



POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 101 ust. 2 w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 7 oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (Dz.U. z 2019 r., poz. 1440 ze zm.), zwanej dalej „*uondfp*”,

po rozpatrzeniu zażalenia z 29 listopada 2018 r. złożonego przez Najwyższą Izbę Kontroli - Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego na postanowienie z 7 listopada 2018 r., nr RDF/5/2018 Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozpoznawanych przez Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej „*Rzecznik Dyscypliny*”), o odmowie wszczęcia - na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 *uondfp*, tj. ze względu na brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zarzucanym czynie - postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez dysponenta Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej (dalej „*Fundusz*” lub „*Fundusz Sprawiedliwości*”), o którym mowa w art. 11 ust. 1 *uondfp*, „*poprzez podjęcie decyzji skutkującej przekazaniem środków w wysokości 25.000 tys. zł na rzecz Centralnego Biura Antykorupcyjnego (dalej „CBA”) na zadania inne niż wynikające z upoważnienia udzielonego przez Ministra Finansów i opinii sejmowej Komisji Finansów Publicznych w związku ze zmianą planu finansowego Funduszu i pomimo, że jednostka ta może być finansowana wyłącznie środkami budżetu państwa*”,

co było niezgodne z art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz.U. z 2019, poz. 869 z późn. zm.), zwanej dalej „*ufp*” oraz 4 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1921), zwanej dalej „*ustawą o CBA*”

p o s t a n a w i a m

zmienić zaskarżone postanowienie i odmówić wszczęcia postępowania wyjaśniającego za naruszenie w 2017 roku w Funduszu Sprawiedliwości

dyscypliny finansów publicznych, z uwagi na znikomy stopień szkodliwości popełnionego czynu dla finansów publicznych.

UZASADNIENIE

W dniu 18 lipca 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli - Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zawiadomiła właściwego Rzecznika Dyscypliny, że w wyniku kontroli wykonania w 2017 r. budżetu państwa w części 37 - Sprawiedliwość, ujawniono okoliczności wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 uońdft polegające na tym, że w okresie od 14 września 2017 r. do 29 września 2017 r. Podsekretarz Stanu Michał Woś, pełniący z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości funkcję dysponenta Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej, niezgodnie z upoważnieniem udzielonym przez Ministra Finansów i opinią Sejmowej Komisji Finansów Publicznych w związku ze zmianą planu finansowego Funduszu, podjął decyzje skutkujące przekazaniem środków w wysokości 25 mln zł jednostce budżetowej, jaką jest Centralne Biuro Antykorupcyjne, na zadania inne niż wynikające z tego upoważnienia i pomimo tego, że jednostka ta finansowana może być wyłącznie środkami budżetu państwa, co naruszało art. 11 ufp oraz art. 4 ust. 1 ustawy o CBA.

Zawiadamiający wskazał, że Podsekretarz Stanu Michał Woś wystąpił w dniu 14 września 2017 r. do Ministra Rozwoju i Finansów o dokonanie zmiany w planie finansowym funduszu celowego w zakresie zwiększenia kosztów funduszu o kwotę 64.564 tys. zł, w szczególności w pozycji „pozostałe inne koszty własne” na kwotę 28.790 tys. zł (w tym 25.000 tys. zł przeznaczonych na „inne działania”). Przez „pozostałe inne koszty własne” rozumiane były koszty wynikające z art. 43 § 8 pkt 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2019, poz. 676), dalej „kkw”, przeznaczone na wykonywane bezpośrednio przez Dysponenta lub powierzone przez niego zadania mające na celu wsparcie i rozwój systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom oraz pomocy postpenitencjarnej, a także przeciwdziałanie przyczynom przestępczości. Natomiast Minister Finansów wyraził, w dniu 14 września 2017 r., zgodę na dokonanie zmian w planie finansowym funduszu celowego, a następnie Komisja Finansów Publicznych na posiedzeniu w dniu 15 września 2017 r. pozytywnie zaopiniowała propozycję zmiany planu funduszu w zakresie przedstawionym przez Ministerstwo Sprawiedliwości w dniu 14 września 2017 r., w tym przeznaczenia środków w wysokości 25 mln zł na działalność podejmowaną lub powierzoną przez dysponenta Funduszu w granicach art. 43 § 8 pkt 4 kkw.

W dniu 15 września 2017 r. Szef CBA skierował wniosek do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie w oparciu o art. 43 § 8 pkt 1c kkw uzgodnionej kwoty z Funduszu Sprawiedliwości na działalność operacyjną CBA (§ 4200 klasyfikacji budżetowej).

