

GŁÓWNA KOMISJA ORZEKAJĄCA
W SPRAWACH O NARUSZENIE
DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

**Biuletyn orzecznictwa
w sprawach o naruszenie
dyscypliny finansów publicznych**

Nr 4/2012

Redakcja: 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12
tel. (22) 694 43 36, 694 33 91

Redakcja i kolportaż:
Biuro
Dyscypliny Finansów Publicznych
Ministerstwa Finansów

„Biuletyn” dostępny jest także w formie elektronicznej
na stronie internetowej Ministerstwa Finansów
<http://www.mf.gov.pl>

Druk: www.ardruk.waw.pl

SPIS TREŚCI

I. Orzeczenia Komisji Orzekających pierwszej instancji.	7
1. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie z dnia 28 czerwca 2012 r. sygn. akt RKO-522/3/12	7
2. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 września 2012 r. sygn. akt DB-0965/12	18
3. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt RIO.XII.53-22/2012	25
II. Orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej.	35
4. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 6 września 2012 r. sygn. akt BDF1/4900/61/61/12/1636 – orzeczenie prawomocne – nie upłynął okres na złożenie skargi do WSA. ...	35
5. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 10 września 2012 r. sygn. akt BDF1/4900/70/70/12/2045 – orzeczenie prawomocne – nie upłynął okres na złożenie skargi do WSA. ...	46
6. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 29 października 2012 r. sygn. akt BDF1/4900/92/92/12/2423	54

7. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
z dnia 29 października 2012 r.
sygn. akt BDF1/4900/94/94/12/2626
– orzeczenie prawomocne – nie upłynął okres na złożenie skargi do WSA. . . . 65
8. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
z dnia 18 października 2012 r.
sygn. akt BDF1/4900/83/84/12/2401
– orzeczenie prawomocne – nie upłynął okres na złożenie skargi do WSA. . . . 71

III. Orzeczenia sądów administracyjnych 81

9. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 10 lipca 2012 r.,
sygn. akt V SA/Wa 839/12
– skarga kasacyjna 81
10. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 19 lipca 2012 r.,
sygn. akt V SA/Wa 1102/12
– skarga kasacyjna 97
11. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 26 lipca 2012 r.,
sygn. akt V SA/Wa 977/12
– skarga kasacyjna 104

Indeks wybranych haseł 113

Szanowni Państwo,

Pragniemy Państwu zaprezentować kolejny numer kwartalnika „Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Przedstawiamy Państwu wybór najciekawszych rozstrzygnięć sądów administracyjnych, Głównej Komisji Orzekającej oraz organów orzekających I instancji.

Na państwa opinie i uwagi oczekujemy pod adresem redakcji (00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12) lub pod adresem elektronicznym magdalena.zych@mofnet.gov.pl).

Wersja elektroniczna naszego kwartalnika dostępna jest na stronach internetowych Ministerstwa Finansów: www.mf.gov.pl.

Ponadto, zwracamy uwagę, że 19 sierpnia 2011 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie z dniem 11 lutego 2012 r.

Podstawowym celem tej dużej nowelizacji jest poprawa skuteczności i sprawności egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez usprawnienie postępowania, w tym usprawnienie działania organów orzekających, a także wzmocnienie zapobiegawczej roli postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ponadto, nowelizacja służyć ma uporządkowaniu obowiązujących regulacji oraz zwiększeniu precyzji niektórych przepisów.

Nowelizacja ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczy między innymi: zakresu podmiotowego i przedmiotowego odpowiedzialności, zasad odpowiedzialności oraz kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustawa znowelizowała także regulacje w zakresie postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czynności sprawdzających i postępowania wyjaśniającego, a także zasad wzruszania rozstrzygnięć organów orzekających.

Z wyrazami szacunku
Redakcja

I. Orzeczenia Komisji Orzekających pierwszej instancji

1.

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie z dnia 28 czerwca 2012 r. sygn. akt RKO-522/3/12

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie w składzie:

Przewodniczący: Aneta Gil
Członkowie: Stanisława Szlachta
Bożena Jakubowska
Protokolant: Magdalena Melerowicz

rozpoznała na rozprawie 14 lutego, 10 kwietnia i 28 czerwca 2012 r. przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pana Piotra Józefczyka wnioszek o ukaranie z 9 stycznia 2012 roku r. sygn. RDFP-512/228/11, w którym zarzucono:

Panu (X) pełniącemu, w czasie popełnienia zarzucanego czynu, obowiązki Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 1, naruszenie dyscypliny finansów publicznych – na zasadach zawartych w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego planem finansowym.

Rzecznik wnioskował o uznanie Obwinionego „odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie w dniu 11 kwietnia 2011 roku dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez: zlecenie Firmie „(...)” „wykonania instalacji monitoringu hali sportowej”. Wynagrodzenie Wykonawcy ustalono w wysokości: 19.586,74 zł. brutto, a termin zakończenia całości robót wyznaczono na dzień 30 czerwca 2011 roku. Mając na względzie, że w dniu dokonania zlecenia wykonania wyżej wymienionych robót w planie finansowym Szkoły Podstawowej Nr 1 nie zaplanowano żadnych wydatków inwestycyjnych (Dział 801, Rozdział 80101, §6060), Pan (X) zaciągnął zobowiązanie z przekroczeniem zakresu upoważnienia o kwotę: 19.586,74.

Powyższe działanie stanowiło naruszenie dyspozycji przepisów art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zmian.)”.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie – biorąc pod uwagę zebrane materiały dowodowe ujawnione na rozprawie, na podstawie:

art. 42 ust. 1, art. 46 pkt 4, art. 51 oraz art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.)

orzeka:

- I. Uznaje Pana (X) pełniącego, w czasie popełnienia zarzucanego czynu, obowiązki Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 1 odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.), poprzez zaciągnięcie w dniu 11 kwietnia 2011 roku zobowiązania bez upoważnienia określonego planem finansowym zlecając Firmie „(...)” „wykonanie instalacji monitoringu hali sportowej”. Wynagrodzenie Wykonawcy ustalono w wysokości: 19,586,74 zł. brutto, a termin zakończenia całości robót wyznaczono na dzień 30 czerwca 2011 roku. Mając na względzie, że w dniu dokonania zlecenia wykonania wyżej wymienionych robót w planie finansowym Szkoły Podstawowej Nr 1 nie zaplanowano żadnych wydatków inwestycyjnych w dziale 801, rozdziale 80101 §6060, Pan (X) zaciągnął zobowiązanie bez upoważnienia na kwotę: 19.586,74 zł, czym naruszył dyspozycję przepisów art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zmian.).
- II. Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 z późn. zm.) odstępuje od wymierzenia kary Panu (X).
- III. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) zasądza od Pana (X) zwrot na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł (słownie: dwieście dziewięćdziesiąt jeden złotych siedemdziesiąt jeden groszy), co stanowi 10% przeciętnego wynagrodzenia określonego w art. 26 wymienionej ustawy.

Pouczenie:

Stosownie do art. 137 ust. 5 i art. 138 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) od niniejszego orzeczenia przysługuje stronom odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w terminie 14 dni od daty doręczenia orzeczenia, za pośrednictwem Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie.

UZASADNIENIE

I.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych skierował do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie pismem sygn. RDFP-512/228/11 z 9 stycznia 2012 roku wniosek o ukaranie Pana (X) – pełniącego, w czasie popełnienia zarzucanego czynu, obowiązki Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 1. We wniosku o ukaranie Rzecznik zarzucił Obwinionemu nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.), polegające na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego planem finansowym.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych skierował wniosek o ukaranie w związku z zawiadomieniem o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych złożonym przez p.o Dyrektora Gminnego Zespołu Oświatowego pismem z 25 października 2011 roku /K 10/. Rzecznik wnioskował o uznanie Pana (X) odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych popełnione w sposób i w terminie określonym w części wstępnej orzeczenia i wymierzenie kary upomnienia.

Przewodniczący Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie 12 stycznia 2012 roku zarządził doręczenie odpisu wniosku o ukaranie, wyznaczył termin rozprawy i skład orzekający /K 30–31/. O skierowaniu sprawy do rozpoznania na rozprawie, oraz o jej terminie powiadomieni zostali również Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych i Pan (X) /K 33, 34/.

Rozprawa przed Regionalną Komisją Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie odbyła się 14 lutego 2012 r. O terminie i miejscu rozprawy Strony były powiadomione prawidłowo. Na rozprawie stawiał się Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, obrońca Obwinionego, nie stawiał się Obwiniony. Obrońca podtrzymał wnioski zawarte w piśmie z 2 lutego 2012 roku /K 37–39/ o dopuszczenie dowodu z zeznań świadków podając okoliczności, które mają być udowodnione oraz o uzupełnienie materiału dowodowego. Skład orzekający postanowił uzupełnić materiał dowodowy i odroczyć rozprawę.

O terminie kolejnej rozprawy wyznaczonej na 10 kwietnia 2012 roku powiadomieni zostali Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, Pan (X) i Jego obrońca /K 43, 44, 48/ oraz wezwani zostali świadkowie /K 49, 50–51, 52–53, 54–55, 56, 57/.

Rozprawa przed Regionalną Komisją Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie odbyła się 10 kwietnia 2012 r. O terminie i miejscu rozprawy Strony były powiadomione prawidłowo. Na rozprawie stawiał się Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych,

Obróńca Obwinionego i Obwiniony oraz świadkowie. Po złożeniu wyjaśnień przez świadków, Obróńca Obwinionego złożył wniosek o uzupełnienie postępowania dowodowego z zeznań kolejnego świadka podając okoliczności, które mają być udowodnione oraz zawnioskował o nowe dowody. Regionalna Komisja Orzekająca postanowiła ponownie uzupełnić materiał dowodowy i odroczyć rozprawę.

Termin kolejnej rozprawy został wyznaczony przez Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej na 29 maja 2012 roku, a następnie został zmieniony na 19 czerwca 2012 roku. O terminach powiadomieni zostali: Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych /K odpowiednio 128, 139/, Pan (X) /K odpowiednio 129, 141/ i Obróńca /K 130, 140/ oraz wezwany został świadek /K odpowiednio 131,142/. Wskutek uwzględnienia wniosku Obróńcy Obwinionego o odroczenie rozprawy /K 151 i 154/ Przewodniczący Regionalnej Komisji Orzekającej ponownie zmienił termin rozprawy na 28 czerwca 2012 roku o czym zostali powiadomieni Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych /K 159/, Pan (X) /K 157/ i Obróńca /K 156/. Zmianie uległo również wezwanie świadka /K 158/.

Na rozprawie stawiał się Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, Świadek, Obróńca Obwinionego, nie stawiał się Obwiniony.

W aktach sprawy znajduje się zawiadomienie dla Obwinionego o terminie rozprawy, które pocztowa placówka oddawcza zwróciła nadawcy – Regionalnej Komisji Orzekającej w Krakowie /K 165/. Domniemanie doręczenia potwierdza fakt, że termin rozprawy był znany Obwinionemu, czego dowodem jest Jego wniosek z 19 czerwca 2012 roku o odroczenie terminu rozprawy, w którym Obwiniony stwierdza, iż „w związku z zawiadomieniem o wyznaczeniu terminu rozprawy na dzień 28 czerwca 2012 roku” wnosi o jej odroczenie podając uzasadnienie nieobecności.

Komisja, mając na uwadze prawo Obwinionego do obrony, wzięła pod uwagę, iż Obróńca Obwinionego był obecny na rozprawie, miał możliwość złożenia wyjaśnień, wypowiedzania się co do przeprowadzanych dowodów, a w szczególności miał możliwość zadawania pytań Świadkowi. Spełniony został więc wymóg zagwarantowania prawa Obwinionego do obrony.

Regionalna Komisja Orzekająca w wyniku rozpatrzenia sprawy, opierając się na materiałach zgromadzonych w sprawie, ustaliła następujący stan prawny i faktyczny sprawy.

Pan (X) pełnił obowiązki Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 1 i z tytułu pełnionej funkcji działał w imieniu Szkoły stosownie do przepisu art. 36 ust. 1 oraz art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Znajduje się zatem w kręgu podmiotów podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Szkoła Podstawowa nr 1 należy, zgodnie z zapisem art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) do jednostek tworzących sektor finansów publicznych, gdyż jest jednostką budżetową, co wynika z brzmienia art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

II.

Odnosząc się do stanu prawnego Komisja Orzekająca rozważyła zastosowanie przepisu art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240 poz. 1429), na podstawie którego „postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wszczęte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy prowadzone jest według przepisów ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, chyba że przepisy dotychczasowe są korzystniejsze dla obwinionego”. Z tym, że ustawa zmieniana to ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja uznała, że nie zachodzą okoliczności pozwalające uzasadnić, że przepisy ustawy w brzmieniu przed znowelizowaniem są korzystniejsze dla Obwinionego. Komisja stwierdziła, że w przedstawionej przez Rzecznika we wniosku sytuacji faktycznej i prawnej nie może doprowadzić do rozstrzygnięcia sprawy wg brzmienia przepisów przed nowelizacją w sposób korzystniejszy niż rozstrzygnięcie wg przepisów w brzmieniu znowelizowanym. Dlatego też Komisja postanowiła rozpoznać sprawę zgodnie z przepisami ustawy w brzmieniu znowelizowanym.

Komisja ustaliła powyższe posiłkując się dorobkiem orzecznictwa Sądu Najwyższego, w którym zdecydowanie przeważa pogląd, zgodnie z którym względniejsza dla sprawcy jest „ta ustawa, której wybór opiera się na ocenie całokształtu konsekwencji wynikających dla niego z zastosowania obydwu wchodzących w grę ustaw” (uchwała z dnia 12 marca 1996 r., I KZP 2/96, OSNKW 1996, z. 3–4, poz. 16). W doktrynie pogląd ten skonkretyzowano następująco: „aby poprawnie rozstrzygnąć, która z ustaw jest względniejsza dla sprawcy, a raczej: czy ustawa dawna jest względniejsza dla sprawcy, trzeba dokonać dwóch operacji roboczych: przy uwzględnieniu całego konkretnego stanu sprawy i całego stanu prawnego wymierzyć karę według nowej ustawy, następnie według ustawy dawnej – wtedy ujawnia się z miejsca, czy ustawa dawna jest względniejsza dla sprawcy, czy też nie” (W. Wolter: Glosa ..., PiP 1971, z. 1, s. 179), a także: „ustalenie tego, która ustawa jest względniejsza dla sprawcy, może być dokonane jedynie w ten sposób, że sąd rozważy, jaką karę wymierzyłby za przypisany czyn na podstawie nowego prawa, jaką zaś na podstawie prawa poprzednio obowiązującego” (A. Zoll w: K. Buchała, A. Zoll: Kodeks karny, część ogólna, Zakamycze 1998, s. 67). Taki sposób postępowania uwzględniać musi wszystkie skutki wynikające dla sprawcy ze skazania, a więc całość dolegliwości związanych z działaniem in concreto określonych przepisów części ogólnej każdej z konkurujących ustaw.

(szerzej: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2001 r. V KKN 67/01)

Zasady dotyczące zaciągania zobowiązań zostały określone w art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) i stanowią, iż:

„jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich”

„kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki”

Art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) wskazuje, iż „kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki”.

Zakres podmiotowy upoważnienia do zaciągania zobowiązań ze środków publicznych wyznacza ogólna norma kompetencyjna art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym pełniący obowiązki Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 1 będąc kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, a zatem również za zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne.

III.

Na podstawie zgromadzonych w aktach materiałów dowodowych Komisja ustaliła, że w 2011 roku w Szkole Podstawowej nr 1 doszło do zaciągnięcia bez upoważnienia zobowiązania na kwotę 19.586,74 zł.

