. Jednocześnie oświadczył, iż niezwłocznie po poinformowaniu przez nowo powołaną p.o. Dyrektora Teatru Rozmaitości Panią Natalię Dzieduszycką o nieprawidłowościach w dokonywaniu rozliczeń przez Dział Księgowości i nie dokonywaniu potrąceń z jego wynagrodzenia dokonał dobrowolnie dwóch spłat, tj. w dniu 21 listopada 2017 r. na kwotę 21.820,50 zł oraz w dniu 23 listopada 2017 r. na kwotę 2.250 zł, a pozostałe zadłużenie zostało potrącone z wynagrodzenia za grudzień 2017 r.

Zgodnie z ustalonym stanem faktycznym w posiadaniu pracowników Teatru Rozmaitości w Warszawie w roku 2017 znajdowały się 3 karty płatnicze. Bank przyznał Teatrowi globalny limit zadłużenia w kartach 12.000 zł, powyższe oznacza, iż każdorazowe posłużenie się przez pracownika Teatru służbową kartą płatniczą (kredytową) było niczym innym jak zaciągnięciem zobowiązania w imieniu Teatru, które to następnie zgodnie z warunkami umowy z Bankiem o przyznanie karty kredytowej, było spłacane przez Teatr jako stronę zobowiązaną z tytułu umowy kredytowej z posiadanych przezeń środków pieniężnych na rachunku bankowym.

V

Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wskazała, że obwiniony zgodnie z §7 ust. 2 Zarządzenia nr 1277/2016 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie służbowych kart płatniczych używanych w urzędzie m.st. Warszawy, jednostkach organizacyjnych m.st. Warszawy oraz osobach prawnych m.st. Warszawy był zobowiązany do rozliczenia wydatków dokonanych przy użyciu karty płatniczej w terminie 14 dni od dnia dokonania wydatku na podstawie oryginalnych dowodów rozliczeniowych (faktur, umów, rachunków) spełniających wymogi określone w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych. W myśl § 9 ust. 1 Zarządzenia nr 1277/2016 Prezydenta m.st. Warszawy użytkownik karty zobowiązany był do podpisania oświadczenia zawierającego w szczególności zgodę na potrącanie kwot nierozliczonych z wynagrodzenia za pracę.

Regionalna Komisja Orzekająca zgromadzone dokumenty w aktach sprawy, stanowiące materiał dowodowy, uznała w całości za autentyczne i wiarygodne, jako że zostały one sporządzone przez powołane do tego osoby oraz instytucje, w granicach kompetencji przypisanych prawem, a także przy zachowaniu prawem obowiązujących procedur. Żadna ze stron nie podważała ich autentyczności, także Regionalna Komisja Orzekająca nie znajdowała podstaw ku temu, aby badać ich wiarygodność z urzędu.

**Regionalna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje:**

Z dokonanej analizy zgromadzonego materiału dowodowego oraz stanu prawnego obowiązującego w dacie popełnionego zarzucanego czynu i w dacie rozstrzygnięcia istoty sprawy, fakt i okoliczności dokonania przez obwinionego Wojciecha Gorczyca zarzucanego czynu opisanego we wniosku o ukaranie, wyczerpującego dyspozycję art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp, a także przez obwinionego Grzegorza Jarzyny zarzucanego czynu opisanego we wniosku o ukaranie, wyczerpującego dyspozycję art. 15 ust. 1 uondfp - budziły wątpliwości.

Argumentacja przedstawiona przez obwinionego Wojciecha Gorczyca oraz obwinionego Grzegorza Jarzyny w toku postępowania przed organem rozstrzygającym – wobec jej częściowej zasadności – wywołała oczekiwane, a zarazem postulowane przez obwinionych rezultaty, co w konsekwencji doprowadziło do ich uniewinnienia od stawianego zarzutu we wniosku o ukaranie.

Przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp określa, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Art. 15 ust. 1 uondfp stanowi, iż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągnięcia lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 uondfp, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Konsekwencją powyższego jest obowiązek wskazania v.e wszystkich istotnych dokumentach procesowych postępowania

✓  
w tym w zawiadomieniu o naruszeniu (art. 94 ust. 1 pkt 2 uondfp), we wniosku o ukaranie (art. 110 ust. 1 pkt 4 uondfp), orzeczeniu o ukaraniu (art. 135 ust. 2 pkt 5 uondfp) przepisu prawa materialnego, który został naruszony działaniem obwinionego.