Po wejściu w życie rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Sprawiedliwości (Dz.U. z 2017, poz. 1760), w trybie nieobjętym naborem wniosków lub programem (§ 11), w dniu 29 września 2017 r. na podstawie art. 43 § 8 pkt 1c kkw zawarta została umowa pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a Centralnym Biurem Antykorupcyjnym na kwotę 25 mln zł na realizację przez CBA ustawowych zadań w zakresie wykrywania i zapobiegania przestępczości. Zakres zadań powierzonych w umowie do wykonania CBA był inny niż wskazany i zaakceptowany przez Ministra Finansów, a

następnie przez Sejmową Komisję Finansów Publicznych. Dotyczył on ustawowych zadań CBA wykonywanych w ramach wykrywania i zapobiegania przestępczości, tj. art. 43 § 8 pkt 1c kkw, podczas gdy zgoda Ministra Finansów w sprawie zmiany planu finansowego Funduszu i pozytywna opinia Komisji Finansów Publicznych dotyczyły zwiększenia tego planu na zadania inne, wynikające z art. 43 § 8 pkt 4 kkw, tj. na wykonywanie zadań mających na celu wsparcie i rozwój systemu pomocy pokrzywdzonym przestępstwami, a także przeciwdziałania przyczynom przestępczości. Zawarta umowa objęta została klauzulą niejawności. Działający z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości jako dysponent Funduszu Michał Woś wyjaśnił, że środki finansowe w kwocie 25 mln zł przekazane w 2017 r. na rzecz Centralnego Biura Antykorupcyjnego dotyczyły realizacji celów Funduszu Sprawiedliwości określonych w art. 43 § 2 kkw, doprecyzowanych w przepisie art. 43 § 8 pkt 1c i pkt 4 powołanej ustawy, a zadania te są ze sobą zbieżne i wzajemnie się uzupełniają. Zawiadamiający nie podzielił tej argumentacji i stwierdzenia, że zadania wynikające z art. 43 § 8 pkt 1c oraz z punktu 4 tego artykułu kkw były tożsame/zbieżne (uznając, że mogą one wprowadzić w pewnej mierze się uzupełniać, to jednak ich charakter i cele są całkowicie odmienne, co uwzględnił zresztą ustawodawca, określając je w odrębnych jednostkach redakcyjnych).

Kwota 25 mln zł została przekazana do CBA w dwóch transzach: w dniu 9 października 2017 r. w kwocie 13.360 tys. zł oraz w dniu 17 listopada 2017 r. w kwocie 11.640 tys. zł. Podstawą dokonanych przelewów były pisemne dyspozycje przekazania środków wydane przez Podsekretarza Stanu Michała Wosia. Przepływ środków zaewidencjonowany został w MS na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki”, z pominięciem konta rozrachunkowego 224 „Rozliczenie dotacji budżetowych” stosowanego w przyjętej polityce rachunkowości do rozliczania umów z beneficjentami. Środki sklasyfikowane zostały w § 2970 obejmującym przelewy między różnymi rodzajami środków, tj. w paragrafie z grupy paragrafów dotacyjnych.

Michał Woś wskazał, że środki przekazane z Funduszu Sprawiedliwości na rzecz Centralnego Biura Antykorupcyjnego nie były dotacją celową jednak nie wyjaśnił kwestii przyjętej klasyfikacji budżetowej. Według niego prowadzenie ewidencji księgowej w roku 2017 pozostawało na dotychczasowych zasadach, zgodnie z przepisami przejściowymi, reformującymi działalność Funduszu Sprawiedliwości oraz Regulaminem Organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości. Nadto wniosek CBA był pierwszym wnioskiem jednostki budżetowej skierowanym do dysponenta Funduszu celem przyznania środków na zadania zgodne z celami Funduszu. Natomiast Księgowa (specjalista w Wydziale Rachunkowości Budżetowej Biura Administracyjno - Finansowego Ministerstwa Sprawiedliwości) odstępstwa w zastosowanym sposobie księgowania wyjaśniła brakiem dostępu do informacji niejawnych i przez to brakiem możliwości wglądu do umowy, a także przyjętą polityką rachunkowości w Ministerstwie ograniczającą się do określonych kont księgowych.

Zgodnie z art. 4 ustawy o CBA, jego działalność jest finansowana z budżetu państwa, zaś koszty realizacji zadań CBA, w zakresie których - ze względu na wyłączenie ich jawności - nie mogą być stosowane przepisy o finansach publicznych, rachunkowości i zamówieniach publicznych, są finansowane z utworzonego na ten cel funduszu operacyjnego. Otrzymane kwoty wydawkowano w CBA odpowiednio w dniach 12 października 2017 r. i 22 listopada 2017 r. i traktowano były jako „sumy na zlecenie” i nie uwzględniono w sprawozdawczości budżetowej jednostki (w sprawozdaniu Rb-28, Rb-BZ1). Argumentacja wskazująca na nieuprawnione przekazanie środków Funduszu Sprawiedliwości na rzecz CBA została przedstawiona również w uchwale Nr 39/2018 Kolegium NIK z dnia 30 maja 2018 r.

W ocenie Zawiadamiającego, doszło też do nienależytego wykonania obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, „co umożliwiło przekazanie Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu środków Funduszu Sprawiedliwości z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z decyzji Ministra Finansów o zwiększeniu planu finansowego Funduszu z przeznaczeniem na realizację zadań wynikających z art. 43 § 8 pkt 4 kkw.” Równocześnie dysponent Funduszu nie zapewnił dokonania rzetelnej analizy formalnej dopuszczalności przekazania środków Funduszu Sprawiedliwości na wniosek Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Skutkiem tego było dofinansowanie środkami pozabudżetowymi działalności jednostki, która zgodnie z art. 4 ustawy o CBA finansowana jest wyłącznie środkami budżetu państwa. Możliwości takiego finansowania państwowej jednostki budżetowej, jaką jest CBA, nie dają również przepisy ustawy o finansach publicznych, a w szczególności jej art. 11, 44 ust. 1 pkt 3, 52 ust. 1 pkt 2, 162 pkt 3 czy art. 171 ust. 3 ufp, czego dysponent Funduszu nie uwzględnił aprobując wniosek CBA.