Do zaciągnięcia zobowiązania doszło 11 kwietnia 2011 roku na skutek złożenia oświadczenia woli przez pełniącego obowiązki kierownika jednostki budżetowej. Obwiniony Pan (X) podpisał zlecenie (zamówienie) /K 12/ z Firmą „(...)” na „wykonanie instalacji monitoringu hali sportowej”. Wynagrodzenie Wykonawcy ustalono w wysokości: 19.586,74 zł. brutto, a termin zakończenia całości robót wyznaczono na 30 czerwca 2011 roku. W dniu dokonania zlecenia wykonania wyżej wymienionych robót w planie finansowym Szkoły Podstawowej Nr 1 nie zaplanowano żadnych wydatków inwestycyjnych w dziale 801, rozdziale 80101, §6060 /K 17, 22, 15–16/. Tym samym Pan (X) zaciągnął zobowiązanie bez upoważnienia na kwotę 19.586,74 zł.

Jako dowody na powyższe uznano:

- 1) potwierdzony za zgodność z oryginałem plan wydatków budżetowych na 2011 rok z 24 listopada 2010 r. Szkoły Podstawowej nr 1 /K 17/;
- 2) podpisany wydruk „Zbiornicze zestawienie obrotów budżetowych z 27 października 2011 roku za okres od 1 stycznia 2011 do 30 kwietnia 2011 roku” /K 15–16/;
- 3) zamówienie z 11 kwietnia 2011 roku złożone przez p.o. Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 1 firmie (...) na wykonanie instalacji monitoringu hali sportowej;
- 4) zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z 5 października 2011 roku nr GZO.052.2.2011 złożone przez p.o. Dyrektora Gminnego Zespołu Oświatowego /K 10/.

IV.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, iż w Szkole Podstawowej nr 1 będącej jednostką budżetową osobą odpowiedzialną za zaciąganie zobowiązań na podstawie wymienionych wyżej przepisów prawa był Pan (X), bowiem pełnił w dniach popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych obowiązki Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 1.

Pan (X) ponosi odpowiedzialność jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych.

Oceniając zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie określonym przez Rzecznika we wniosku o ukaranie Komisja wskazała, iż w prawie publicznym obowiązuje zasada, wywiedziona z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą dozwolone jest tylko to, na co przepis zezwala, co zaś nie jest prawnie dozwolone, jest zabronione” (orzeczenie GKO z dnia 22 stycznia 2004 r., sygn. DF/GKO/Odw.-83/111/2003, LEX nr 109819). Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej w roku budżetowym jest jej plan finansowy. Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. Kierownicy jednostek organizacyjnych gminy mogą zaciągać zobowiązania do wysokości kwot wydatków objętych planem finansowym na dany rok budżetowy. Plan finansowy Szkoły Podstawowej nr 1 na rok 2011 nie upoważniał kierownika ww. jednostki do zaciągania zobowiązań finansowych, gdyż w dziale 801 rozdział 80101, §6060 nie posiadał zaplanowanego limitu środków na wydatki. Zasada jest bowiem, że kierownik jednostki działającej w oparciu o publiczne środki finansowe nie może nimi dysponować z naruszeniem ogólnie obowiązujących reguł prawa.

Stosownie do orzecznictwa Główniej Komisji Orzekającej „przypisanie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych (obecnie obowiązujący art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) jest możliwe, jeśli łącznie spełnione zostaną trzy przesłanki: obwiniony jest upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu jednostki sektora finansów publicznych, zaciąga zobowiązanie przekraczając zakres upoważnienia i zaciągnięte zobowiązanie obciąża budżet. Pomiedzy zaciągnięciem zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia a obciążeniem budżetu, musi zachodzić związek przyczynowo-skutkowy” (por. orzeczenie GKO z dnia 3 lutego 2005 r., DF/GKO/Odw.-103/139/2004/1299). Regionalna Komisja Orzekająca uznała, iż w niniejszej sprawie zostały wypełnione przesłanki dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych stąd przypisała odpowiedzialność Panu (X) w rozumieniu art. 15 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

V.

Pan (X) nie złożył wyjaśnień w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Na rozprawie 10 kwietnia 2012 roku Obwiniony wyjaśnił okoliczności, którymi kierował się podejmując decyzję o zleceniu montażu monitoringu w Szkole. Kierował się przede wszystkim obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa dzieciom i wynajmującym salę gimnastyczną,

a także dbałością o powierzone mienie publiczne poprzez zabezpieczenie go przed ewentualnymi kradzieżami i dewastacją. Inna forma zapewnienia bezpieczeństwa np. dodatkowe godziny dla pracownika ochrony były przewidziane w planie organizacyjnym Szkoły w ilości godzin niewystarczającej w opinii Dyrektora Szkoły. Kierował się ponadto zapewnieniami Wójta, że środki w budżecie zostaną przewidziane na realizację monitoringu. Przyznał, iż nie posiadał pisemnego zapewnienia ze strony Wójta o zabezpieczeniu środków na montaż monitoringu. Dodał ponadto, iż posiadał środki z wynajmu Sali, które odprowadzał do budżetu Gminy i sądził, że pokryją w pewnym stopniu wydatki na monitoring Sali gimnastycznej.

Świadkowie potwierdzili, że Dyrektor informował ich, o fakcie, iż Wójt obiecał przyznanie środków na realizację monitoringu w Szkole, ale żaden nie był świadkiem rozmowy z Wójtem. Główna Księgowa Szkoły zeznała, iż szkoła nie posiadała utworzonego rachunku dochodów własnych, na którym mogłaby gromadzić środki z wynajmu Sali gimnastycznej. Dodała, iż o realizacji monitoringu dowiedziała się dopiero po wpłynięciu faktury, czyli po dokonaniu montażu monitoringu, wcześniej nie wpłynęły żadne wnioski Dyrektora o zmianę w planie finansowym Szkoły. Obwiniony nie przestrzegał obowiązujących w Gminie procedur do zaciągania zobowiązań. Groźba postępowania sądowego oraz umorzenie odsetek za zwłokę w realizacji zobowiązań przesądziły o zwiększeniu planu finansowego Szkoły 7 października 2011 roku poprzez przesunięcie środków z działu 801 rozdział 80146 §4300 doskonalenie zawodowe nauczycieli w wysokości 22 tys. do działu 801 rozdział 80101 §4210 z przeznaczeniem na zapłatę zobowiązania za montaż monitoringu. Żaden ze świadków nie uczestniczył w bezpośrednich rozmowach Dyrektora Szkoły z Wójtem, podczas których padłoby zapewnienie o zwiększeniu planu finansowego szkoły na realizację monitoringu.

Na rozprawie 28 czerwca 2012 roku Świadek również podkreśliła, iż nie była przy rozmowie Obwinionego z Wójtem dotyczącej zabezpieczenia środków na realizację monitoringu. Świadek podniosła, iż Dyrektor nie przestrzegał procedury, winien uprzednio uzgodnić możliwość sfinansowania monitoringu z Główną Księgową Szkoły, czego nie uczynił.

Na rozprawie Obrońca Obwinionego zawniioskował o przeprowadzenie dowodu z kolejnych świadków. Skład orzekający mając na względzie przepis art. 89 ust. 3 pkt 1 i 3 mówiący, iż jeżeli okoliczność która ma być udowodniona nie ma znaczenia dla sprawy, a dowód jest nieprzydatny do stwierdzenia danej okoliczności może oddalić wniosek dowodowy, postanowił o oddaleniu wniosku. Komisja uznała, iż potwierdzenie „zobowiązania Wójta, iż środki na zabezpieczenie Sali w sposób ogólny znajdują się w budżecie” nie ma i nie może mieć żadnego wpływu na treść rozstrzygnięcia. Postępowanie nie dotyczy bowiem należytego zabezpieczenia Sali gimnastycznej bądź przez montaż monitoringu, bądź zwiększenie godzin na zatrudnienie pracownika ochrony, a dokonania przez p.o. Dyrektora Szkoły wydatku bez upoważnienia wynikającego z zatwierdzonego planu finansowego. Obrońca Obwinionego zawniioskował ponadto o przeprowadzenie dowodu z zeznań pracowników technicznych Gminy. Komisja odnośnie tego wniosku uznała, iż w następstwie konfrontacji dowodu z okolicznością oznaczoną we wniosku nie zostanie udowodnione oczekiwanie wnioskodawcy. Nieprzydatne jest bowiem wezwanie pracowników technicznych Gminy, którzy z czynem będącym przedmiotem postępowania nie mają

nic wspólnego. Mając na względzie powyższe Komisja postanowiła oddalić wniosek dowodowy. Obrońca Obwinionego nie kwestionował faktu, że plan finansowy Szkoły Podstawowej nie przewidywał limitu na wykonanie monitoringu Sali gimnastycznej, jak sam twierdził – z nim się nie zapoznał. Komisja uznała, iż aktualność zachowuje uzasadnienie, w sytuacji wnioskowania o kolejne dowody nie zaprzeczając jednocześnie ustalonego stanu faktycznego, zawarte w orzeczeniu GKO, w którym stwierdzone zostało, że „w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na oczywiste sprzeczności zawarte w odwołaniu. Nie sposób bowiem z jednej strony twierdzić, że ustalony stan faktyczny nie budzi wątpliwości, a z drugiej strony wnosić o przeprowadzenie dowodu. Przeprowadzenie dowodu służy bowiem ustaleniu stanu faktycznego (orzeczenie GKO z 8 października 2007 r., DF/GKO-4900-45/49/07/1944). Regionalna Komisja podkreśliła, iż obowiązkiem organu jest dążenie do wyjaśnienia stanu faktycznego, jeśli powstały wątpliwości, co do jego ustalenia. Brak sprzeciwu odnośnie nieposiadania ustalonego limitu w planie finansowym Szkoły przy jednoczesnym wnioskowaniu o kolejne dowody nie zmierza do realizacji celu postępowania dowodowego.

Zdaniem Komisji Orzekającej przytoczone wyjaśnienia nie mogą stanowić podstawy do uwolnienia Obwinionego od odpowiedzialności, jakkolwiek mogą być wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o wymierzeniu Obwinionemu kary. Komisja nie kwestionuje potrzeby dbałości o bezpieczeństwo dzieci i powierzone mienie publiczne. Jednak, nawet najbardziej szlachetne pobudki, którymi kierował się Obwiniony nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla działań niezgodnych z przepisami. Zasady dotyczące zaciągania zobowiązań wynikające z ustawy o finansach publicznych zostały wprowadzone między innymi dlatego, że każdy budżet, w tym jednostki samorządu terytorialnego cechuje ograniczoność środków. Nie można zezwolić na swobodne, bez ograniczeń dysponowanie środkami przez kierowników jednostek organizacyjnych Gminy, nie bacząc na ustalone limity wydatków w ich planach finansowych. Kwotowe limity wyznaczają granice upoważnienia, do wysokości których kierownik jednostki może zaciągać zobowiązanie. Limit ustalony w planie finansowym Szkoły Podstawowej nr 1 na 2011 rok w dziale 801, rozdziale 80101 §6060 w dniu podpisywania zlecenia przez Obwinionego wynosił 0, co nie dawało podstaw Obwinionemu do podpisania zlecenia na montaż monitoringu na kwotę 19.586,74 zł. O tym, że nie posiadał zaplanowanego limitu środków w planie finansowym z przeznaczeniem na realizację monitoringu wiedział, gdyż jak sam twierdził wielokrotnie prosił Wójta o przyznanie środków na jego instalację w nowo otwartej Sali gimnastycznej. Nie mniej jednak, starania Dyrektora Szkoły nie znalazły potwierdzenia stosownymi zmianami w planie finansowym, tj. w podanej klasyfikacji budżetowej nie zostały wprowadzone kwoty zwiększające limit z przeznaczeniem na wykonanie rzezonego monitoringu w Sali. Wydatkowanie środków publicznych przez jednostki budżetowe dokonywane jest w ramach klasyfikacji budżetowej określonej rozporządzeniem Ministra Finansów z 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. nr 38, poz. 207 z późn. zm.), która umożliwia zarówno planowanie, wykonanie, jak i ewidencjonowanie dochodów oraz wydatków według jednolitych zasad przez wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. Zaklasyfikowanie oznacza zapisanie konkretnej kwoty dochodów lub wydatków w określonej podziałce

klasyfikacji (dziale, rozdziale paragrafie), co przesądza o zakresie kompetencji finansowych organów wykonujących budżet. Wydatek na realizację monitoringu winien być, przed podpisaniem umowy zaplanowany w dziale 801 „Oświata i wychowanie” rozdziale 80101 Szkoły podstawowe §6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych. Montaż monitoringu w Sali gimnastycznej jest to wydatek inwestycyjny, gdyż jego wartość przekracza 3.500 zł i zwiększa majątek jednostki w przeciwieństwie do wydatku bieżącego, który związany jest z utrzymaniem i eksploatacją istniejących urządzeń oraz wszystkimi innymi wydatkami na bieżące funkcjonowanie.

Komisja zauważyła ponadto, iż zlecenie realizacji monitoringu nie posiadało akceptacji (parafy) Głównego Księgowego. Ustawa o finansach publicznych w art. 54 ust. 3 pkt. 3 stanowi, iż złożenie podpisu na dokumencie przez głównego księgowego oznacza, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki. Komisja Orzekająca zwróciła uwagę, na szczególne regulacje odnośnie do kontrasygnaty Głównego Księgowego. Kontrasygnata stanowi potwierdzenie (gwarancję), że jednostka dysponuje środkami finansowymi potrzebnymi do wykonania zaciągniętego zobowiązania, a tym samym legalnie dokonuje czynności.

Komisja ponadto odniosła się do przekonania Obrońcy Obwinionego zawartego również we wnioskach dowodowych, iż Szkoła posiadała środki z wynajmu Sali, które mogły zostać przeznaczone na realizację monitoringu. Szkoła Podstawowa nr 1 jest jednostką budżetową, a to oznacza, że dokonuje wydatków bezpośrednio z budżetu i odprowadza do odpowiedniego budżetu pobrane dochody (w przypadku samorządowej jednostki budżetowej jest to rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego). Samorządowa jednostka budżetowa rozlicza się z budżetem Gminy tak zwaną metodą budżetowania brutto, gdyż jej wydatki i dochody objęte są w całości planem budżetowym. Przeznaczenie dochodów na wydatki jednostki budżetowej jest naruszeniem tej zasady, a wyjątek od tej zasady stanowiłby utworzony uchwałą organu stanowiącego Gminy rachunek dochodów własnych, w której określone zostałyby źródła dochodów własnych oraz ich przeznaczenie. Taki rachunek przy Szkole będącej jednostką oświatową nie został utworzony, a możliwość jego utworzenia przewiduje art. 223 ustawy o finansach publicznych.

VI.

Uznając odpowiedzialność Pana (X) Komisja postanowiła zastosować środek nadzwyczajny, jakim jest odstąpienie od wymierzenia kary.

Odstępując od wymierzenia Obwinionemu kary, Komisja wzięła pod uwagę dotychczasową niekaralność Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych /K 28/ (por. np. orzeczenie GKO z dnia 15 stycznia 2004, DF/GKO/Odw.-2/2/2003, LEX nr 109815), a także brak wystąpienia szkody w finansach publicznych (por. np. orzeczenie GKO z dnia 16 września 2004 r., DF/GKO/Odw.-47/68/RN-21/04/666, LEX nr 141940). Komisja uznała, że wymierzenie Obwinionemu nawet najłagodniejszej kary, jaką jest kara upomnienia, byłoby zbyt surowe przy uwzględnieniu okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych (por. orzeczenie GKO z dnia 10 maja 2004 r., DF/GKO/Odw.-9/11/2004/93, LEX nr 141908).

Czyny, których dopuścił się Obwiniony nie spowodowały uszczuplenia finansów publicznych, a wyłącznie zakłóciły ład. Obwiniony działał również w celu zapobieżenia szkodzie w mieniu publicznym. Komisja wzięła również pod uwagę krótki okres sprawowania funkcji Dyrektora Szkoły na podstawie powierzenia Mu obowiązków /K 20 i 22/.

Komisja uznała, że w przedmiotowej sprawie sam fakt przeprowadzenia postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest wystarczającą przestrogą dla Obwinionego.

VII.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do postanowień art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

2.

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 września 2012 r. sygn. akt DB-0965/12

Na podstawie art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.)