Obwinionemu Grzegorzowi Jarzynie zarzucono naruszenie art. 15 ust. 1 uondfp, które uprzednio upatrywane jest w naruszeniu dyspozycji art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 20 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz § 7 ust. 2 i § 9 ust. 1 Zarządzenia nr 1277/2016 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie służbowych kart płatniczych używanych w urzędzie m.st. Warszawy, jednostkach organizacyjnych m.st. Warszawy oraz osobach prawnych m.st. Warszawy.

Regionalna Komisja Orzekająca wskazuje, że nie w sposób w sprawie dostrzec prawidłowej kwalifikacji prawnej (subsumcji), która wiązałaby się z przedmiotowym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. W związku z powyższym, nie można odmówić słuszności argumentacjom podnoszonym przez obwinionego Grzegorza Jarzyny w sprawie. Ogólny przepis o charakterze zasady działania nie może być wyznacznikiem oceny zachowań z punktu widzenia zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, której to ocenie nie podlegają zachowania z punktu widzenia ich celowości czy gospodarności. Tym samym naruszenie uregulowania niezawierającego w sobie normy abstrakcyjnej i generalnej oraz niezaliczanego do konstytucyjnych źródeł prawa nie może pociągać za sobą naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej utrwalony został pogląd, że ustawodawca w przepisach ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych posługuje się pojęciem ustawy *sensu largo*. Oznacza to, że chodzi tutaj zarówno o samą ustawę, jak i wszystkie akty wykonawcze wydane na jej podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie. Przepis prawa obowiązującego obejmuje nie tylko ratyfikowane umowy międzynarodowe, akty ustawodawcze, ale także akty wykonawcze wydane na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym, tj. rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z dniem wejścia Polski do Unii Europejskiej źródłami prawa stało się także prawo wspólnotowe pierwotne i pochodne. Biorąc pod uwagę powyższe przepis prawa, którego naruszenie może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie może zostać uznany przepis aktu o innym charakterze niż przepis powszechnie obowiązujący, w przypadku niniejszej sprawy – dotyczy to Zarządzenia Nr 1277/2016 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie służbowych kart płatniczych używanych w Urzędzie m.st. Warszawy, jednostkach organizacyjnych m.st. Warszawy oraz osobach prawnych m.st. Warszawy.

Należy podzielić wywody zawarte w orzeczeniu GKO z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt BDF1/4900/61/61/12/1636, w którym uznano, że za naruszony przepis prawa nie może zostać uznany przepis o charakterze wewnętrznie obowiązującym. Przeciwności uznania takich normy za przepis prawa w rozumieniu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przemawia przywołany wyżej konstytucyjny katalog źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Gdyby uznać, że przepisy wewnętrzne lub umowne wyznaczały ramy prawne działań obwinionych, paradoksalnie prowadziłyby to do



✓  
konkluzji, że mogą oni sami kształtować swoją sytuację (powtórzone za orzeczeniem GKO z dnia 28 września 2015 r., sygn. akt BDF1.4800.108.2015).

W przedmiocie stawianego zarzutu obwinionemu Wojciechowi Gorczycy – Regionalna Komisja Orzekająca podziela pogląd przedstawiony w sprawie, a który został wyrażony w orzeczeniu GKO z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt DF/GKO-4900-56/60/07/2487, BONDFP 2008, nr 2, poz. 9. W uzasadnieniu do tego orzeczenia wykazano, że „nie znajduje również podstaw do uznania, iż obwiniony nie pobrał należności, albowiem ustawowy termin dochodzenia tych należności oraz ich poboru w dacie orzekania nie upłynął”. Naruszenie powinno zatem dotyczyć przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a nie tylko wewnętrznych unormowań. Przypomnieć należy, że art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (...): Jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Uzupełniającą regulację już do samych jednostek samorządu terytorialnego zawiera art. 254 pkt 1) tej ustawy, który stanowi: „W toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązują następujące zasady gospodarki finansowej: 1) Ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów”. Z powyższych przepisów (a mają one charakter rangi zasad finansów publicznych) wynika zatem obowiązek dochodzenia należności przez jednostki sektora finansów publicznych (...). Oczywiście, przepisy te nie mogą wskazywać konkretnych terminów, gdyż konkretny stan prawny i faktyczny dot. indywidualnej należności może być różny. Z tego stanu prawnego i faktycznego będzie wynikał też pierwszy termin możliwości dochodzenia należności, a terminem naruszenia dyscypliny finansów jest dzień, po upływie terminu, w którym dochodzenie należności powinno nastąpić.