Ponadto, brak określenia zasad ujmowania w księgach rachunkowych środków przekazywanych z Funduszu Sprawiedliwości na rzecz państwowych jednostek budżetowych doprowadził do zaksięgowania ww. operacji z pomięciem konta rozrachunkowego stosowanego w odniesieniu do zawartych umów i ich rozliczania (konto 224). Uniemożliwienie zaś zapoznania się służbie finansowo-księgowej z ww. umową doprowadziło do zastosowania nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej wskazującej na przekazanie w formie dotacji (§2970) środków Funduszu Sprawiedliwości jednostce budżetowej (CBA), nieuprawnionej do otrzymania takiego rodzaju wsparcia oraz księgowania i przekazania środków w oparciu o polecenia dysponującego środkami funduszu, bez możliwości dokonania kontroli formalno-rachunkowej dokonywanych operacji. Zawiadamiający podkreślił, że w sprawozdaniu finansowym Funduszu kwotę przekazaną CBA wykazano w kosztach własnych, tj. mieszczących się w pozycji kosztów innych jednostek organizacyjnych, bądź mających charakter przelewów redystrybucyjnych, co było próbą doprowadzenia do zgodności odwzorowania ww. operacji ekonomicznych z decyzją Ministra Finansów (i opinią Komisji Finansów Publicznych) w przedmiocie zmiany planu finansowego. W ocenie Zawiadamiającego, zastosowany mechanizm nie zapewnia porównywalności danych sprawozdania finansowego funduszu w latach następnych, wbrew zasadzie określonej w art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Rzecznik Dyscypliny, postanowieniem z 7 listopada 2018 r., nr RDF/5/2018 odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 uodfp, tj. ze względu na brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zarzuczanych czynach popełnionych od 14 do 29 września 2017 r.

Rzecznik Dyscypliny stwierdził, że Fundusz jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu art. 29 ufp, a jego utworzenie i funkcjonowanie wynika z art. 43 kkw. Zgodnie z art. 43 § 2 przywołanej ustawy, dysponentem tego Funduszu jest Minister Sprawiedliwości. Na podstawie upoważnienia z 12 czerwca 2017 r. nr MS/55/2017, do wykonywania uprawnień i obowiązków dysponenta Funduszu, Minister Sprawiedliwości upoważnił Pana Michała Wosia, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Zakres przeznaczenia środków Funduszu określono w art. 43 § 8 kkw, który w pkt 1c przewiduje możliwość wydatkowania środków Funduszu na realizację przez jednostki sektora finansów publicznych zadań ustawowych związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem. Cel ten został dodany w wyniku zmiany kkw wprowadzonej ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1452), która w tej części weszła w życie 12 sierpnia 2017 r. W związku z nowelizacją kkw, dysponent

Funduszu podjął działania zmierzające do zmiany planu finansowego Funduszu w sposób, który pozwoli uruchomić finansowanie nowych zadań Funduszu. W tym celu - stosownie do dyspozycji art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych - dysponent Funduszu wystąpił o zgodę do Ministra Finansów oraz opinię sejmowej komisji ds. budżetu. 14 września 2017 r. dysponent Funduszu złożył wniosek do Ministra Rozwoju i Finansów o wyrażenie zgody na dokonanie zmiany planu finansowego Funduszu, powołując się w uzasadnieniu na nowelizację kkw prowadzącą do rozszerzenia form pomocy oraz rozszerzenia katalogu podmiotów, które mogą być finansowane ze środków Funduszu, w tym jednostek sektora finansów publicznych. Dysponent Funduszu zwrócił uwagę na fakt, że procedowane równoległe nowe rozporządzenie określające m.in. warunki finansowania wydatków, o których mowa w art. 43 § 8 pkt 1c kkw, przewiduje procedury przekazywania środków na rzecz jednostek sektora finansów publicznych. Jednocześnie podkreślił, że dotychczasowy plan finansowy przewiduje jedynie realizację zadań za pośrednictwem jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Jak zaznaczono, „proponowana zmiana w pełni odpowiada klasyfikacji zadań przewidzianych ustawą uwzględniając jednocześnie wymogi planistyczne”. Dotychczasowy katalog podmiotów, które mogą partycypować w wydatkowaniu środków Funduszu został poszerzony o instytucje z sektora finansów publicznych.

14 września 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów wyraził zgodę na zmianę planu finansowego Funduszu, a 15 września 2017 r. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych pozytywnie zaopiniowała wniosek Ministra Sprawiedliwości w sprawie zmian w planie finansowym Funduszu na rok 2017. Zarówno więc właściwy Minister, jak i Sejmowa Komisja Finansów Publicznych, nie zgłosiły wątpliwości co do formy ujęcia w projekcie zmiany planu finansowego Funduszu środków na ten cel. Szef CBA wystąpił do dysponenta Funduszu z wnioskiem o dofinansowanie realizacji zadania polegającego na zakupie środków techniki specjalnej służących do wykrywania i zwalczania przestępczości. Wniosek został rozpatrzony w trybie § 11 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości (Dz.U. poz. 1760) - dalej „rozporządzenie FS”. W dniu 29 września 2017 r. pomiędzy Szefem CBA a dysponentem Funduszu zawarta została umowa stanowiąca podstawę do dofinansowania realizacji zadania wskazanego we wniosku na kwotę 25.000 tys. złotych.