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

Przewodnicząca:	Grażyna Wróblewska
Członkowie:	Zofia Kowalska
	Marta Marciniak
Protokolant:	Aneta Ziętek
Oskarżyciel:	<i>Z-ca RzDFP</i> Marek Ślusarski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 września 2012 r. przy udziale Oskarżyciela, sprawy z wniosku o ukaranie: Nr RD-92/2012 z dnia 30 lipca 2012 r. (wpływ do RKO w dniu 1 sierpnia 2012 r.) złożonego przez Oskarżyciela, przeciwko:

Pani (...) – zamieszkałej: (...), pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora w Powiatowym Zarządzie Dróg (...)

obwinionej o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), polegającym na zawarciu w dniu 28.10.2011 r. 6 umów na realizację zadania zimowego utrzymania dróg powiatowych w sezonie 211/2012 o łącznej wartości 720.615,91 zł, tj. powyżej wielkości planowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej o kwotę 110.615,91 zł, co oznacza zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Po zmianach dokonanych Uchwałą Rady Powiatu Nr (...) z dnia 22.09.2011 r. limit wydatków PZD na zimowe utrzymanie dróg w poszczególnych latach określono na kwoty – odpowiednio – 210.000,00 zł w 2011 roku oraz 400.000,00 zł w 2012 r., czyli łącznie na kwotę 610.000,00 zł. Powyższe działanie stanowiło naruszenie przepisów art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych.

orzeka:

1. Uznaje Obwinioną Panią (...) – pełniącą w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora w Powiatowym Zarządzie Dróg (...) winną popełnienia czynu z art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpo-

wiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), polegającego na zawarciu w dniu 28.10.2011 r. 6 umów na realizację zadania zimowego utrzymania dróg powiatowych w sezonie 211/2012 o łącznej wartości 720.615,91 zł, tj. powyżej wielkości planowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej o kwotę 110.615,91 zł, co oznacza zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Po zmianach dokonanych Uchwałą Rady Powiatu Nr (...) z dnia 22.09.2011 r. limit wydatków PZD na zimowe utrzymanie dróg w poszczególnych latach określono na kwoty – odpowiednio – 210.000,00 zł w 2011 r. oraz 400.000,00 zł w 2012 r., czyli łącznie na kwotę 610.000,00 zł. Powyższe działanie stanowiło naruszenie przepisów art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych.

2. Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) wymierza karę upomnienia.
3. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) obciąża Obwinioną kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

Pouczenie:

Od orzeczenia przysługuje stronom odwołanie do Główniej Komisji Orzekającej, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa, w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia, za pośrednictwem tutejszej Regionalnej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Wnioskiem o ukaranie z dnia 30 lipca 2012 roku (wpływ 01.08.2012 r.) Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, działając na podstawie art. 109 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114 ze zm.) wniósł o ukaranie karą upomnienia Pani (...) – pełniącej w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora w Powiatowym Zarządzie Dróg (...), za odpowiedzialną na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w rozumieniu przepisów art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, polegające na zawarciu w dniu 28.10.2011 r. 6 umów na realizację zadania zimowego utrzymania dróg powiatowych w sezonie 211/2012 o łącznej wartości 720.615,91 zł, tj. powyżej wielkości planowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej o kwotę 110.615,91 zł, co oznacza zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Po zmianach dokonanych Uchwałą Rady Powiatu Nr (...) z dnia 22.09.2011 r. limit wydatków PZD na zimowe utrzymanie dróg

w poszczególnych latach określono na kwoty – odpowiednio – 210.000,00 zł w 2011 roku oraz 400.000,00 zł w 2012 r., czyli łącznie na kwotę 610.000,00 zł. Rzecznik podał, iż powyższe działanie stanowiło naruszenie przepisów art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych.

Podstawą sformułowania wniosku o ukaranie było zawiadomienie Starosty (...) z dnia 22 maja 2012 r. o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Powiatowym Zarządzie Dróg (...) w rozumieniu przepisu art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W zawiadomieniu wskazano, że „(...) *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegało na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego uchwałą budżetową i planem finansowym w odniesieniu do zimowego utrzymania dróg w sezonie 2011/2012.*

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających Z-ca Rzecznika dokonał zmiany kwalifikacji prawnej czynu z art. 11 na art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych bowiem czyn nie polegał na dokonaniu wydatków powyżej wielkości określonych Wieloletnią Prognozą Finansową. W przedmiotowej sprawie zostało w dniu 28.10.2011 r. zaciągnięte zobowiązanie powyżej wielkości określonych Wieloletnią Prognozą Finansową co nosi znamiona czynu określonego przepisami art. 15 uondfp.

Zdaniem Rzecznika, w momencie popełnienia czynów przypisanych Obwinionej czyny te wypełniały znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jak również na gruncie stanu prawnego na dzień wnioskowania nie nastąpiła depenalizacja zachowania Obwinionej. Także w ocenie Rzecznika przepisy obowiązujące w momencie popełnienia czynów nie były względniejsze dla Obwinionej, a zatem oceny zarzucanych czynów pod kątem spełnienia znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych dokonano na podstawie przepisów obowiązujących w czasie składania wniosku o ukaranie.

Rozpoznanie sprawy nastąpiło na rozprawie w dniu 4 września 2012 r. przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Obwiniona prawidłowo zawiadomiona o miejscu i terminie rozprawy nie stawiała się, nie wniosła o odroczenie rozprawy, nie zgłosiła przeszkód co do rozpoznania sprawy i nie wniosła o uzupełnienia materiału dowodowego.

Komisja zważyła, co następuje:

Z materiału dowodowego wynika, że działanie Obwinionej miało miejsce w 2011 roku, tj. w stanie prawnym określonym ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przed nowelizacją, zaś wniosek o ukaranie wnoszony jest w stanie prawnym po nowelizacji ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dokonanej ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1429), która weszła w życie z dniem 11 lutego 2012 r. Wobec faktu, iż w zakresie czynów przypisanych

Obwinionej w sentencji niniejszego wniosku (art. 15) nastąpiła zmiana normy sankcjonującej – w pierwszej kolejności konieczne jest odniesienie się do kwestii stosowania zasad prawa międzyczasowego określających, jakie prawo należy stosować w razie zmiany ustawy (stanu prawnego) po popełnieniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zasady te unormowane są w art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Przepis ten przyznaje priorytet ustawie nowej, jako podstawie orzekania, a ustawie starej jedynie wówczas, gdy jest ona względniejsza dla sprawcy. Przyjęcie zasady stosowania nowej ustawy nie oznacza, iż bez znaczenia dla kwalifikacji prawnej zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest ocena stanu prawnego obowiązującego w dacie popełnienia czynu. Podstawową zasadą odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest zasada wynikająca z art. 19 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którą odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Nie można zatem pociągnąć do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osoby, której działanie lub zaniechanie nie stanowiło takiego naruszenia, w świetle przepisów obowiązujących w czasie takiego działania albo zaniechania. Dla prawidłowej kwalifikacji prawnej naruszenia oraz ustalenia istnienia ustawowych przesłanek odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych konieczne jest więc dokonanie jego podwójnej oceny w świetle ustawy obowiązującej w chwili jego popełnienia oraz ustawy obowiązującej w chwili orzekania.

W ocenie Komisji norma sankcjonująca w momencie popełnienia czynu wynikająca z ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (w brzmieniu określonym w Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 i Nr 249, poz. 2104 oraz z 2006 r. Nr 79, poz. 551, z 2009 r. Nr 19, poz. 101, Nr 157, poz. 1241, Nr 223, poz. 1778 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228), nie jest względniejsza dla Obwinionej od normy zawartej w ustawie obowiązującej w dniu orzekania. Z tych względów, komisja rozpoznała sprawę według nowych przepisów. W przedmiotowej sprawie naruszenie nastąpiło poprzez zaciągnięcie zobowiązania powyżej wielkości określonych w budżecie 2011 r. i Wieloletniej Prognozie Finansowej na 2010 rok i lata następne.

Na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów, Komisja ustaliła, że Powiatowy Zarząd Dróg (...), w imieniu którego działała Obwiniona, jako kierownik tej jednostki budżetowej, w związku z przygotowaniami do akcji zimowego utrzymania dróg, zlecił sporządzenie kosztorysu inwestorskiego. Wartość zamówienia została oszacowana na kwotę 712.121,87 zł.

W przedmiotowej sprawie przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na zimowe utrzymanie dróg powiatowych Powiatu (...) w sezonie 2011/2012, na które składało się sześć zadań w trybie przetargu nieograniczonego. W wyniku postępowania, w którym złożono siedem ofert, wyłoniono najkorzystniejsze oferty na realizację poszczególnych zadań. Kryterium oceny stanowiła cena w 100%.

Z wyłoniionymi wykonawcami Obwiniona podpisała następujące umowy:

1. Umowę Nr 34/2011 z dn. 28.10.2011 r. z Rolniczą Spółdzielnią (...) na kwotę 79.595,95 zł
2. Umowę Nr 35/2011 z dn. 28.10.2011 r. z Zakładem Robót Wielobranżowych (...) na kwotę 139.069,65 zł
3. Umowę Nr 36/2011 z dn. 28.10.2011 r. z Firmą Usługową (...) na kwotę 84.132,59 zł
4. Umowę Nr 37/2011 z dn. 28.10.2011 r. z Firmą Usługowo-Handlową (...) na kwotę 144.227,25 zł
5. Umowę Nr 38/2011 z dn. 28.10.2011 r. ze Spółdzielnią Usług (...) na kwotę 245.430,54 zł
6. Umowę Nr 39/2011 z dn. 28.10.2011 r. z Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych Sp. z o.o. na kwotę 28.159,93 zł

Obwiniona w piśmie z dnia 12.09.2011 r., oznaczonym sygnaturą PZD-15/3012/29/1761/2011 przedstawiła Zarządowi powiatu propozycję zasad zimowego utrzymania dróg w sezonie 2011/2012, prosząc o ich akceptację i zabezpieczenie finansowe środków. Koszty tego utrzymania Obwiniona oszacowała na kwotę 700.000,00 zł, czego w 2011 r. na 250.000,00 zł, a w 2012 r. na kwotę 450.000,00 zł. Zarząd Powiatu (...) pismem z dnia 28.09.2011 r., oznaczonym sygnaturą NF.3021.15.10.2011, poinformował o zmianach budżetu na rok 2011, dokonanych Uchwałą Rady Powiatu Nr (...) z dnia 22.09.2011 r. Następnie w Wieloletniej Prognozie Finansowej, po zmianach dokonanych powyższą uchwałą, określono limit wydatków Powiatowego Zarządu Dróg na zimowe utrzymanie dróg w poszczególnych latach na kwoty – odpowiednio – 210.000,00 zł w 2011 roku oraz 400.000,00 zł w 2012 r., czyli łącznie na kwotę 610.000,00 zł. W takim stanie rzeczy podpisanie z wykonawcami umów na zimowe utrzymanie dróg za wynagrodzeniem w łącznej wysokości 720.615,91 zł stanowiło zaciągnięcie zobowiązania powyżej wielkości określonych w budżecie roku 2011, gdyż w dacie podpisania umów, w budżecie zaplanowane były środki na kwotę 210.000,00 zł, i w Wieloletniej Prognozie Finansowej określającej nakłady w roku 2011 i 2012, łącznie o kwotę 110.615,91 zł. Tym samym, Dyrektor PZD (...), Pani (...), poprzez swoje działanie z przekroczeniem granic upoważnienia i wbrew ustalonym limitom wydatków określonych w uchwale budżetowej i w uchwale w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej, wypełniła znamiona czynu zabronionego wskazane w art. 15 cytowanej już wyżej ustawy. Upoważnienie Obwinionej do zaciągania umów wynikało z uchwały Zarządu Powiatu (...) z dnia 22 września 2011 r., udzielonego na podstawie § 3 ust. 2 uchwały Nr (...) Rady Powiatu (...) z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu (...) na lata 2011–2025. Uchwała Zarządu doręczona została 28 września 2011 r. Upoważnienie to udzielone zostało po wprowadzeniu zmian do budżetu i Wieloletniej Prognozy Finansowej, w których określone zostały limity wydatków w 2011 r. na kwotę 210.000 zł i w 2012 r. na kwotę 400.000 zł.

W wyjaśnieniach złożonych w toku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego Obwiniona poinformowała między innymi, że „(...) Z uwagi na długi okres

czasu od zaistnienia powyższej sprawy moje wyjaśnienia mogą być nie dokładne. Jednakże mogę stwierdzić, że w tym okresie, z uwagi na brak środków finansowych w budżecie, prowadziłam w ramach obowiązków służbowych nadzory nad dużymi, drogowymi zadaniami inwestycyjnymi, co zajmowało mi ogrom sił i czasu. Ta sytuacja zbiegła się ponadto z koniecznością pobytu od 04 listopada w szpitalu WCO (...). Przygotowanie materiałów do zawarcia umowy na zimowe utrzymanie dróg powierzyłam pracownikowi, który zapewnił mnie o ich poprawnym przygotowaniu. Oświadczam, że znałam bardzo dobrze ustawę o finansach publicznych i powyższa sytuacja mogła zaistnieć z oczywistej omyłki rachunkowej (sumowania kwot umów) lub innej oczywistej omyłki, które wystąpiło u mnie przez przeciążenie zawodowe w październiku ub. a pracowałam wówczas ok. 10–12 godz. dziennie i również w dni wolne od pracy”.

Skład Orzekający wskazuje, że przepisy art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. stanowią wyrażnie, że:

- Jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich
- Kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.

Z zasady ogólnej sformułowanej w art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych obowiązującej w czasie popełnienia czynu wynika, że za całość gospodarki finansowej jest odpowiedzialny kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Z racji pełnionej funkcji Obwiniona winna znać zasady gospodarki finansowej, konsekwencje ich naruszenia, a w razie wątpliwości interpretacyjnych powinien dokładnie przeanalizować sytuację i przepisy przed podjęciem decyzji. Podane przez Obwinioną okoliczności, w jakich doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, nie dają podstaw do uwolnienia jej od odpowiedzialności za stwierdzone naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na kierowniku jednostki ciąży bowiem obowiązek zapewnienia w kierowanej przez siebie placówce takiej organizacji pracy, która pozwala na prawidłowe wykonywanie obowiązków jednostki (orzeczenie GKO z dn. 29.02.2004 r. nr DDF/GKO/Odw.-88/I 17/2003).

Za uchybienie obowiązkom w zakresie gospodarki finansowej uznać należy bezgraniczne zaufanie do podległych pracowników, odnośnie do przestrzegania przez nich obowiązujących przepisów i dokonywania prawidłowej ich interpretacji i zaniechanie dokonania weryfikacji przedstawionych przez pracowników dokumentów i wniosków przedstawionych przez komisję przetargową i podstawowych czynności kontrolnych (orzeczenie GKO z dnia 07.03.2005 r. DF/GKO/odw.120/163/2004/1376). Z wyjaśnień Obwinionej wynika, że w nadmierny sposób zaufała pracownikom jednostki.

Taki sposób działania w jednoznaczny sposób świadczy o niedochowaniu staranności, która powinna być wymagana od osób pełniących kierownicze funkcje w jednost-

kach sektora finansów publicznych. Odpowiedzialność Obwinionej wynika wprost z cytowanego art. 53 ustawy o finansach publicznych.

Data popełnienia zarzucanego czynu jest dzień zawarcia umów z wykonawcą. Limity wydatków ustalone w uchwale budżetowej i wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2011–2025, stanowiły granicę, do której Obwiniona mogła zaciągać zobowiązania. Limity te, były ustalone przed podpisaniem umów.

Podmiotową (subiektywną) podstawę odpowiedzialności stanowi wina. Wina zachodzi wówczas, gdy sprawcy naruszenia postawić można zarzut z popełnienia czynu zabronionego, przy czym zarzut ten oparty jest na możliwości dania posłuchu normie prawnej. Jak wynika z doktryny oraz orzecznictwa GKO „*dla przypisania komuś winy niezbędna jest obiektywna niewłaściwość, to znaczy bezprawność postępowania, polegająca na sprzeczności z ustawą*” (orzeczenie GKO DF/GKO/Odw.-46/62/2002. LEX nr 196184) a więc nie danie przez Obwinioną posłuchu normie prawnej mimo, iż Obwiniona miała obiektywnie możliwość postąpienia zgodnie z tą normą stanowi przesłankę przypisania winy Obwinionej.