Regionalna Komisja Orzekająca zważając – na charakter i rodzaj postępowania, stanowiska stron, poczynioną analizę stanu faktycznego – uznała za wystarczające do zastosowania przesłanki materialnej z art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 78 ust. 2 i 3 uondfp w stosunku do obwinionego Wojciecha Gorzycy oraz obwinionego Grzegorza Jarzyny. W sprawie brak jest jakichkolwiek przesłanek i dowodów mogących stanowić podstawę dla przypisania winy obwinionym i odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W myśl art. 78 ust. 2 uondfp nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, z zastrzeżeniem art. 78 ust. 3 uondfp, gdy w zarzucanym czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Natomiast treść art. 78 ust. 3 uondfp stanowi, że jeżeli okoliczność, o której mowa w art. 78 ust. 1 pkt 1 i 2 uondfp, stwierdzono po przeprowadzeniu postępowania dowodowego przed organem orzekającym, wydaje się orzeczenie o uniewinnieniu.

Z przesłanką materialną, o której mowa w art. 78 ust. 1 pkt 2 uondfp, będziemy mieli do czynienia, gdy zdarzenie miało miejsce, ale nie wyczerpuje ono znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Naruszenia dyscypliny finansów publicznych zostały określone w art. 5-18c uondfp. Aby zarzucony czyn skutkował odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, musi wypełniać znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z orzeczeniem GKO z dnia 29 listopada 2007 r.,

U  
sygn. akt DF/GKO-4900-64/68/07/2818, LexPolonica nr 2122793 (BONDFP 2008, nr 2, poz. 13): naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zatem czyn bezprawny oraz zawiniony, określony jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. wypełniający znamiona przewidziane w jednym z przepisów art. 5-18c uondfp.

Poniekąd, w tak przedstawionym stanie faktycznym, Regionalna Komisja Orzekająca, w tym składzie personalnym, wskazuje, że za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialność ponosi osoba, która popełniła naruszenie. Warunek odpowiedzialności stanowi obok popełnienia czynu przez obwinionego również jego wina. Przepisanie winy znajduje uzasadnienie jedynie wówczas, kiedy możliwe jest wskazanie prawidłowego sposobu działania obwinionego, to jest określenie wzorca zachowania się, według którego nie dochodzi do naruszenia dyscypliny finansów publicznych (por. orzeczn. GKO z dnia 18 października 2007 r., sygn. akt DF/GKO-4900-55/59/07/2486). Przepisanie winy jest uzasadnione jedynie wówczas, kiedy możliwe jest wskazanie prawidłowego sposobu działania obwinionego, tj. określenie wzorca zachowania się, według którego nie dochodzi do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W związku z powyższym, Regionalna Komisja Orzekająca na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 78 ust. 2 i 3 uondfp uniewinniła obwinionego Wojciecha Gorczycey oraz uniewinniła obwinionego Grzegorza Jarzynę od stawianego we wniosku o ukaranie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Niosobowy materiał dowodowy zgromadzony w toku postępowania nie budzi wątpliwości, co do swej prawdziwości i autentyczności, jest w pełni wiarygodny. Nie był kwestionowany przez strony w żadnym stadium postępowania i w pełni odzwierciedla przebieg dokonanych zgodnie z wymogami stawianymi przez ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych czynności procesowych.

Za podstawę prawną orzeczenia, Regionalna Komisja Orzekająca przyjęła przepisy ustaw, przytoczone w sentencji niniejszego orzeczenia, tj. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.), ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1440 z późn. zm.); nie wymagają natomiast wyjaśnienia przepisy kompetencyjne (art. 42 ust. 1, art. 46 pkt 4, art. 51 i art. 135 ust. 1 uondfp).

Ze względu na dokonane ustalenia faktyczne i prawne, Regionalna Komisja Orzekająca, wydała orzeczenie, jak w sentencji. Z uwagi, na uniewinnienie obwinionego Wojciecha Gorczycey oraz uniewinnienie obwinionego Grzegorza Jarzynę od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, na podstawie art. 167 ust. 2 uondfp, koszty postępowania w całości ponosi Skarb Państwa.

Przewodniczący Składu Orzekającego



[REDACTED]  
(Kamil Krauschar)