Rzecznik Dyscypliny uznał więc, że działania podejmowane przez dysponenta Funduszu miały swoje oparcie w przepisach prawa. Uwzględniając wątpliwości związane z możliwością przekazania środków Funduszu na rzecz jednostki budżetowej, a przy tym bazując na dotychczasowym układzie planu finansowego, mając do wyboru dwie podstawowe pozycje w części „Koszty realizacji zadań”, tj.: 1. Dotacje na realizację zadań bieżących oraz 2. Koszty własne, zdecydowano o uwzględnieniu ww. środków w pozycji 2, w podpozycji „2.1.4. inne działania”. W zaistniałych okolicznościach przyjęte rozwiązanie, zwłaszcza wobec zgody Ministra Finansów i pozytywnej opinii sejmowej Komisji Finansów Publicznych, należy uznać za prawidłowe. Rzecznik Dyscypliny uznał, że Dysponent Funduszu doprowadził do skutecznej zmiany planu finansowego Funduszu na rok 2017 i uzyskał tym samym upoważnienie do wydatkowania środków publicznych Funduszu na zadania wynikające z art. 43 § 8 pkt 1c kkw, a zawarta umowa z CBA miała swoją podstawę w zmienionym przepisie kkw, przewidującym możliwość wydatkowania środków Funduszu na realizację przez jednostki sektora finansów publicznych zadań ustawowych związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem. Uzasadnia to odmowę wszczęcia postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 uondfp.

Rzecznik Dyscypliny poddał też szczegółowej analizie przepisy kkw oraz ustawy o CBA, stwierdzając, że wydatkowanie środków Funduszu celem zapobiegania przestępczości oraz likwidacji skutków pokrzywdzenia przestępstwem jest możliwe z zachowaniem dwóch kryteriów:

1. przedmiotem finansowania są zadania ustawowe związane z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem;
2. uprawnionymi do uzyskania tych środków są jednostki sektora finansów publicznych.

Powyższe oznacza, że wśród uprawnionych do uzyskania środków z Funduszu jest CBA, ponieważ na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o CBA do zadań tego Biura należy m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw, których katalog wskazano w przywołanym przepisie, a także - jak wynika z art. 5 ust. 2 ustawy o CBA - Szef CBA jest centralnym organem administracji rządowej, CBA jest urzędem administracji rządowej, należy do sektora finansów publicznych (jednostka budżetowa).

W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika Dyscypliny, tryb, w którym CBA pozyskało środki finansowe z Funduszu, jest zgodny z przepisami rozporządzenia FS, wydanego na podstawie art. 43 § 19 kkw. Zgodnie z § 11 tego rozporządzenia, w uzasadnionych przypadkach możliwe jest zawarcie umowy na powierzenie zadania nieobjętego programem lub naborem wniosków, co oznacza wyjątek od ogólnej zasady obowiązującej przy wydatkowaniu środków Funduszu. Zatem zawarcie umowy pomiędzy dysponentem Funduszu a CBA miało swoje podstawy w przepisach kkw i rozporządzenia wydanego na podstawie kkw i „dysponent Funduszu był upoważniony do wydatkowania środków Funduszu. Warto zaznaczyć, że środki uzyskane z Funduszu zostały wydatkowane przez CBA zgodnie z zasadami wynikającymi z rozporządzenia FS, tj. dokonano zakupu odpowiadającego przeznaczeniu określonego w § 43 pkt 4 rozporządzenia FS, a sposób wykorzystania i rozliczenia środków Funduszu przebiegał stosownie do reguł opisanych w Dziale IV ww. rozporządzenia. W świetle powyższych argumentów należy podkreślić, że dysponent Funduszu podejmował działania w granicach i na podstawie prawa, będąc upoważnionym do dokonania wydatku ze środków publicznych Funduszu.” Podstawą wydatkowania środków publicznych Funduszu był plan finansowy Funduszu, po zmianach przeprowadzonych we wrześniu 2017 r. Rzecznik Dyscypliny podkreślił, że do ewentualnej kolizji przepisów kkw i ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o CBA - co mogłoby skutkować podejrzeniem naruszenia art. 11 ustawy o finansach publicznych i art. 4 ust. 1 ustawy o CBA - przepisy uondfp nie mają zastosowania.

Na powyższe postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego Dyrektor Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK (zwany dalej „Zażalającym”) skierował do Głównego Rzecznika, za pośrednictwem Rzecznika Dyscypliny, zażalenie z 29 listopada 2018 r., wnosząc o uchylenie postanowienia w całości i nakazanie wszczęcia postępowania wyjaśniającego za wskazane w zawiadomieniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zażalający zarzucił dokonanie „błędnych ustaleń faktycznych poprzez ustalenie, że Dysponent Funduszu Sprawiedliwości przekazując Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu środki w wysokości 25 mln zł działał zgodnie z decyzją Ministra Finansów o zmianie planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości na rok 2017 oraz z opinią sejmowej Komisji Finansów Publicznych w tej sprawie, podczas gdy zarówno zgoda Ministra Finansów jak i komisji sejmowej dotyczyła przeznaczenia środków Funduszu na działania inne niż faktycznie zlecone przez Dysponenta Funduszu” oraz dokonanie niepełnej „a przez to nieprawidłowej wykładni przepisów prawnych”.