W przedmiotowej sprawie Obwiniona zaciągnęła zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia a zatem jest odpowiedzialna za naruszenie dyscypliny określone w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uznając odpowiedzialność Pani (...) za wskazane w orzeczeniu naruszenia, Komisja wymierzyła Obwinionej karę upomnienia, która jest najłagodniejszą z kar przewidzianych ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja nie znalazła podstaw do złagodzenia proponowanej przez Rzecznika kary, gdyż działanie Obwinionej miało swój wymiar finansowy.

O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

3.

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt RIO.XII.53-22/2012

Regionalna Komisja Orzekająca w składzie:

Przewodniczący: Krzysztof Mościbrocki

Członkowie: Anna Michalak
Barbara Leśniewska

Protokolant: Adrianna Krassowska

Przy udziale: Krzysztofa Subocza – Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 września 2012 r. sprawy wynikającej z wniosku Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, z dnia 28 czerwca 2012 r. o ukaranie:

(...) zamieszkałego (...), obwinionego o to, że:

– jako Burmistrz Miasta (...) zaniechał prowadzenia audytu wewnętrznego w Urzędzie Miasta (...) wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego albo nie zawarcia umowy z usługodawcą z naruszeniem art. 274 ust. 3, art. 275, art. 276 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.),

popołniając czyn z art. 18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 19 ust. 1 i ust. 2, art. 33, art. 36, art. 42 ust. 1, art. 46 pkt 4, art. 51 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, Dz. U. z 2006 r. Nr 79, poz. 551, Dz. U. z 2009 r. Nr 19 poz. 101, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, Dz. U. z 2009 r. Nr 223, poz. 1778, Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, Dz. U. z 2011 Nr 240, poz. 1429), zwanej dalej – ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

orzeka:

- I. Uznaje Pana (...) za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że:

jako Burmistrz Miasta (...) w Urzędzie Miasta (...) przy ul. (...), w okresie od (...) zaniechał prowadzenia audytu wewnętrznego w Urzędzie Miasta (...), wskutek niezatrudniania audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą z naruszeniem art. 274 ust. 3, art. 275, art. 276 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).

- II. Na podstawie art. 33, art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstępuje od wymierzenia kary Panu (...).
- III. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obciąża Pana (...) obowiązkiem uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł (słownie: dwieście dziewięćdziesiąt jeden złotych i siedemdziesiąt jeden groszy).

Pouczenie:

Zgodnie z art. 137 ust. 5 oraz art. 138 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – od niniejszego orzeczenia służy stronom prawo wniesienia odwołania do Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów – w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia, za pośrednictwem tutejszej Regionalnej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

W dniu 19 marca 2012 r. do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie wpłynęło zawiadomienie sygn. RIO.II.611-22/2011 złożone przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miasta (...), przez (...) – Burmistrza Miasta (...).

Zawiadomienie informowało, iż Burmistrz Miasta (...) zaniechał prowadzenia w 2010 r. audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych, która była do tego zobowiązana. Burmistrz nie zatrudnił audytora wewnętrznego, ani nie zawarł umowy z usługodawcą na prowadzenie audytu, czym naruszył § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 112, poz. 763) oraz art. 274 ust. 3, art. 276 i art. 282 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

W dniu 17 kwietnia 2012 r. Zarządzeniem Rzecznik wezwał Burmistrza Miasta (...) do udzielenia wyjaśnień oraz przekazania dokumentów. W dniu 26 kwietnia 2012 r. Rzecznik otrzymał wyjaśnienia wraz z kopią dokumentów, dotyczących kwestii prowadzenia audytu w Mieście (...) (...).

Postanowieniem o wszczęciu postępowania wyjaśniającego w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 17 maja 2012 r. Rzecznik wszczął postępowanie wyjaśniające.

W postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym przez Rzecznika Pan (...) nie złożył wyjaśnień.

Po przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym w dniu 28 czerwca 2012 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, skierował do Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie – zwanej dalej Regionalną Komisją Orzekającą, wniosek o ukaranie, zarzucając Obwinionemu Panu (...) popełnienie czynu z art. 18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który stanowi, iż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudniania audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą.

Za wyżej opisane czyny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wniosł o wymierzenie Obwinionemu kary nagany.

W uzasadnieniu do wniosku o ukaranie, odnosząc się do zarzutów Rzecznik stwierdził, że: „W świetle zebranego materiału dowodowego należy stwierdzić, iż Obwiniony popełnił zarzucany czyn. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej w tym za wykonywanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej. W Urzędzie Miasta (...) obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego powstał w 2007 r. zgodnie § 4 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 112, poz. 763) oraz art. 49 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.). § 2 oraz § 3 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi, iż łączna kwota środków publicznych gromadzonych w ciągu roku kalendarzowego, której przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach, wynosi 40.000 tys. zł. Łączna kwota wydatków i rozchodów środków publicznych, dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego, której przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach, wynosi 40.000 tys. zł. Jednostki były zobowiązane do rozpoczęcia prowadzenia audytu wewnętrznego przed upływem trzeciego kwartału roku następującego po roku, w którym nastąpiło przekroczenie kwoty, o której mowa w § 2 lub 3 (§ 4 cyt. Rozporządzenia). Artykuł 276 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych reguluje kwestię wykonywania zadań związanych z audytem wewnętrznym w jednostce samorządu terytorialnego. Zadania przypisane kierownikowi jednostki wykonują odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Komórkę audytu wewnętrznego w jednostkach samorządowych tworzy się w urzędzie

tej jednostki. Do zadań związanych z audytem wewnętrznym w jednostce samorządu terytorialnego, spoczywających na burmistrzu należy w szczególności poinformowanie na piśmie Ministra Finansów o rozpoczęciu prowadzenia audytu, w przypadku, gdy ujęta w uchwale budżetowej kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wartość 40.000 zł. (art. 274 ust. 7 w zw. z ust. 3), zatrudnienie audytora wewnętrznego albo zawarcie umowy z usługodawcą (art. 274), zapewnienie warunków niezbędnych do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego oraz ciągłości prowadzenia audytu (art. 282 ust. 1). Burmistrz odpowiada za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na zaniechaniu prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudniania audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą. Z załączonych do zawiadomienia dokumentów wynika, iż Burmistrz (...) podejmował od lipca 2007 r. do marca 2009 r. działania mające na celu zatrudnienie audytora wewnętrznego. Następnie tych działań zaniechał. Nie podejmował próby zawarcia umowy z usługodawcą lub zatrudnienia audytora wewnętrznego. Obowiązek ten istniał na długo przed okresem objętym zarzutem i wejście w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240) nie miało w tym zakresie wpływu, gdyż od początku 2010 r. audyt powinien być prowadzony, a nie podejmowane dopiero działania mające na celu jego rozpoczęcie. Obwiniony wiedział, że mimo istniejącego obowiązku audyt wewnętrzny nie jest prowadzony, godząc się na popełnienie zarzucanego czynu”.

Wobec powyższego, zdaniem Rzecznika, to Obwiniony ponosi odpowiedzialność za zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w Urzędzie Miasta (...) wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego albo nie zawarcia umowy z usługodawcą.

Obwiniony nie był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie art. 113 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Przewodnicząca Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Olsztynie zarządziła w dniu 12 lipca 2012 r. doręczenie odpisu wniosku Obwinionemu.

Zarządzeniem z dnia 30 lipca 2012 r. Przewodnicząca Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Olsztynie, wyznaczyła termin rozprawy na dzień 11 września 2012 r.

W dniu 17 sierpnia 2012 r. Obwiniony (...) ustanowił pełnomocnika w charakterze obrońcy do reprezentowania jego przed Komisją Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w niniejszej sprawie – radcę prawnego (...).

W dniu 20 sierpnia 2012 r. wpłynął wniosek pełnomocnika Obwinionego (...) o dopuszczenie dowodu z dokumentów oraz dowodów przesłuchania Świadka (...) na rozprawie na okoliczność podejmowania przez Obwinionego i podległych jemu pracowników działań w celu zapewniania prowadzenia w Mieście (...) audytu wewnętrznego.

Na rozprawę w dniu 11 września 2012 r. stawili się: Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych (...), radca prawny (...) w charakterze obrońcy Obwinionego oraz Świadek Obwinionego (...).

Obronca Obwinionego na rozprawie podtrzymał wyjaśnienia składane w postępowaniu wyjaśniającym, stwierdzając jednocześnie, iż zgadza się, „że są spełnione formalne przesłanki odpowiedzialności z art. 18a ustawy, czyli nie ulega wątpliwości, że istniał obowiązek prowadzenia audytu w Urzędzie Miasta (...) w okresie wskazanym we wniosku o ukaranie i nie ulega wątpliwości, że audyt nie był świadczony przez cały rok 2010. Natomiast element winy jest elementem ocennym. Działania, zdaniem Obwinionego, były podejmowane”. Obronca Obwinionego jednocześnie podał, że w 2010 r. konkursu w rozumieniu naboru na stanowisko audytora wewnętrznego nie przeprowadzano.

Wezwany na rozprawę Świadek złożył obszerne zeznania. Świadek Pan (...) zapytany „dlaczego nie wykonano dekretacji burmistrza z dnia 5.01.2010 r.” zeznał, że zrobiono to „z przyczyn zewnętrznych, tj. braku przesłanek do wszczęcia kolejnego postępowania. W miesiącach marzec i kwiecień było podjęte stanowisko, że skorzystamy z usług a nie z zatrudnienia”. Jednocześnie w odpowiedzi na pytanie „jakie działania formalne podejmował pan w drugiej połowie marca 2009 i w 2010 roku w celu zatrudnienia audytora?”. Świadek zeznał, że informacje o wolnym miejscu pracy były rozpowszechniane poprzez publikatory, z prasą ogólnokrajową włącznie, były to kontakty służbowe, poprzez rozpytywanie, poprzez wzajemną wymianę ze skarbnikiem, kierownikiem możliwości pozyskania pracownika z kwalifikacjami. Na pytanie: jakie działania faktyczne były podejmowane a nie są udokumentowane? Świadek odpowiedział, że podejmowane były działania takie jak: telefony do zaprzyjaźnionych ościennych urzędów: (...), (...), (...). Przedmiotem rozmów było to czy gminy posiadają audytora wewnętrznego i czy nie znają kogoś by mógł u nas pracować na stanowisku audytora.

Rzecznik podtrzymał wniosek o ukaranie i wniósł o wymierzenie Obwinionemu kary nagany.

Obronca Obwinionego wniósł o uniewinnienie względnie o odstąpienie od wymierzenia kary.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła następujący stan faktyczny:

Burmistrz Miasta (...) podejmował 3 próby zatrudnienia osoby na stanowisko audytora wewnętrznego w 2007 r., termin składania ofert odpowiednio do dnia 9 lipca 2007 r., do 24 sierpnia 2007 r., do 7 grudnia 2007 r. W roku 2008, 2 próby, termin składania dokumentów do dnia 18 kwietnia 2008 r., do 24 października 2008 r. W roku 2009, 2 próby, termin składania dokumentów do dnia 12 lutego 2009 r., do 20 marca 2009 r. (k. 44–54).

Uchwałą Nr (...) Rada Miasta (...) dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie budżetu miasta na 2010 r. uchwaliła dochody budżetu miasta w wysokości 50.784.822 zł, wydatki w wysokości 56.974.759 zł, przychody 6.189.937 zł oraz rozchody w wysokości 625.000 zł.

W dniu 5 stycznia 2010 r. Skarbnik Miasta (...) poinformowała pismem (BF.3364-1/10), dotyczącym prowadzenia audytu wewnętrznego, że kwota dochodów i przychodów

oraz wydatków i rozchodów ujęta w uchwale budżetowej na rok 2010 Miasta (...) wynosi 115.199.518 zł (dowód dołączony przez Obroncę Obwinionego).

Na wyżej wymienionym piśmie Burmistrz (...) dokonał odrębnej dekretacji „(...) proszę przygotować procedurę naboru na audytora wewnętrznego”.

W protokole nr (...) z dnia 6 stycznia 2010 r. z posiedzeniu kolegium Burmistrza Miasta (...) zawarto zapis „(...) – audytor” (dowód dołączony przez Obroncę Obwinionego).

W protokole nr 1/10 z dnia 18 sierpnia 2010 r. z posiedzeniu kolegium Burmistrza Miasta (...) zawarto zapis „(...) -audyt” (dowód dołączony przez Obroncę Obwinionego).

W dniu 22 listopada 2010 r. wpłynęła propozycja prowadzenia audytu wewnętrznego w Urzędzie Miasta w (...) od Pani (...). Pismo to Burmistrz Miasta w (...) zadekretował z datą 22 listopada 2010 r. na Pana (...) oraz Panią (...) (dowód dołączony przez Obroncę Obwinionego).

W dniu 20 grudnia 2010 r. wpłynęła oferta Spółki (...). z propozycją w zakresie prowadzenia audytu wewnętrznego w Urzędzie Miasta w (...) na okres od 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 grudnia 2011 r. (dowód dołączony przez Obroncę Obwinionego).

W dniu 29 grudnia 2010 r. Burmistrz Miasta (...) podpisał umowę Nr (...) z (...) na prowadzenie audytu wewnętrznego w Urzędzie Miasta w (...) oraz wyznaczonych jednostkach organizacyjnych na okres od 1 stycznia 2011 do 31 grudnia 2011 r. (k. 29).

Regionalna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje:

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, Dz. U. z 2006 r. Nr 79, poz. 551, Dz. U. z 2009 r. Nr 19 poz. 101, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz.1241, Dz. U. z 2009 r. Nr 223, poz. 1778, Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz.1228), Dz. U. z 2011 Nr 240, poz. 1429), jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Przy orzekaniu zastosowano ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, Dz. U. z 2006 r. Nr 79, poz. 551, Dz. U. z 2009 r. Nr 19 poz. 101, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz.1241, Dz. U. z 2009 r. Nr 223, poz. 1778, Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz.1228, Dz. U. z 2011 Nr 240, poz. 1429) w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania, gdyż ustawa obowiązująca w czasie popełnienia naruszenia nie jest względniejsza dla Obwinionego.

Zgodnie z art. 4 pkt 2 i pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych, a także pracownicy tych jednostek, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych.

Przepis art. 53 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) stanowi, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Kierownik może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Jednak obowiązkowi zatrudnienia audytora wewnętrznego lub zawarcia umowy z usługodawcą zewnętrznym, kierownik jednostki nie może powierzyć innej osobie, gdyż zgodnie z art. 276 ustawy o finansach publicznych, w jednostce samorządu terytorialnego zadania przypisane kierownikowi jednostki związane z audytem wewnętrznym wykonują odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z przepisem art. 33 ust. 3 w zw. z art. 11a ust. 3 ustawy z dnia

8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. z 2001 Dz. U. Nr 142 poz.1591 z późn. zm.) kierownikiem urzędu gminy niemającej statusu miasta jest wójt, a urzędu miasta – burmistrz lub prezydent miasta.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tj. Dz. U. z 2008 Nr 223 poz.1458 z późn. zm.) ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, oraz o naborze kandydatów na to stanowisko umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.), oraz na tablicy informacyjnej w jednostce, w której jest prowadzony nabór.

Powyższy przepis, wskazuje na specjalny tryb upubliczniania informacji o wolnych stanowiskach urzędniczych w jednostkach samorządu terytorialnego. Tryb ten określa sposób realizacji naboru na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym, którego cechą jest otwartość i konkurencyjność. Z tą otwartością nierozdzielnie zwiana jest przejrzystość, która w tym aspekcie oznacza, że cały proces naboru powinien zostać tak udokumentowany, aby wszystkie czynności, jak również przesłanki, którymi kierowano się, podejmując decyzje w trakcie przygotowania oraz przeprowadzania naboru, były możliwe do uzasadnienia i pozwalały na udzielenie rzetelnej informacji zarówno uczestnikom procesu, jak i odpowiednim organom.