Zażalający nie zgodził się z rozstrzygnięciem Rzecznika Dyscypliny, zarzucając niezgodne z ustaleniami faktycznymi i materiałem dowodowym ustalenie Rzecznika Dyscypliny, jakoby „Dysponent Funduszu doprowadził do skutecznej zmiany planu finansowego Funduszu na rok 2017 i uzyskał tym samym upoważnienie do wydatkowania środków publicznych Funduszu na zadania wynikające z art. 43 § 8 pkt 1 c KKW”, podczas gdy dysponent Funduszu wystąpił z wnioskiem do Ministra Finansów i sejmowej Komisji Finansów Publicznych o zmianę planu finansowego na 2017 r. poprzez zwiększenie kosztów m.in. o kwotę 25 mln zł na zadania o jakich mowa w art. 43 § 8 pkt 4 kkw, a nie na zadania wymienione w art. 43 § 8 pkt 1 c kkw. Zdaniem Zażalającego, „nie może budzić wątpliwości, iż zadania o jakich mowa w w/w przepisach są zadaniami odmiennymi, co zresztą podkreślił sam ustawodawca ujmując je w odrębnych jednostkach redakcyjnych”. W takiej sytuacji, tj. gdy dysponent Funduszu wystąpił o wyrażenie zgody na dokonanie zmiany planu finansowego Funduszu poprzez zwiększenie kosztów na zadania wskazane w art. 43 § 8 pkt 4 kkw, „to zgoda ta udzielona została wyłącznie na te właśnie zadania. Jeżeli zatem Dysponent przeznaczył środki na zadania inne to w sposób oczywisty przekroczył zakres udzielonego mu upoważnienia. Ustalenia kontrolne wskazujące na przeznaczenie środków na zadania inne (bo na wymienione w art. 43 § 8 pkt 1 c KKW) nie są kwestionowane. Nie podważa ich sam Dysponent, który w czasie kontroli próbował jedynie wywodzić, że zadania wymienione w obu tych przepisach są tożsame gdyż są zbliżone rodzajowo i mogą się uzupełniać. Fakt przeznaczenia środków na zadania inne niż objęte zgodą Ministra Finansów i pozytywną opinią Komisji Finansów Publicznych wynika wprost z treści zawartej przez Dysponenta Funduszu z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym umowy gdzie jako podstawę przekazania środków wskazano art. 43 § 8 pkt 1 c KKW”.

Powyższe oznacza, w ocenie Zażalającego, że dysponent Funduszu nie miał upoważnienia do wydatkowania środków na zadania określone w art. 43 § 8 pkt 1 c kkw, a tym samym doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Przy czym Zażalający nie kwestionuje, że po zmianie art. 43 kkw środki Funduszu mogą być kierowane również do jednostek sektora finansów publicznych, jednak podkreślił - pominięty całkowicie przez Rzecznika Dyscypliny fakt - że Centralne Biuro Antykorupcyjne jest specyficzną jednostką tego sektora, tj. jednostką budżetową, która może być finansowana wyłącznie środkami budżetu państwa, o czym przesądza art. 4 ust. 1 ustawy o CBA. „Środki Funduszu Sprawiedliwości nie są jednak środkami budżetowymi, co oznacza, że nie mogły zostać skierowane przez Dysponenta Funduszu do tego rodzaju jednostki. Przekazanie przez Dysponenta Funduszu środków CBA naruszało zatem jednocześnie art. 11 ustawy o finansach publicznych oraz art. 4 ust. 1 ustawy o CBA. Możliwość takiego finansowania państwowej jednostki budżetowej jaką jest CBA nie dają również inne przepisy ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 52 ust. 1 pkt 2, art. 162 pkt 3 czy art. 171 ust. 3 tej ustawy, czego Dysponent Funduszu nie uwzględnił aprobując wniosek CBA. Dodatkowo, bazując na układzie planu finansowego Funduszu, Dysponent zdecydował o ujęciu środków przekazywanych CBA w pozycji „Koszty własne”, w podpozycji „Inne działania” czyli w pozycji kosztów innych jednostek organizacyjnych, bądź mających charakter przelewów redystrybucyjnych, co było niezgodne z treścią dokonanej operacji gospodarczej, co z kolei naruszało przepisy ustawy o rachunkowości.” Zażalający zarzucił, że „z niezrozumiałych względów Rzecznik uznał, że problem wydatkowania środków z naruszeniem powyższych przepisów nie ma związku z procedowanym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych i w toku czynności sprawdzających nie dokonał oceny tych naruszeń chociażby pod kątem naruszenia przepisów dotyczących dokonywania wydatków”. Przy czym, jak podkreślił Zażalający, zarówno Minister Finansów jak i Sejmowa Komisja Finansów Publicznych rozpatrując wniosek Dysponenta o zmianę planu finansowego, nie mieli wiedzy jakiej jednostce sektora finansów publicznych zostaną następnie przekazane środki o jakie zwiększony został plan finansowy Funduszu.

Po rozpoznaniu złożonego zażalenia i zapoznaniu się z materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie oraz postanowieniem Rzecznika Dyscypliny o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych stwierdza, co następuje.

Zgromadzony materiał dowodowy potwierdza zaistnienie okoliczności wskazanych przez Zawiadamiającego (wskazujących, w jego ocenie, na naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

W omawianej sprawie, Szef CBA skierował w dniu 15 września 2017 r. wniosek do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie CBA na podstawie art. 43 § 8 pkt 1c kkw „na część 56, rozdział 754 754.20 § 4200 - uzgodnionej kwoty, w celu realizacji zadania polegającego na zakupie środków techniki specjalnej służących do wykrywania i zapobiegania przestępczości.” Wniosek nawiązywał „do wcześniejszych ustaleń” oraz został skierowany do wiadomości Ministra - Koordynatora służb specjalnych. Natomiast Podsekretarz Stanu w MS skierował, w dniu 14 września 2017 r., działając z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości, wniosek do Ministra Finansów „o wyrażenie zgody na dokonanie zmiany planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej na 2017 r.” Wnioskujący Minister wskazał na zmiany art. 43 kkw (które weszły w życie 12 sierpnia 2017 r.), rozszerzające m.in. formy pomocy, które mogą być finansowane ze środków Funduszu Sprawiedliwości oraz katalog podmiotów, którym środki tego Funduszu mogą być przekazywane, załączając do wniosku projekt zmiany planu finansowego. Pismem z 14 września 2017 r. nr FS2.413.37.2017, Podsekretarz Stanu w MF, działając z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów, wyraziła zgodę na zmianę planu finansowego Funduszu, zgodnie z wnioskiem.

Również w rozszerzonym porządku dziennym posiedzenia, w dniu 15 września 2017 r., Sejmowej Komisji Finansów Publicznych przewidziano punkt w sprawie zaopiniowania wniosku Ministra Sprawiedliwości w sprawie zmian w planie finansowym Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej na 2017 r.

W dniu 29 września 2017 r. została zawarta umowa - na podstawie art. 43 § 8 pkt 1c kkw i § 11 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. - pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a Centralnym Biurem Antykorupcyjnym. Dysponent akceptował wniosek wnioskodawcy z 15 września 2017 r. na dofinansowanie zadania, określonego art. 43 § 8 pkt 1c kkw. Umowa została objęta klauzulą niejawności i podpisana przez Szefa CBA i Podsekretarza Stanu w MS, działającego na podstawie upoważnienia (Nr MS/55/2017 z 12 czerwca 2017 r., znajdującego się w aktach sprawy) Ministra Sprawiedliwości jako dysponenta państwowego funduszu celowego - Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

Jak wskazał Zawiadamiający, kwota 25 mln zł została przekazana do CBA w dwóch transzach: w dniu 9 października 2017 r. (w wysokości 13.360 tys. zł) oraz w dniu 17 listopada 2017 r. (w wysokości 11.640 tys. zł), a podstawą dokonanych przelewów były pisemne dyspozycje przekazania środków wydane przez Podsekretarza Stanu Michała Wosia (dysponenta Funduszu Sprawiedliwości). Otrzymane kwoty wydatkowano w CBA odpowiednio w dniach 12 października 2017 r. i 22 listopada 2017 r. na podstawie faktur wystawionych przez kontrahenta 3 października i 9 listopada 2017 r.. Zawiadamiający

wskazał na nieuprawnione przekazanie środków Funduszu Sprawiedliwości na rzecz CBA - co było również przedmiotem uchwały Nr 39/2018 Kolegium NIK z dnia 30 maja 2018 r.

W ocenie Głównego Rzecznika, Rzecznik Dyscypliny słusznie wskazał, że znówelizowano przepisy kkw - w szczególności art. 43 § 8 pkt 1c kkw - i wolą ustawodawcy było rozszerzenie katalogu zadań, które mogą być finansowane środkami pozyskanymi z Funduszu Sprawiedliwości oraz kręgu podmiotów, którym środki na realizację tych nowych ustawowych zadań mogą być przekazane. Tym samym Główny Rzecznik - w świetle dokonanych zmian przepisów ustawowych - nie może podzielić argumentacji Załączającego, że takie cele, które przeciwdziałają przyczynom przestępczości (które można określić jako zadania związane z zapobieganiem przestępczości, tj. służące nie tylko walce z jej skutkami, ale także i przyczynami) nie mogły zostać sfinansowane ze środków państwowego funduszu celowego, którego dysponentem pozostawał Minister Sprawiedliwości. Oczywiście ustawa wskazywała po nowelizacji formy działań związanych z zapobieganiem przestępczości, ale robiła to w sposób szeroki, używając w szeregu jednostkach redakcyjnych art. 43 § 8 (w tym w punkcie 4) zwrotu „w szczególności”. Dlatego - zdaniem Głównego Rzecznika - nie jest to katalog zamknięty.

Jak wskazano wyżej, dysponentem Funduszu Sprawiedliwości (podobnie jak dysponentem części 37 - Sprawiedliwość) jest Minister Sprawiedliwości. Jednak upoważnienie do wykonywania uprawnień i obowiązków zastrzeżonych dla Ministra Sprawiedliwości jako dysponenta tego państwowego funduszu celowego posiadał, co jest bezsporne, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Pan Michał Woś, który w ramach tego upoważnienia podejmował działania związane z wydatkowaniem środków tego Funduszu.