Zgodnie z przepisem art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł.

Uchwałą Nr (...) Rada Miasta (...) z dnia 29 grudnia 2009 r.

w sprawie budżetu miasta na 2010 r. uchwaliła dochody i przychody przekraczające wysokość 40.000 tys. zł, uchwaliła także wydatki i rozchody przekraczające wysokość 40.000 tys. zł, w związku z powyższym obowiązek prowadzenia audytu Urządzie Miasta w (...) istniał od 1 stycznia 2010 r. i wynikał z art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Okoliczność nie prowadzenia audytu wewnętrznego nie była sporna.

Zgodnie z przepisem art. 275 ustawy o finansach publicznych, audyt wewnętrzny prowadzi:

- audytor wewnętrzny zatrudniony w jednostce albo
- usługodawca niezatrudniony w jednostce, będący tzw. „zewnętrznym usługodawcą”.

Czynem bezprawnym w rozumieniu art. 18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jest zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego. Zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego jest czynnością sprawczą. Niezatrudnianie audytora albo niezawieranie umowy z usługodawcą stanowi przyczynę tej czynności sprawczej.

Z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że od 1 stycznia 2010 r. w Mieście (...) istniał obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego poprzez zatrudnienie audytora wewnętrznego albo zawarcie umowy z usługodawcą.

W dniu 5 stycznia 2010 r. Skarbnik Miasta (...) poinformowała pismem Burmistrza o konieczności prowadzenia audytu wewnętrznego w związku z uchwaleniem w dniu 29 grudnia 2009 r. budżetu miasta na 2010 r. W związku z powyższym Burmistrz zlecił Panu (...) przygotowanie procedury naboru na audytora wewnętrznego. Jak wynika z materiału dowodowego sprawy procedura naboru na audytora wewnętrznego w 2010 r. nigdy nie została wszczęta. Z zeznań Świadka (...) wynika, że nie wszczęto jej, gdyż wcześniejsze nabory prowadzone w roku 2007, 2008 oraz 2009 kończyły się negatywnie z powodu braku chętnych lub nie wybraniem osoby przez komisję konkursową po przeprowadzonym postępowaniu. Prowadzono natomiast inne działania nieformalne w celu zatrudnienia audytora. Świadek stwierdził, że w trakcie roku została podjęta decyzja o zatrudnieniu audytora w innej formie.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej wyjaśnienia złożone przez Pełnomocnika Obwinionego nie mogą zasługiwać na uwzględnienie. Problemy interpretacji nie mogą, bowiem prowadzić do sytuacji, w której obowiązek audytu nie będzie realizowany.

Wcześniejsze nabory, zakończone brakiem obsadzenia stanowiska audytora wewnętrznego nie zwolniły Burmistrza (...) z ustawowego obowiązku, wynikającego z art. 276 ustawy o finansach publicznych, prowadzenia audytu wewnętrznego.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej Obwinionemu można przypisać winę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, miał on, bowiem możliwość zatrudnienia audytora. Z zeznań Świadka wynika, iż w 2009 r. zgłosił się kandydat, jednak jego oferta został odrzucona przez komisję z uwagi na małe doświadczenie w samorządzie. W ocenie Komisji, każda osoba spełnia ustawowe wymagania określone w art. 286 ustawy o finansach publicznych, posiada odpowiednie kwalifikacje do prowadzenia audytu.

Również nie można uznać, że popełniony czyn charakteryzuje się znikomą szkodliwością naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Szkodliwość dla dyscypliny finansów publicznych należy rozpatrywać nie tylko na uszczerbku finansowym (pogląd ten powtórzyła również GKO w orzeczeniu z dnia 12 lutego 2007 r., (...), Biul. NDFP 2007,

nr 2, poz. 14). Zdaniem Komisji waga naruszonego obowiązku nie jest bez znaczenia dla finansów publicznych, gdyż audyt wewnętrzny jest działalnością, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Działalność ta prowadzona jest przez audytora w sposób niezależny i obiektywny. Audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną. Niezależność audytu oznacza brak okoliczności zagrażających bezstronnemu wykonywaniu obowiązków przez audyt wewnętrzny lub zarządzającego audytem wewnętrznym. Służy temu bezpośredni i nieograniczony dostęp do kierownictwa jednostki. Obiektywizmem jest bezstronna postawa intelektualna, pozwalająca audytorom wewnętrznym na przeprowadzanie zadań z wiarą w efekty ich pracy, unikaniem ustępstw oraz nie podporządkowywaniem osądów w sprawach audytu opiniom innych osób (Komentarz do art. 272 ustawy o finansach publicznych, Lipiec Warzecha L.). Tak, więc działalność audytu wewnętrznego służy kierownikowi jednostki, jak również daje obiektywny i niezależny obraz obszaru, który podlega audytowi, co winno przyczynić się do jawności finansów publicznych.

W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej wcześniejsze nabory na stanowisko audytora wewnętrznego zakończone negatywnie z powodu braku chętnych lub nie wybraniem osoby przez komisje konkursową po przeprowadzonym postępowaniu, nie mogą stanowić podstawy do nie wszczynania procedury naboru na audytora wewnętrznego w przyszłości. Zgodnie przepisem z art. 13 ust. 1 wyżej przywołanej ustawy o pracownikach samorządowych, ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, oraz o naborze kandydatów na to stanowisko umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło wskutek nadmiernego zaufania pracownikom przez Obwinionego. Obwiniony ufając swoim pracownikom założył, zgodnie z treścią dekretacji na piśmie z dnia (...), że wszczęli oni procedurę naboru na stanowisko audytora wewnętrznego. Obwiniony miał możliwość uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyż miał wpływ na pracowników zobowiązanych do wszczęcia procedury naboru na stanowisko audytora wewnętrznego.

W tym stanie rzeczy Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że Obwiniony popełnił zarzucany jemu czyn. Komisja nie podzieliła stanowiska Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w zakresie kary.

Regionalna Komisja Orzekająca dokonując oceny całokształtu okoliczności sprawy uznała, iż zachodzą warunki do odstąpienia od wymierzenia Obwinionemu kary, przewidziane w art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przemawia za tym nienaganny okres pracy zawodowej Obwinionego, bardzo dobra opinia sporządzona przez Przewodniczącą Rady Miejskiej (...), znajdująca się w aktach sprawy oraz okoliczności, w których doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ostatecznie Obwiniony w grudniu 2010 r. zlecił prowadzenie audytu wewnętrznego od 1 stycznia 2011 do 31 grudnia 2011 r. w celu wypełnienia wymogu określonego przez art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto uwzględniono również fakt, iż przedmiotowe naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie jest wprawdzie nieznaczące, ale jego stopień szkodliwości dla finansów publicznych nie jest też znaczny, gdyż w zasadzie brak audytu stanowił dolegliwość dla samego Obwinionego, jako kierownika jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie, bowiem z art. 272 ustawy o finansach publicznych, audyt wewnętrzny ma wspierać kierownika tej jednostki i ułatwiać realizację zadań z zakresu kontroli zarządczej. Regionalna Komisja Orzekająca uwzględniła także dotychczasową niekaralność Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i uznała, że pomimo odstąpienia od wymierzenia kary cele postępowania zostaną osiągnięte, a Obwiniony w przyszłości nie naruszy dyscypliny finansów publicznych.

O kosztach postępowania orzeczono w myśl art. 167 ust. 1 ustawy

o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który nakazuje każdego uznanego za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciążyć kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

II. Orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej

4.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 6 września 2012 r.

sygn. akt BDF1/4900/61/61/12/1636

– orzeczenie prawomocne – nie upłynął okres na złożenie skargi do WSA

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryśka (<i>spr.</i>)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Paweł Kryczko
	<i>Członek GKO:</i>	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz
Protokolant:		Hanna Kąkol

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 września 2012 r. odwołania Obwinionego od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z dnia 22 marca 2012 r. sygn. akt ZDB-4100-60/2011, w zakresie uznającym Pana (X), pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury, winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w **art. 5 ust. 1 pkt 1** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) – zwanej dalej także ustawą, polegającego na ustaleniu należności Miejskiego Ośrodka Kultury w zaniżonej wysokości, w związku z ustaleniem i pobraniem należności przypadających Ośrodkowi z tytułu najmu pomieszczeń i sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury w wysokościach niższych niż wynikające z prawidłowego zastosowania stawek określonych w:

- 1) Zarządzeniu wewnętrznym Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury nr 90/2004 z dnia 2 listopada 2004 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury”,
- 2) Zarządzeniu wewnętrznym Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury nr 109/2006 z dnia 31 sierpnia 2006 r. w sprawie zmiany cennika wynajmu pomieszczeń w Domu Kultury, stanowiącego załącznik nr 1 do „Regulaminu wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury”,
- 3) Zarządzeniu wewnętrznym Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury nr 118/2007 z dnia 30 listopada 2007 r. w sprawie zmian w „Regulaminie wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury”,

- 4) Zarządzeniu wewnętrznym Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury nr 120/2008 z dnia 4 stycznia 2008 r. w sprawie zmian w „Regulaminie wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury”,

na podstawie:

- 1) umowy z dnia 29 sierpnia 2008 r. nr 130/MOK/2008 zawartej z Publiczną (...) Szkołą Podstawową nr 13, na wynajem w okresie od 1.09.2008 r. do 30.06.2009 r. sali widowiskowej w celu prowadzenia zajęć sportowych, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 3.852,18 zł,
- 2) umowy z dnia 1 września 2008 r. nr 19/NL/2008 zawartej z Panem ..., na wynajem od dnia 1.09.2008 r. do 30.04.2009 r. pomieszczenia nr 19 i 17, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 1.244,40 zł,
- 3) rezerwacji z dnia 16 marca 2009 r. na rzecz Vi... Spółka z o.o. na wynajem sali w dniach 16–17.04.2009 r., na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 146,40 zł,
- 4) umowy z dnia 20 kwietnia 2009 r. nr 35/MOK/2009 zawartej z Panem..., na wynajem od dnia 20.04.2009 r. do 30.06.2009 r. pomieszczenia nr 17, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 366 zł,
- 5) rezerwacji z dnia 13 maja 2009 r., na rzecz Rady Powiatowej Sojuszu Lewicy Demokratycznej, na wynajem większej sali na I piętrze Domu Kultury oraz wynajem sprzętu nagłaśniającego, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 24,40 zł,
- 6) umowy z dnia 28 sierpnia 2009 r. nr 111/MOK/2009 zawartej z Publiczną (...) Szkołą Podstawową nr 13, na wynajem w okresie od 1.09.2009 r. do 30.06.2010 r. sali widowiskowej w celu prowadzenia zajęć sportowych, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 4.914,84 zł,
- 7) umowy z dnia 5 października 2009 r. nr 11/NP/2009 zawartej z PSE Narodowy Teatr Edukacji, na wynajem sali teatralnej, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 488,00 zł,
- 8) pisma z dnia 17 lipca 2009 r. Agencji Artystycznej na wynajem sali kinowej, na mocy którego ustalona kwota czynszu została zaniżona o 244 zł,
- 9) najmu na rzecz Polskiego Związku Wędkarskiego – Koło... sali nr 19 w dniu 12 grudnia 2009 r., w związku z którym to kwota czynszu została zaniżona o 97,60 zł,
- 10) umowy z dnia 12 stycznia 2010 r. nr 22/MOK/2010 zawartej ze Stowarzyszeniem – UTW, na wynajem w okresie od 12.01.2010 r. do 8.06.2010 r. pomieszczenia sali kinowej, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 2.074,00 zł,
- 11) rezerwacji z dnia 29 czerwca 2010 r. na rzecz Pana..., na wynajem sali dydaktycznej, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 244 zł,
- 12) pisma z dnia 13 lipca 2010 r. znak SUTW: 35/07/2010 r. Stowarzyszenia UTW –, na wynajem w okresie od października 2010 r. z przerwą wakacyjną od czerwca

do września każdego roku oraz z feriami, pomieszczenia sali kinowej, na mocy którego ustalona kwota czynszu została zaniżona o 2.452,80 zł,

- 13) umowy z dnia 31 sierpnia 2010 r. nr 99/MOK/2010 zawartej z Publiczną (...) Szkołą Podstawową nr 13, na wynajem w okresie od 1.09.2010 r. do 30.06.2011 r. sali widowiskowej w celu prowadzenia zajęć sportowych, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 3.325,04 zł,
- 14) umowy z dnia 1 września 2010 r. nr 7/NL/2010 zawartej z Panem..., na wynajem od dnia 1.09.2010 r. do 30.08.2011 r. pomieszczenia nr 19 i 24, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 526,40 zł,
- 15) rezerwacji z dnia 10 września 2010 r. na rzecz Okręgowego Inspektoratu Pracy, na wynajem sali kinowej oraz sali wystawowej, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 195,20 zł,
- 16) rezerwacji z dnia 8 listopada 2010 r. na rzecz Polskiego Związku Wędkarskiego – Koło... najmu sali konferencyjnej, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 12,20 zł,
- 17) umowy z 2010 r. zawartej z Panem..., na wynajem sali kinowej, na mocy której ustalona kwota należności została zaniżona o 427 zł,
- 18) umowy z dnia 2 stycznia 2011 r. nr 10/MOK/2011 zawartej z Panem..., w sprawie sprzedaży biletów na spektakl, na mocy której ustalona kwota należności została zaniżona o 430,50 zł,
- 19) umowy z dnia 16 lutego 2011 r. nr 18/MOK/2011 zawartej z Panem..., w sprawie sprzedaży biletów wstępu, na mocy której ustalona kwota należności została zaniżona o 1.291,50 zł,
- 20) najmu z 2011 r. na rzecz Pana... sceny na koncert, na mocy którego ustalona kwota została zaniżona o 246 zł,

naruszając zasadę efektywnego wykorzystania środków będących w posiadaniu Miejskiego Ośrodka Kultury wyrażoną w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z Regulaminem wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury wprowadzonym Zarządzeniem wewnętrznym Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury nr 90/2004 z 2 listopada 2004 r. ze zmianami, wymierzającego mu karę upomnienia i obciążającego go kosztami postępowania,

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:
 - 1) uchyla orzeczenie w zaskarżonym zakresie,
 - 2) na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy uniewinnia od przypisanego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy,
2. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze 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

Orzeczeniem z dnia 22 marca 2012 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej uznała (X), pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na ustaleniu należności Miejskiego Ośrodka Kultury w zaniżonej wysokości. Przypisane czyny dotyczyły ustalenia i pobrania należności przypadających Ośrodkowi z tytułu najmu pomieszczeń i sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury w wysokościach niższych niż wynikające z prawidłowego zastosowania stawek określonych w zarządzeniu wewnętrznym Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury nr 90/2004 z dnia 2 listopada 2004 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury” wraz ze zmianami, na podstawie 20 umów, rezerwacji i pism wyszczególnionych w części wstępnej niniejszego orzeczenia GKO. Łączną kwotę nieustalonych należności Komisja orzekająca pierwszej instancji ustaliła na 22 602,46 zł. W ocenie Komisji orzekającej pierwszej instancji, obwiniony przypisanymi czynami naruszył zasadę efektywnego wykorzystania środków będących w posiadaniu Miejskiego Ośrodka Kultury wyrażoną w art. 27 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z Regulaminem wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury wprowadzonym przywołanym wyżej zarządzeniem wewnętrznym. Za przypisane czyny obwinionemu wymierzono karę upomnienia, obciążono go również kosztami postępowania w sprawie.

Tym samym orzeczeniem Komisja orzekająca pierwszej instancji uniewinniła obwinionego od pozostałych zarzutów postawionych mu przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji we wniosku o ukaranie z dnia 22 września 2011 r.