Oceniając fakt wydatkowania środków Funduszu Sprawiedliwości przez jego dysponenta (na zadania realizowane również przez podmioty wskazane nowelizacją przepisów kkw), nie można w rozstrzyganej sprawie pominąć faktu, że zgodnie z art. 4 ustawy o CBA - CBA nadal pozostaje jednostką budżetową finansowaną z budżetu państwa. Przepis art. 4 ust. 1 wyraźnie stanowi, że: „1. *Działalność CBA jest finansowana z budżetu państwa*”, nie wskazując w kolejnych jednostkach redakcyjnych tego artykułu, ani w innych przepisach ustawy ustrojowej tej służby specjalnej, możliwości pozabudżetowego finansowania CBA. Ustawa o CBA nie zawiera żadnych przepisów wskazujących na możliwość dofinansowania ściśle określonego zakresu działalności środkami pozyskanymi z innych niż budżetowe źródła. Oczywiście w ramach CBA tworzony jest fundusz operacyjny na określone zadania (art. 4 ust. 2 ustawy o CBA), jednak nie ma przepisów dopuszczających finansowanie tej służby w ramach specjalnie w tym celu utworzonych funduszy „wsparcia”, jak ma to miejsce w przypadku innych służb, przykładowo możliwość uczestniczenia m.in. jednostek samorządu terytorialnego w pokrywaniu określonych wydatków, w tym inwestycyjnych, modernizacyjnych, remontowych oraz kosztów utrzymania jednostek organizacyjnych Policji (art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji).

Powyższe ma - w ocenie Głównego Rzecznika - zasadnicze znaczenie przy ocenie zarzutu NIK wydatkowania środków Funduszu (w październiku i listopadzie 2017 r., na podstawie umowy zawartej z CBA 29 września 2017 r.) przez osobę upoważnioną do wykonywania uprawnień dysponenta Funduszu Sprawiedliwości. To na dysponencie środków publicznych, osobie upoważnionej do dysponowania środkami publicznymi / kierowniku jednostki sektora finansów publicznych (w tym przypadku dysponencie funduszu celowego) ciąży obowiązek dbałości o wydatkowanie środków publicznych - zarówno na cele przewidziane w przepisach prawa, jak i w ramach upoważnienia wynikającego m.in. z ustawy budżetowej i planu finansowego jednostki. W ocenianej sprawie, nawet jeżeli finansowanie zadań związanych z walką i zapobieganiem przestępczości zostało umożliwione odpowiednią nowelizacją przepisów ustawowych - to jednak brzmienie art. 4 ust. 1 ustawy o CBA, nawet w świetle

brzmienia art. 43 § 8 pkt 1c kkw, prowadzi do wniosku, że środki funduszu celowego nie powinny być przekazane jednostce sektora finansów publicznych, co do której ustawa ustrojowa ją tworząca wskazuje na finansowanie jej działalności z budżetu państwa. W ustawie o CBA nie ma bowiem przepisów wskazujących na inne formy i źródła finansowania tej służby, niż przewidziane w art. 4 tej ustawy - a przekazujący środki publiczne (w omawianej sprawie środki funduszu celowego) powinien mieć to na względzie. Wygląda jednak na to, że brak wyraźnego zakazu w ustawie o CBA finansowania działań tej służby z innych źródeł (niż wskazany w jej art. 4 ust. 1 „budżet państwa”) został zinterpretowany, jako możliwość finansowania tych działań na podstawie przepisów innych (i w tym przypadku - późniejszych) ustaw. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przepis art. 43 § 8 pkt 1c kkw w momencie przekazywania środków Funduszu Sprawiedliwości, a także w momencie zawierania umowy z CBA, umożliwiał finansowanie zadań (określonych tym przepisem), zleconych także jednostkom budżetowym i - jak wynika z akt sprawy - dysponent Funduszu interpretował dokonane zmiany legislacyjne jako upoważnienie do takiego działania. Niewykluczone też, że intencją ustawodawcy było nawet umożliwienie finansowania również tej jednostki ze środków Funduszu Sprawiedliwości (lub innych funduszy celowych), niemniej nie znalazło to jednak odpowiedniego odzwierciedlenia w przepisach, w tym w ustawie tworzącej CBA. Obowiązujący pozostaje bowiem zapis o finansowaniu działalności CBA z budżetu państwa (art. 4 ust. 1 ustawy o CBA).

Także procedura zmiany planu finansowego powinna zostać przeprowadzona bardziej precyzyjnie. We wniosku o zmianie planu odwołano się wprawdzie ogólnie do zmienianego art. 43 kkw, do zmiany upoważnienia ustawowego dla Ministra Sprawiedliwości w zakresie wydania przepisów wykonawczych. Zaznaczono przy tym, że nowe rozporządzenie przewiduje procedury przekazywania środków na rzecz jednostek sektora finansów publicznych oraz nowe formy zarówno udzielania pomocy pokrzywdzonym, jak i przeciwdziałania przestępczości. Niemniej wskazano (we wniosku o wyrażenie zgody na zmianę planu finansowego Funduszu) także wprost na § 8 pkt 4 artykułu 43 kkw, nie wymieniając pkt 1c tego paragrafu. Jakkolwiek istnieje pewne podobieństwo między tymi punktami (zwłaszcza, że w pkt 4 znajduje się zwrot „w szczególności” a punkt ten odwołuje się także do zwalczania przestępczości), to jednak bardziej precyzyjne określenie wniosku pozwoliłoby uniknąć zaistniałych wątpliwości co do zakresu zmiany planu finansowego.

Uwzględniając powyższe okoliczności należy uznać, że wniosek Rzecznika Dyscypliny pierwszej instancji, iż wskazany w zawiadomieniu czyn nie wypełnia znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest zasadny.

Środki zostały przyznane i przekazane przez Fundusz Sprawiedliwości, oraz ostatecznie wydatkowane przez służbę specjalną, na podstawie wniosku tej jednostki, skierowanego do Ministra Sprawiedliwości, i na realizację celu określonego w przepisach, tj. zapobieganiu i wykrywanie przestępczości (odpowiednio art. 43 § 8 pkt 1c kkw oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o CBA). Na donatorze, przekazującym środki publiczne spoczywa obowiązek ich wydatkowania zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków - muszą więc być one przekazane zgodnie z przepisami, które stanowią zarówno materialną podstawę ich przekazania (realizacja określonych zadań państwowych), jak i przy zachowaniu wszelkich wymogów formalnych. Należało przy tym uwzględnić nie tylko przepisy kkw, ale także regulacje określające status dotowanego.

Okoliczności postawionego przez Zawiadamiającego (Zażalającego) zarzutu nakazują jednak rozważyć, czy w sprawie nie zachodzą przesłanki odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniającego z uwagi na znikomą szkodliwość czynu dla finansów publicznych. Stosownie do art. 28 ust. 1a uodfp przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych uwzględnia się wagę naruszonych obowiązków,

sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia. Oceniając sprawę pod tym kątem uwzględnia się więc nie tylko wysokość środków (kwotę będącą przedmiotem naruszenia dyscypliny), ale także wszelkie okoliczności wskazujące na naruszenie określonym działaniem ładu finansów publicznych.

W ocenianej sprawie, środki finansowe zostały przekazane w 2017 roku z funduszu celowego w kwocie przewidzianej w zmienionym uprzednio planie finansowym tego Funduszu, po uzyskaniu wymaganej przepisami akceptacji zmiany planu. Jakkolwiek wniosek o zmianę planu powinien być sporządzony bardziej precyzyjnie, to jednak należy założyć, że przywołanie w nim także art. 43 § 8 pkt 1c kkw nie miało wpływu na decyzję w sprawie zmiany planu i zgoda i tak zostałaby wyrażona.

Ponadto należy podkreślić, że plan finansowy funduszu celowego stanowi część ustawy budżetowej. Nie oznacza to tożsamości z budżetem (dlatego Główny Rzecznik uznał, że nie ma podstaw do uznania braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych). Niewątpliwie jednak środki publiczne (środki państwowych funduszy celowych), wyodrębnione zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, są przeznaczane na realizację ustawowo określonych zadań państwa. W tej sprawie środki były przekazane na cele przewidziane w znowelizowanej uprzednio (i obowiązującej w momencie ich przekazania) ustawie, tj. na podstawie art. 43 kkw.

Oceniając szkodliwość dla finansów publicznych trzeba uwzględnić także okoliczności, w jakich działał dysponent Funduszu, to jest zmianę kkw i treść § 11 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Sprawiedliwości, w myśl którego w uzasadnionych przypadkach możliwe jest zawarcie umowy na powierzenie zadania nieobjętego programem lub naborem wniosków. Te okoliczności niewątpliwie przyczyniły się do zaistnienia nieprawidłowości formalnych. Należy jednak podkreślić, że cele Funduszu (w rozpoznawanym zakresie) były zbieżne z celami określonymi w ustawie o CBA.

Mając na względzie, że argumenty celowościowe nie mogą przeważać nad legalnymi przy ocenie naruszeń dyscypliny finansów publicznych, należy jednak uwzględnić, że przychody Funduszu były znaczne i w ocenie dysponenta Funduszu - wykorzystanie ich było celowe i efektywne. Dysponent Funduszu, zawierając umowę na podstawie również przepisów kkw, uwzględniał nowe brzmienie art. 43 § 8 pkt 1c kkw, kierując się być może zasadą *lex posteriori derogat legi priori*. Uwzględniając wskazane okoliczności, w ocenie Głównego Rzecznika, powyższe prowadzi do wniosku, że naruszenie ładu finansów publicznych nie zaistniało w tej sprawie w stopniu wyższym niż znikomy, co uzasadnia odmowę wszczęcia postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 uondfp, przy uwzględnieniu przesłanki określonej w art. 28 ust. 1 uondfp.

Kierując się wskazanymi wyżej względami merytorycznymi oraz prawnymi, Główny Rzecznik postanowił jak w części rozstrzygającej niniejszego postanowienia.

Na niniejsze postanowienie zażalenie nie przysługuje.



Piotr Patkowski

Otrzymują:

1. **Pan Michał Jędrzejczyk**
p.o. Dyrektor Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 WARSZAWA
2. **Pan Grzegorz Gmyrek**
Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych
przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 WARSZAWA
- *wraz z aktami sprawy*
3. a/a