Orzekając jak w sentencji przywołanego orzeczenia pierwszej instancji, Komisja ustaliła, że Miejski Ośrodek Kultury jest samorządową instytucją kultury, utworzoną w celu prowadzenia działalności kulturalnej, jako zadania własnego Gminy K... o charakterze obowiązkowym. Pozostaje zatem jednostką sektora finansów publicznych. Podstawą prawną działania Miejskiego Ośrodka Kultury jest ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, regulująca w szczególności zasady gospodarki finansowej instytucji kultury (rozdział 3). Zgodnie z art. 27 ust. 1 tej ustawy, instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków,

kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Podstawą działania MOK jest również statut, nadany uchwałą Nr (...) Rady Miejskiej z dnia 30 listopada 2000 r., ze zmianami wprowadzonymi uchwałami z dnia 26 września 2002 r. Nr (...), z dnia 2 listopada 2004 r. Nr (...) i z dnia 23 lutego 2007 r. (...) (k. 321–327). W myśl postanowień § 14 Statutu, Ośrodek prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej i samodzielnie gospodaruje przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków, kierując się efektywnością ich wykorzystania. W § 17 Statutu wskazano, iż Ośrodek uzyskuje środki finansowe między innymi z najmu i dzierżawy lokali, sprzętu technicznego oraz innych składników majątkowych. Zgodnie natomiast z § 11 ust. 1 Statutu Miejskiego Ośrodka Kultury, Dyrektor zarządza Ośrodkiem oraz reprezentuje go na zewnątrz. W myśl ust. 2 tego paragrafu Dyrektor może ustanawiać pełnomocników Ośrodka do wykonywania określonego rodzaju czynności prawnych określając jednocześnie zakres i czas ich umocowania.

(X) został powołany na stanowisko Dyrektora MOK z dniem 1 października 2007 r., początkowo na okres do 31 marca 2008 r., a następnie na czas nieokreślony. Do zakresu działalności Miejskiego Ośrodka Kultury należy między innymi (§ 8 pkt 3 Statutu) prowadzenie innej działalności związanej z kulturą, w szczególności świadczenie usług najmu lokali i sprzętu. Zasady wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury zostały określone w następujących zarządzeniach wewnętrznych Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury, wydanych na podstawie Regulaminu organizacyjnego MOK:

- 1) zarządzenie wewnętrzne nr 90/2004 z dnia 2 listopada 2004 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury” wraz z uaktualnionym cennikiem (k. 320),
- 2) zarządzenie wewnętrzne nr 109/2006 z dnia 31 sierpnia 2006 r. w sprawie zmiany cennika wynajmu pomieszczeń w Domu Kultury stanowiącego załącznik nr 1 do „Regulaminu wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury” (k.307),
- 3) zarządzenie wewnętrzne nr 118/2007 z dnia 30 listopada 2007 r. w sprawie zmian w „Regulaminie wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury” (k. 302),
- 4) zarządzenie wewnętrzne nr 120/2008 z dnia 4 stycznia 2008 r. w sprawie zmian w „Regulaminie wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury” (k.299),
- 5) zarządzenie wewnętrzne nr 144/2011 z dnia 14 marca 2011 r. w sprawie wprowadzenia jednolitego tekstu „Regulaminu wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury” (k.295).

Przywołany regulamin określa szczegółowe zasady wynajmu pomieszczeń i sprzętu oraz wysokość stawek odpłatności. Odpłatność zróżnicowana była w zależności od charakteru wynajmu (komercyjne i niekomercyjne) oraz czasu trwania najmu (stałe, długookresowe). Regulamin określał możliwość odstąpienia od pobierania opłaty

za wynajem w uzasadnionych przypadkach. Możliwe to było wyłącznie w przypadku wynajmu o charakterze niekomercyjnym i przy zastrzeżeniu wymogu złożenia przez zainteresowany podmiot pisemnego wniosku zawierającego uzasadnienie. Właściwym do podjęcia decyzji był dyrektor Ośrodka.

W trakcie postępowania w pierwszej instancji obwiniony składał wyjaśnienia podnosząc, że Miejski Ośrodek Kultury jest statutowo zobowiązany do wspierania wszelkich inicjatyw dotyczących edukacji artystycznej, zapewnienia mieszkańcom jak najszerzej oferty kulturalnej. Wobec ograniczeń o charakterze personalnym i finansowym Ośrodek chętnie wspiera dobre inicjatywy poprzez nieodpłatne wynajmy sal, zapewnienie obsługi akustycznej, itp. Wspomaga również instytucje działające na rzecz dobra publicznego, a nieosiągające z tego tytułu zysków, a także różne działania prospołeczne, kierowane do poszczególnych grup mieszkańców (przedszkolaki, młodzież szkolna, emeryci). Obwiniony podkreślał, że w żadnym z przypadków wynajmu, nie doprowadził do kolizji z interesami kierowanej przez niego placówki. Nie spowodowały one odwołania wydarzeń (seansu kinowego, zajęć, imprezy, itp.). Podniósł, że działał w dobrej wierze i w interesie mieszkańców, którzy bez takiego wsparcia, być może nie mogliby realizować swoich pasji i powołania. W trakcie rozprawy przed Komisją orzekającą pierwszej instancji wniósł o umorzenie postępowania oraz o odstąpienie od ponoszenia kosztów postępowania ze względu na jego obecną sytuację finansową. Obwiniony złożył także szczegółowe wyjaśnienia dotyczące poszczególnych umów oraz przedłożył szereg dowodów dotyczących oceny jego działalności, m.in. w postaci: nagrody za twórczą pracę i animatorskie dokonania otrzymanej od Wojewody, odznaczenia honorowego za zasługi dla Województwa, licznych podziękowań za współpracę okresową lub związaną z realizacją jednostkowych wydarzeń. Obwiniony przedłożył również postanowienie z dnia 29 lutego 2012 r. (sygn. akt 3Ds. 123/11) prokuratora Prokuratury Rejonowej o umorzeniu, wobec braku ustawowych znamion czynu zabronionego, śledztwa w sprawie niedopełnienia w czerwcu 2010 r. przez funkcjonariusza publicznego obowiązków w zakresie gospodarki finansowej jednostki polegającego na przyjmowaniu zaniżonych stawek za wynajem pomieszczeń MOK, zlecaniu organizacji koncertów i imprez masowych podmiotom zewnętrznym realizującym usługi według kosztorysów o znacznie wyższej wartości w stosunku do innych ofert, zaniechaniu poboru prowizji tytułem sprzedaży na zlecenie innych organizacji biletów na imprezy masowe przy jednoczesnym przyjmowaniu korzyści majątkowej w zamian za zlecenie organizacji imprez masowych oznaczonych podmiotom, a tym samym spowodowaniu szkody majątkowej w zasobach Gminy K....

Komisja orzekająca pierwszej instancji w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia (na 12 stronach) w szczegółowy i wyczerpujący sposób odniosła się do zarzutów postawionych przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji, wskazując swoje ustalenia i wyszczególniając materiał dowodowy, który w tym zakresie uwzględniła. Podsumowując swoje ustalenia, Komisja orzekająca pierwszej instancji uznała, że obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na ustaleniu, w wymienionych 20 przypadkach, należności Miejskiego Ośrodka Kultury (jednostki organizacyjnej Gminy) w zaniżonej wysokości, wynoszącej łącznie 22.602,46 zł, w związku z ustaleniem i pobraniem należności przypadających Ośrodkowi z tytułu najmu pomieszczeń w wysokościach niższych

niż wynikające z prawidłowego zastosowania stawek określonych w Regulaminie wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury. Tym samym obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez naruszenie zasady efektywnego wykorzystania środków będących w posiadaniu Miejskiego Ośrodka Kultury wyrażonej w art. 27 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z regulacją przywołanego Regulaminu. Odstępstwo od wprowadzonych aktami wewnętrznymi zasad, wskazujące na uzyskanie na rzecz MOK niższej kwoty, niż wynikająca z prawidłowego wyliczenia zgodnego z Regulaminem, musi być ocenione jako nieefektywne wykorzystanie posiadanego przez MOK majątku. Ocenę tę podkreśla fakt, iż zgodnie ze Statutem MOK uzyskuje on środki finansowe m.in. z najmu i dzierżawy lokali, sprzętu technicznego oraz innych składników majątkowych (§ 17 ust. 1 Statutu).

Obwiniony odpowiada za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Oceniając kwestię winy, Komisja Orzekająca stwierdziła, iż obwiniony niewątpliwie miał możliwość takiego zachowania, które w konsekwencji pozwoliłoby uniknąć omawianego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skład orzekający wziął pod uwagę, iż fakt wprowadzenia w jednostce wewnętrznych regulacji dotyczących zasad i wysokości odpłatności za wynajem pomieszczeń i sprzętu w jednakowym stopniu obligował wszystkie osoby, w tym Dyrektora MOK, udostępniające pomieszczenia i sprzęt, do ich stosowania. Odnosząc się do wyjaśnień obwinionego, Komisja orzekająca pierwszej instancji stwierdziła, iż nie mogą one wpłynąć na ocenę omawianej kwestii. Regulamin, co do zasady, nie przewidywał możliwości modyfikowania wysokości stawki odpłatności za wynajem pomieszczeń oraz sprzętu, w szczególności z uwagi na charakter współpracy z danym podmiotem, rodzaj wynajmu, wynik indywidualnych negocjacji czy środki posiadane przez najemcę. Nadto skład orzekający zwrócił uwagę, że obwiniony, jako dyrektor MOK, w sytuacji stwierdzenia, iż wprowadzone ww. zarządzeniami regulacje nie pozwalały w każdej sytuacji na podjęcie zamierzeń stanowiących realizację celów statutowych jednostki, wobec ich niedostosowania do realiów funkcjonowania innych podmiotów, mógł – w ramach samodzielności gospodarki finansowej MOK – dokonać stosownej zmiany Regulaminu wprowadzonego własnym zarządzeniem. Z możliwości takiej obwiniony nie skorzystał.

Dokonując oceny stopnia szkodliwości dla finansów publicznych omawianego naruszenia, Komisja orzekająca pierwszej instancji wzięła pod uwagę okoliczności i wagę obowiązków naruszonych przez obwinionego, jako kierownika jednostki i osoby dysponującej środkami publicznymi, jak również kwotę zaniżenia środków publicznych. W szczególności uwzględniono, że odstępstwo od stosowania uregulowań wewnętrznych dot. stawek wynajmu nie było jednorazowe, przeciwnie – opisane wcześniej działania i okres ich występowania, jak też wyjaśnienia obwinionego wskazują, iż przedmiotowy Regulamin nie był traktowany jako podlegający ścisłemu stosowaniu. Tymczasem jego wprowadzenie winno służyć przejrzystości zasad wynajmu pomieszczeń i sprzętu. Komisja uznała, iż stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest większy niż znikomy, tym samym nie uwzględniła wniosku obwinionego o umorzenie postępowania.

Mając natomiast na względzie okoliczności dotyczące przedmiotowego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w tym przede wszystkim pobudki, jakimi kierował się obwiniony, wynikające ze złożonych przez niego wyjaśnień, czy też fakt, iż był on uprawniony, jako kierownik jednostki, do samodzielnego kształtowania zasad wynajmu, Komisja orzekająca pierwszej instancji postanowiła wymierzyć obwinionemu karę łączną upomnienia. Powyższa kara, w ocenie Komisji orzekającej pierwszej instancji, spełni swoje cele zarówno w stosunku do obwinionego, jak i w zakresie jej społecznego oddziaływania.

Obwiniony odwołał się od orzeczenia pierwszej instancji pismem z dnia 11 maja 2012 r. Stwierdził, że w jego ocenie, szczególnie w kwestii wynajmu sal dla Publicznej (...) Szkoły Podstawowej nr 13 oraz dla Stowarzyszenia – U T W wystąpiły przesłanki określone w art. 28 ustawy o odpowiedzialności za dyscypliny finansów publicznych. Wniósł o umorzenie postępowania w sprawie.

Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje.

W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca zobowiązana była rozważyć stan prawny, który przyjęty zostanie za podstawę wydawanego w sprawie rozstrzygnięcia. Stosownie bowiem do art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Przepis powyższy ma zastosowanie nie tylko do ustawy będącej podstawą wydawania orzeczenia przez organy orzekające (tj. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), ale również do wszystkich ustaw szczególnych, mających znaczenie dla rozpoznania postawionego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W dniu 11 lutego 2012 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dokonana ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1429). Przywołana ustawa w zasadniczy sposób zmieniła sposób uregulowania zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustawa, pozostawiając podstawową zasadę odpowiedzialności, polegającą na konieczności przypisania sprawcy winy w czasie popełnienia czynu, zrezygnowała z rozróżniania działań umyślnych i nieumyślnych oraz regulowania wynikających z tego konsekwencji. Mimo niezmienionego katalogu kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, modyfikacji uległy zasady ich wymiaru. Wszystkie te elementy muszą zostać rozważone przy podejmowaniu decyzji o wyborze stanu prawnego będącego podstawą oceny działania obwinionego.

Główna Komisja Orzekająca uznała, że zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, rozpozna sprawę na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu orzekania. W ocenie GKO, przemawia za tym przede wszystkim fakt, iż obwiniony jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest osobą mieszczącą się w kręgu osób odpowiadających za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zarówno w dotychczasowym, jak i w zmienionym

stanie prawnym, zakres przedmiotowy czynów przypisanych obwinionemu orzeczeniem pierwszej instancji nie uległ zmianie (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie był nowelizowany), nie zmieniły się również przepisy kształtujące sytuację obwinionego, jeżeli chodzi o podstawowe zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania zarzutów, Główna Komisja Orzekająca postanowiła w pierwszej kolejności zauważyć nadzwyczajną staranność Komisji orzekającej pierwszej instancji w zakresie sporządzenia uzasadnienia wydanego w sprawie rozstrzygnięcia. Pozytywnie odbiega ono od średniej, spełniając wszystkie postulaty, jakie wobec tej części orzeczenia formułuje doktryna i orzecznictwo. W uzasadnieniu orzeczenia Komisja orzekająca pierwszej instancji w szczegółowy i wyczerpujący sposób, w odniesieniu do każdej z umów będącej podstawą przypisania obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wskazała tok myślowy, który doprowadził ją do takiego a nie innego rozstrzygnięcia, dowody na jakich w tym zakresie się oparła, a także powody, dla których nie uznała niektórych z twierdzeń rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji. Oceny powyższej nie zmienia fakt, że w zakresie nielicznych fragmentów Główna Komisja Orzekająca nie znalazła odpowiedzi na wszystkie pytania istotne z punktu widzenia możliwości przypisania obwinionemu zarzutów (np. pkt 3, str. 16 uzasadnienia – nie wiadomo z jakich dowodów komisja wywiodła, że użytkowanie trwało 10 godzin).

Podstawą uchylenia orzeczenia pierwszej instancji przez GKO i uniewinnienia obwinionego było uwzględnienie jednej z naczelnych zasad odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wyrażonej w art. 19 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a wynikającej z sankcyjnego (*quasi*-karnego) charakteru tych przepisów. Zgodnie z przywołanym przepisem, 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 we wszystkich istotnych dokumentach procesowych postępowania (zawiadomieniu o naruszeniu – art. 94 ust. 1 pkt 2, postanowieniu o wszczęciu postępowania – art. 98 pkt 2, wniosku o ukaranie – art. 110 pkt 4, orzeczeniu o ukaraniu – art. 135 ust. 2 pkt 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) przepisu prawa, który został naruszony działaniem obwinionego.

W orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej utrwalony jest 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 tej ustawie. Zasadnym wydaje się powtórzyć stwierdzenia zawarte w uzasadnieniu orzeczenia GKO z dnia 24 maja 2007 r. (sygn. DF/GKO-4900-9/9/RN-3/07/427), że zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, członkowie komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, są niezawisli w zakresie orzekania i podlegają wyłącznie przepisom prawa. Podstawa orzekania w przypadku członków komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje zatem prawo w rozumieniu źródeł prawa ustalone

przez normy wynikające z przepisu art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W orzecznictwie NSA bardzo wcześnie ukształtowała się linia orzecznicza, zgodnie z którą 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. Również w orzeczeniu z dnia 21 lipca 2010 r. (sygn. BDF1/4900/41/47/RN-13/11/1524) Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że przepis prawa miejscowego (jako jednego z konstytucyjnych źródeł prawa) może być wskazany jako naruszony czynem kwalifikowanym jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych z tą konsekwencją, że jego zmiana musi być uwzględniana przy ocenie zarzutu na wszystkich etapach postępowania, zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uwzględniając w całości powyższe wywody, Główna Komisja Orzekająca podkreśla, że za przepis prawa, którego naruszenie może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie może zostać uznany przepis aktu o charakterze wewnętrznie obowiązującym (w niniejszej sprawie – zarządzenia dyrektora). Przeciw możliwości uznania takiej 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 przywołane we wniosku o ukaranie, a następnie orzeczeniu pierwszej instancji zarządzenia wewnętrzne dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury wyznaczały ramy prawne działania obwinionego, paradoksalnie prowadziłyby to do konkluzji, że sytuację tę kształtował sam obwiniony (co zauważyła Komisja orzekająca pierwszej instancji – str. 26 i 27 uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia – nie wywodząc z tego natomiast prawidłowych wniosków). W konsekwencji to obwiniony, korzystając z możliwości zmiany lub uchylecia tych zarządzeń w sposób bezpośredni wpływałby na kształt orzeczenia organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które zgodnie z art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zmianę taką musiałyby uwzględnić na korzyść obwinionego.

W niniejszej sprawie naruszone przepisy zarządzeń wewnętrznych przywoływano w związku z art. 27 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie z którym instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, przepis ten jest nieadekwatny do oceny postawionych obwinionemu zarzutów. Statuuje on zasadę samodzielności finansowej instytucji kultury i odnosi się do posiadanych przez nią mienia i środków. Zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych w niniejszej sprawie dotyczył natomiast dochodzenia należności w zaniżonej wysokości. 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. Ocena taka może nastąpić w innych reżimach, w szczególności w postępowaniu karnym, co w niniejszej sprawie miało zresztą miejsce (postanowieniem z dnia 29 lutego 2012 r. (sygn. akt 3Ds. 123/11) prokurator Prokuratury Rejonowej umorzył postępowanie wobec braku ustawowych znamion czynu zabronionego).

Wobec niemożności wskazania przepisu prawa (w opisanym wyżej znaczeniu), który został naruszony działaniem obwinionego, Główna Komisja Orzekająca zmuszona była uchylić zaskarżone orzeczenie i uniewinnić obwinionego z powodu braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zarzuconych mu czynach. Oczywiście nie oznacza to, że ocena jego zachowania nie może zostać dokonana w innych reżimach odpowiedzialności, w szczególności przywołanym już wyżej karnym lub dyscyplinarnym (na marginesie można wskazać, że z akt sprawy wynika, że za czyny objęte postępowaniem został ukarany karą dyscyplinarną).

Stwierdzając powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

5.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 10 września 2012 r.

sygn. akt BDF1/4900/70/70/12/2045

– orzeczenie prawomocne – nie upłynął okres na złożenie skargi do WSA

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Agata Kasica (<i>spr.</i>)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Przemysław Szelerski
	<i>Członek GKO:</i>	Anna Dąbrowska-Puszkiewicz
Protokolant:		Magdalena Zych

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 września 2012 r. odwołania Obwinionego (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Katowicach z dnia 27 kwietnia 2012 r. nr RKO/7101/14/12, którym uznano Obwinionego (...) zam. na (...) pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) Pogotowia Ratunkowego w (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1b pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) – zwanej dalej także ustawą, polegającego na udzieleniu w 2009 r. w (...) zamówienia w trybie z wolnej ręki na „dostawę 29 defibrylatorów typu LIFEPAK 12”, pomimo niespełnienia ustawowych przesłanek do zastosowania tego trybu udzielenia zamówienia; czas popełnienia czynu jest tożsamy z dniem zawarcia umowy w sprawie ww. zamówienia; tj. 15 czerwca 2009 r., co naruszało art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.),

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze 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

6 grudnia 2011 r. Dyrektor Departamentu Kontroli Doraźnej Urzędu Zamówień Publicznych zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Pana (...) – dyrektora (...) Pogotowia Ratunkowego w (...), przy udzielaniu zamówienia publicznego na „dostawę 29 defibrylatorów typu „Lifepac12”. Jak ustalono w trakcie postępowania kontrolnego, w przedmiotowym postępowaniu naruszone zostały przepisy dotyczące przesłanek stosowania poszczególnych trybów udzielenia zamówienia publicznego. Naruszenie polegało na przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz udzieleniu tego zamówienia w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust.1 pkt. 1 lit. a) ustawy bez spełnienia wynikających z tego przepisu przesłanek do jego zastosowania.

Powyższe stanowi czyn wymieniony w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit a) ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Umowa w sprawie zamówienia publicznego została zawarta w dniu 15 czerwca 2009 r. Wartość szacunkowa przedmiotowego zamówienia została określona na kwotę 1 308 032,79 zł (337 374,01 euro).

Na podstawie przesłanego zawiadomienia, Rzecznik przeprowadził postępowanie wyjaśniające w wyniku którego 13 lutego 2012 r. skierował do Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Katowicach wniosek o uznanie Pana (...), zatrudnionego w czasie popełnienia czynu na stanowisku Dyrektora (...) Pogotowia Ratunkowego w (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającym na naruszeniu przepisów art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy – Prawo zamówień publicznych, poprzez udzielenie w dniu 15 czerwca 2009 r. zamówienia w trybie z wolnej ręki na „dostawę 29 defibrylatorów typu „Lifepack 12” pomimo braku spełnienia ustawowych przesłanek do zastosowania tego trybu udzielenia zamówienia publicznego.

Powyższym czynem wypełniono przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1b pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rzecznik wnosił o wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia.

Uzasadniając wniosek i powołując się na ustalenia kontroli doraźnej Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych Rzecznik stwierdził, że zostało udowodnione, iż obwiniony miał możliwość przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne zgodnie z wymogami ustawy – Prawo zamówień publicznych. W czasie wszczęcia postępowania na rynku istniały co najmniej dwa podmioty zdolne do realizacji przedmiotowego zamówienia, tj. producent defibrylatorów Lifepack 12 – firma (...) oraz (...) z siedzibą w (...).

Regionalna Komisja Orzekająca rozpoznając wniosek Rzecznika orzekła na rozprawie w dniu 27 kwietnia 2012 r. (cyt.): „uznać Pana (...) odpowiedzialnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 17 ust. 1b pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia

2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez udzielenie w 2009 r. w (...) zamówienia w trybie z wolnej ręki na dostawę 29 defibrylatorów typu Lifepack 12 – pomimo braku spełnienia ustawowych przesłanek do zastosowania tego trybu udzielenia zamówienia, czas popełnienia czynu jest tożsamy z dniem zawarcia umowy w sprawie ww. zamówienia publicznego, tj. 15 czerwca 2009 r., co naruszało art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych i wymierzyła karę upomnienia”.

Z uzasadnienia do wydanego orzeczenia wynika, że Komisja Orzekająca I instancji, po zapoznaniu się z materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie i wysłuchaniu wyjaśnień Obwinionego i świadków, ustaliła następujący stan faktyczny i prawny sprawy.

15 czerwca 2009 r. Pan (...), jako kierownik jednostki (...) Pogotowia Ratunkowego w (...) – w wyniku przeprowadzonych negocjacji, w trybie z wolnej ręki, udzielił zamówienia podmiotowi pn. (...) (...) na podstawie umowy nr WPR/ZP/25/2009. Przedmiotem umowy była dostawa 29 defibrylatorów typu Lifepack 12 w terminie do 30 czerwca 2009 r. Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy określono w kwocie 1 129 771,35 zł brutto. Jako podstawę prawną udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki wskazano przepis art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy – Prawo zamówień publicznych. W protokole z postępowania o zamówienie ZP-1 zamawiający uzasadnił wybór trybu postępowania tym, że defibrylatory Lifepack 12 są jedynymi urządzeniami kompatybilnymi z systemem Lifinet RS, posiadanym przez ośrodki kardiologiczne z terenu województwa, do których wysyłane są przez zespoły ambulansów za pośrednictwem przedmiotowego urządzenia sygnały monitorowanych parametrów życiowych pacjenta. Zdaniem zamawiającego, jedynym wykonawcą i jedynym wyłącznym przedstawicielem producenta jest firma zaproszona do negocjacji.

8 czerwca 2009 r. zamawiający zawiadomił Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki. Prezes UZP, działając na podstawie art. 165 ustawy – Prawo zamówień publicznych, przeprowadził kontrolę doraźną w zakresie legalności wyboru trybu zamówienia publicznego.

W trakcie kontroli zamawiający wyjaśniał, że uzasadnieniem wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki, w niniejszym postępowaniu była zgoda Prezesa UZP, udzielona w 2005 r., na zakup w trybie z wolnej ręki 38 defibrylatorów bezpośrednio od polskiego przedstawiciela producenta tj. (...) Mając na uwadze poprzednio udzieloną zgodę zamawiający, celem rozpoznania rynku zwrócił się do firmy (...) z zapytaniem o możliwość zrealizowania zamówienia. Otrzymał wyjaśnienie, iż jedynym podmiotem mogącym zrealizować zamówienie przed dniem 30 czerwca 2009 r. jest firma (...) (...). Zamawiający wyjaśnił także, że istotnym wymogiem, dotyczącym warunków zamówienia, było zrealizowanie go do 30 czerwca 2009 r., ze względu na konieczność wykorzystania do tego terminu funduszy unijnych z Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

W trakcie postępowania kontrolnego Prezes UZP uzyskał od firmy (...) informację, z której wynika, że firma ta także prowadzi sprzedaż hurtową defibrylatorów Lifepack 12, a w przypadku złożenia zamówienia w maju 2009 r. na 29 sztuk defibrylatorów,

termin dostawy wynosiłby co najmniej 55 dni, a ponadto firma w okresie ostatnich 2 lat wielokrotnie brała udział w postępowaniach o zamówienie publiczne, przy czym większość postępowań była prowadzona w trybie przetargu nieograniczonego

Zatem, przeprowadzona przez Prezesa UZP kontrola wykazała, że także inny wykonawca niż zaproszony do negocjacji (tj. (...)) byłby w stanie zrealizować przedmiot kontrolowanego zamówienia.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że w opisywanym stanie faktycznym zamawiający nie wskazał, że wystąpiły podstawy do wszczęcia postępowania w trybie art. 67 ust. 1 litera a ustawy – Prawo zamówień publicznych i uzasadnił to brakiem przesłanek do jego zastosowania.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wskazał, że art. 67 ust. 1 pkt. 1 lit a) ustawy stanowi jednoznacznie, iż zamawiający może udzielić zamówienia w trybie z wolnej ręki, jeżeli dostawy, usługi lub roboty mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze. Dopuszczalność udzielenia zamówienia na podstawie tego przepisu uzależniona jest od istnienia na rynku w danym miejscu i czasie faktycznie jednego wykonawcy, który może wykonać określone zamówienie. Taki stan rzeczy musi mieć jednocześnie charakter trwały i nieprzezwycięzalny.

Zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych zamawiający skorzystał z prawa wniesienia zastrzeżeń od ustaleń kontroli przeprowadzonej przez Prezesa UZP.

7 października 2009 r. Krajowa Izba Odwoławcza nie uwzględniła zastrzeżeń zamawiającego.

Na rozprawie w dniu 27 kwietnia Obwiniony (...) podtrzymał swoje wyjaśnienia kierowane do Rzecznika w piśmie z 9 lutego 2012 r., uzasadniające konieczność zastosowania trybu z wolnej ręki przy dostawie, głównie dlatego, że defibrylatory były kompatybilne z posiadanym sprzętem, a także ze względu na konieczność zrealizowania zamówienia do 30 czerwca 2009 r. – co gwarantowała tylko wybrana firma.

Biorąc powyższe pod uwagę, Regionalna Komisja Orzekająca przyjęła, że w opisanym stanie faktycznym zamawiający nie wykazał, że wystąpiły podstawy do wszczęcia postępowania w trybie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa zamówień publicznych. RKO nie przyjęła w tym względzie wyjaśnień Obwinionego, ani świadków, na okoliczność istnienia podstawy do wszczęcia postępowania w trybie z wolnej ręki. Zdaniem RKO, nie wykazano bowiem w świetle powołanych dowodów, jakoby dostawy 29 defibrylatorów mógł dokonać tylko jeden wykonawca.

W tej sytuacji, RKO uznała, sformułowany we wniosku o ukaranie zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych określony w art. 17 ust. 1 b pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jako zasadny. Wobec dotychczasowej niekaralności Obwinionego, RKO orzekła karę upomnienia

Od przedmiotowego orzeczenia w dniu 8 czerwca 2012 r. odwołanie w imieniu Obwinionego złożył radca prawny (...).

Wniósł w nim o uchylenie zapadłego orzeczenia i uniewinnienie Pana (...), ewentualnie, z ostrożności procesowej, o uchylenie zapadłego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez komisję orzekającą I instancji.

Skarżonemu orzeczeniu zarzucił:

- 1) błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia, mający wpływ na jego treść, polegający na przyjęciu przez komisję, że obwiniony dopuścił się popełnienia zarzucanego mu czynu w szczególności na skutek naruszenia postanowień ustawy – Prawo zamówień publicznych, jakkolwiek dowody ujawnione w trakcie postępowania we wzajemnym ze sobą powiązaniu nieodparcie prowadzą do przeciwnego wniosku,
- 2) obrazę przepisów postępowania, to jest art. 135 ust. 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez pominięcie w uzasadnieniu zapadłego orzeczenia szczegółowego wskazania przesłanek, którymi kierowała się Komisja wydając orzeczenie, a w szczególności wyczerpującego określenia podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia, a także okoliczności dotyczących zawinienia obwinionego.

W uzasadnieniu do odwołania, obrońca wskazał (co potwierdza materiał dowodowy i wydane orzeczenie RKO), że poza sporem pozostaje okoliczność wyboru samego typu urządzenia czyli „Lifepacka 12”

Przedmiotem sporu jest ocena materiału dowodowego pod kątem wyboru konkretnego wykonawcy zamówienia. Odwołujący stwierdza, że zamawiający na podstawie informacji uzyskanej od reprezentanta wyłącznego producenta urządzeń, tj. od firmy (...) sp. z o. o. – z której wynikało, iż jedynym podmiotem zdolnym do wykonania przedmiotowego zamówienia, polegającego na dostawie i wdrożeniu defibrylatorów Lifepack 12 w terminie do 30 czerwca 2009 r., jest Firma (...) z (...). I tej firmie obwiniony udzielił przedmiotowego zamówienia – zatem, zdaniem obrońcy, dołożył wszelkich możliwych starań, aby uzasadnić wybór trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki na podstawie przepisów art. 67 ust. 1 lit a Prawa zamówień publicznych. Obrońca nie podziela w tym zakresie stanowiska RKO, która na podstawie materiałów pokontrolnych Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych stwierdziła, że zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia, jak i podpisaną umową, przedmiotem niniejszego postępowania było dostarczenie 29 defibrylatorów i w tym zakresie na rynku funkcjonują co najmniej dwa podmioty – firma, której udzielono zamówienia oraz firma (...) Sp. z o. o. gdyby uwzględniono wszystkie okoliczności sprawy to, w opinii skarżącego, brak byłoby podstaw do uznania, na gruncie prawa zamówień publicznych, niezasadności zastosowanego przez zamawiającego trybu postępowania. W ocenie skarżącego, przedłożone dowody wyraźnie wskazują, że zamawiającemu podczas przedmiotowego zakupu nie można zasadnie zarzucić, że zbierając informacje, analizując je i podejmując na ich podstawie świadomie lub poprzez niedbalstwo, nie zebrał informacji w sposób kompleksowy, do których miał lub mógł mieć dostęp. Dalej obrońca wywodzi, że zamawiający uzyskał informacje w szczególności od samego przedstawiciela producenta systemu teletransmisji danych, zatem w niniejszej sytuacji brak jest podstaw do kwestionowania prawidłowości podjętej przez zamawiającego decyzji.

Mając na uwadze przytoczone argumenty, obrońca wskazuje, że RKO nie zajęła się zagadnieniem dotyczącym zawinienia w ramach odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obrońca zarzucił Regionalnej Komisji Orzekającej, iż ta, uzasadniając wydane orzeczenie, nie wskazała żadnych okoliczności pozwalających ustalić, czy zagadnienie zawinienia było przez nią rozważane, a jedynie nie znalazło się w treści uzasadnienia, czy może w ogóle kwestia ta nie była przedmiotem ustaleń Komisji. W konsekwencji obrońca wniósł o uniewinnienie Pana (...) lub przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez komisję I instancji.

Główna Komisja Orzekająca, rozpatrując odwołanie Pana (...), zważyła, co następuje.

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy podkreślić, że podstawą do poprawnego przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, stosownie do przepisów art. 29 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych jest prawidłowo opisany przedmiot zamówienia. Prawidłowo, to znaczy w sposób jednoznaczny, wyczerpujący i precyzyjnie określający wszystkie warunki jego wykonania. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego musi zostać przeprowadzone w taki sposób, aby zapewniać zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wszystkich potencjalnych wykonawców.

W przedmiotowym postępowaniu, co wynika z akt sprawy, opis przedmiotu zamówienia brzmiał: (cyt.) „Dostawa 29 sztuk defibrylatorów Lifepak 12 dla (...) Pogotowia Ratunkowego w (...)”.

Na rynku istniały dwie firmy mogące potencjalnie zrealizować zamówienie publiczne przy tak opisanym przedmiocie zamówienia:

- 1/ firma (...) sp. z o. o. reprezentująca wyłącznego producenta urządzeń,
- 2/ (...) z (...) – wyłączny i autoryzowany reprezentant firmy (...) w zakresie usług instalacyjno – serwisowych i sprzedaży defibrylatorów Lifepak.

W maju 2009 r. zamawiający w celu rozpoznania rynku zwrócił się do (...) z zapytaniem o możliwość realizacji zamówienia i zaznaczył, że istotnym wymogiem dotyczącym przedmiotowego zamówienia jest zrealizowanie go do 30 czerwca 2009 r., ze względu na konieczność wykorzystania do tego terminu funduszy unijnych z Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. W odpowiedzi firma (...) poinformowała, że w terminie do 30 czerwca 2009 r. tylko (...) z (...) jest firmą zdolną wykonać przedmiotowe zamówienie. Natomiast z informacji udzielonej przez (...) Prezesowi UZP wynika, że zamówienie mogłaby zrealizować także firma (...), ale w terminie 55 dni, gdyby zamówienie złożono w maju 2009 r.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem GKO, nie istniały żadne przeszkody uniemożliwiające udzielenie zamówienia w trybie podstawowym, to znaczy w trybie przetargu nieograniczonego. Zarówno bowiem presja czasu, jak i konieczność wykorzystania przydzielonych funduszy na zrealizowanie zakupu nie są przesłankami uzasadniającymi zastosowanie trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Zasadnie Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że zamawiający musiał wiedzieć na podstawie doku-

mentów dotyczących zasad dofinansowania, że termin zakończenia realizacji projektu (30 czerwca 2009 r.), nie był ostateczny i zgodnie z § 3 ust. 2 umowy z dnia 26 czerwca 2009 r. o dofinansowanie projektu, instytucja pośrednicząca mogła przedłużyć termin zakończenia realizacji projektu na uzasadniony wniosek beneficjenta. Obwiniony uzasadniał także potrzebę dokonania zamówienia z wolnej ręki tym, że wybrany wykonawca był jedynym na rynku „wyłącznym i autoryzowanym reprezentantem firmy (...) w zakresie usług instalacyjno – serwisowych i sprzedaży defibrylatorów Lifepak”. Należy jednak stwierdzić, jak wynika z akt sprawy, że zarówno opis przedmiotu zamówienia w dokumentacji z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak i podpisana umowa, z wybranym w trybie z wolnej ręki wykonawcą, nie przewidywała obok dostawy defibrylatorów usług instalacyjno – serwisowych związanych z włączeniem defibrylatorów do sieci.

W tak ustalonym stanie faktycznym, GKO nie znajduje podstaw do zastosowania przez zamawiającego przy udzieleniu przedmiotowego zamówienia trybu szczególnego, jakim jest udzielenie zamówienia z wolnej ręki. Zgodnie bowiem z art. 67 ust. 1 pkt. 1 lit a ustawy – Prawo zamówień publicznych, zamawiający może udzielić zamówienia w trybie z wolnej ręki, jeżeli dostawy lub roboty mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze. Dopuszczalność udzielenia zamówienia na podstawie tego przepisu uzależniona jest od istnienia na rynku w danym miejscu i czasie faktycznie jednego wykonawcy, który może wykonać określone zamówienie. Taki stan rzeczy musi jednocześnie mieć charakter trwały i nieprzewidywalny.

GKO podkreśla, że **przedmiotem zamówienia była dostawa 29 sztuk defibrylatorów**. W opisie przedmiotu zamówienia zamawiający nie wskazywał, że do przedmiotu zamówienia należy także instalacja i włączenie urządzeń do sieci. W tym miejscu GKO zwraca uwagę, że opisu przedmiotu zamówienia nie można w żaden sposób interpretować swobodnie i domniemywać intencji zamawiającego – przedmiot zamówienia musi być określony jednoznacznie, precyzyjnie i jasno. Tak też sformułowano opis przedmiotu zamówienia w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jak i w podpisanej z dostawcą umowie. Dla tak opisanego przedmiotu zamówienia, w czasie przeprowadzania postępowania o zamówienie publiczne, na rynku funkcjonowały dwa podmioty, zdolne zrealizować zamówienie.

Obwiniony winien zatem instalację i włączenie do systemu przedmiotowych urządzeń, jako usługę nie objętą wspomnianym opisem przedmiotu zamówienia, wyłączyć do odrębnego postępowania. Dopiero w tym odrębnym postępowaniu zamawiający mógłby skorzystać z przepisów art. 67 ustawy – Prawo zamówień publicznych – bowiem, jak wynika z akt sprawy, włączenia przedmiotowych urządzeń do systemu mogła dokonać tylko jedna firma, firma z którą zawarto umowę na dostawę defibrylatorów.

Stosownie do przepisów art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zdanie pierwsze), odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia.

W ocenie GKO, Pan (...) ponosi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1b pkt 2 ustawy, a jego wina polegała na braku

należytej staranności (jakiej w szczególności wymaga się od kierownika jednostki) w opisie przedmiotu zamówienia, co skutkowało naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych i stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1b pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Przeprowadzone postępowanie dowodowe dało podstawy do tego, aby przypisać Obwinionemu odpowiedzialność za stwierdzone naruszenie. Pan (...), jako kierownik jednostki, brał udział w prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia z wolnej ręki oraz podpisał umowę nr WPR/ZP/25/2009 z wykonawcą przedmiotowego zamówienia w trybie z wolnej ręki.

Odnosząc się do zarzutu obrońcy o pominięciu przez Regionalną Komisję Orzekającą szczegółowego wskazania przesłanek, którymi kierowała się Komisja wydając orzeczenie, a w szczególności określenia podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia, Główna Komisja Orzekająca wskazuje, że GKO dokonyje weryfikacji orzeczeń Komisji I instancji niezależnie i samodzielnie w oparciu o zgromadzony i przedłożony materiał dowodowy. W związku z czym, GKO może samodzielnie uzupełnić i odnieść się do elementów, które pominęła Komisja I instancji w uzasadnieniu, bez konieczności zwracania orzeczenia Komisji I instancji.

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

6.
Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
z dnia 29 października 2012 r.
sygn. akt BDF1/4900/92/92/12/2423

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

Przewodniczący:	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	Marcin Krzywoszyński (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Artur Walasik
	<i>Członek GKO:</i>	Teresa Warszawska
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 października 2012 r. odwołania Obwinionego (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z 25 czerwca 2012 r., sygn. akt:DB-0965/38/12, w zakresie w którym uznano Obwinionego (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora w Zespole Szkół Powszechnych w (...) winnym popełnienia naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych:

1. w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zaniechaniu w dniu 10.01.2011 r. dochodzenia kar umownych w kwocie 53.086,32 zł z tytułu nieterminowej realizacji umowy z dnia 8.01.2010 r. na dostawę opału (za wynagrodzeniem 294.924 zł), w której to umowie końcowy termin realizacji dostaw ustalono na 5.12.2010 r., podczas gdy ostatnia dostawa została zrealizowana przez Wykonawcę w dniu 10.01.2011 r., tj. ze zwłoką 36 dni, co było sprzeczne z § 21 w związku z § 9 umowy z dnia 8.01.2010 r. oraz przepisami art. 254 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.);
2. w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu – 27 oraz 28 grudnia 2010 r. – wydatku, z przekroczeniem zakresu upoważnienia, na podstawie faktur „pro forma” nr:
 - FPF/47/2010 z 27.12.2010 r. za 25,78 t – węgiel orzech w kwocie 12 671,85 zł,
 - FPF/48/2010 z 28.12.2010 r. za 97,64 t – węgiel orzech w kwocie 47 993,79 zł,które to wydatki były w swej istocie bezpodstawnym zaliczkowaniem przyszłych dostaw, albowiem umowa z dnia 8.01.2010 r. nie dopuszczała możliwości dokonywania zaliczek czy przedpłat, a zatem Zamawiający nie posiadał tytułu prawnego do dokonania ww. wydatków, powyższe było sprzeczne z przepisami art. 44 ust. 2 i art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;

3. w art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na nieprzeprowadzeniu w dniu 16.01.2010 r. i w dniu 16.01.2011 r. inwentaryzacji drogą weryfikacji sald na podstawie dokumentów: zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, zobowiązań oraz potwierdzenia sald należności wobec kontrahentów i stanu rachunków bankowych wg stanu na 31.12.2009 r. i 31.12.2010 r., powyższe było sprzeczne z przepisami art. 26 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.).

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł.

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyła zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (zwana dalej RKO), orzeczeniem z dnia 25 czerwca 2012 r., uznała (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora w Zespole Szkół Powszechnych w (...), winnym popełnienia następujących czynów:

- z art. 5 ust.1 pkt. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14 poz. 114 ze zm.) (zwanej dalej ustawą), polegającym na zaniechaniu dochodzenia kar umownych w kwocie 53 086,32 zł z tytułu niepełnej realizacji umowy z dnia 8 01 2010 r. na dostawę opału (za wynagrodzeniem 294 924 zł). Zgodnie z zawartą umową końcowy termin realizacji dostaw ustalono na 5 12 2010 r., podczas gdy ostatnia dostawa została zrealizowana przez wykonawcę w dniu 10 01 2011 r. , tj. ze zwłoką 36 dni. Powyższe było sprzeczne z par. 21 w związku z par. 9 umowy z dnia 8 01 2010 r. oraz przepisami art. 254 pkt. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Data popełnienia czynu: 10 01 2011.
- z art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14 poz. 114 ze zm.), polegającego na dokonaniu wydatku, z przekroczeniem zakresu upoważnienia, na podstawie faktur "pro forma" nr:

- FPF/47/2010 z dnia 27 12 2010 za 25 t – węgiel orzech w kwocie 12 671,85 zł
- FPF/48/2010 z 28 12 2010 za 97,64 t – węgiel orzech w kwocie 47 993,79 zł,

które to wydatki były w swej istocie bezpodstawnym zaliczkowaniem przyszłych dostaw.

Umowa z dnia 8 01 2010 r. nie dopuszczała możliwości dokonywania zaliczek, czy przedpłat, a zatem Zamawiający nie posiadał tytułu prawnego do dokonania ww. wydatków. Powyższe było sprzeczne z przepisami art. 44 ust. 2 i art. 44 ust. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Data popelnienia czynów: 27 i 28 grudnia 2010 r.

- z art. 18 pkt. 1 ustawy polegającego na nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji drogą weryfikacji sald na podstawie dokumentów : zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, zobowiązań oraz potwierdzenia sald należności wobec kontrahentów i stanu rachunków bankowych wg stanów na dzień 31 12 2009 r. i 31 12 2010 r. Powyższe było sprzeczne z przepisami art. 26 ust. 1 pkt. 2 i pkt. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 152, poz. 1223 ze zm.). Termin popelnienia czynów 16 01 2010 r. i 16 01 2011 r.

Za powyższe czyny RKO wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

W związku z informacją zawiadamiającego (Wójta Gminy (...)), że w zakresie zbieżnym z czynami zarzucanymi Obwinionemu toczy się postępowanie karne, RKO pozyskała dodatkowe dowody świadczące o tym, że istotnie prowadzone przez Komendę Powiatową Policji w (...) pod nadzorem Prokuratury Rejonowej w (...) postępowanie w sprawie o przestępstwo określone w art. 271 par. 1 kodeksu karnego dotyczy innych czynów niż wykazane we wniosku o ukaranie czyny naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a tym samym nie zachodziły przesłanki do zawieszenia postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak i przesłanki do umorzenia ww. postępowania.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO przedstawiła następujący stan faktyczny i prawny.

W zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisów art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy (czyn pierwszy) RKO ustaliła, że po przeprowadzonym postępowaniu o zamówienie publiczne zawarta została w dniu 8 stycznia 2010 r. umowa nr 05/01/2010 pomiędzy Zespołem Szkół Powszechnych (...) a firmą (...). Jej przedmiotem były sukcesywne dostawy węgla orzech I o charakterystyce opisanej specyfikacji istotnych warunków zamówienia (siwz). Termin realizacji zamówienia ustalono od 1 stycznia do 5 grudnia 2010 r. (par. 8 umowy). Przyjęto także szczegółowy harmonogram dostaw węgla w ciągu roku (par. 9 umowy) W przypadku niewywiązania się z postanowień umowy, Wykonawca był zobowiązany do zapłaty kary umownej w wysokości 0,5 % wysokości całkowitego wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki w dostawie przedmiotu zamówienia (par. 21 umowy). W umowie strony określiły, że zmiany jej postanowień wymagają formy pisemnej, w szczególności terminu realizacji umowy i mogą dotyczyć zmian wynikających z okoliczności, których nie można było

przewidzieć w chwili zawarcia umowy, pod rygorem nieważności w świetle przepisów prawa zamówień publicznych, na podstawie którego postępowanie przeprowadzono, chyba że zmiany te będą korzystniejsze dla zamawiającego (par. 24 umowy).

Z zebranego materiału dowodowego wynika, że umowa została zrealizowana z opóźnieniem (ostatecznie w dniu 10 stycznia 2011 r.) Ponadto Zamawiający dopuścił w części do dostarczenia węgla o innych parametrach, zamiast „orzech I” „groszek” co – jak wyjaśniał – spowodowane było ogólną sytuacją na rynku węglowym, uniemożliwiającą dostarczenie węgla o żądanych przez niego parametrach. Po upływie terminu, w którym umowa powinna być wykonana, Zamawiający zwołał Wykonawcę do niezwłocznego zrealizowania złożonych zamówień i ostatecznie nawet w dniu 24 grudnia 2010 r. zgodził się na to, aby ostatnie dostawy węgla objętego umową miały miejsce na początku roku 2011.

Zdaniem RKO, zgoda ta nie może być uznana za podstawę do ekskulpowania Obwinionego gdyż została udzielona przez Obwinionego po dacie, w której kontrakt powinien być już zrealizowany. Jak zaznacza dalej RKO, o ile porozumienie Stron umowy co do zmiany terminu jej realizacji mogło być pod pewnymi warunkami skuteczne na etapie przed datą końcową wykonania kontraktu, to oświadczenie ze strony Zamawiającego co do zmiany tego terminu, już po jego upływie, tego waloru mieć nie może. Oczywisty jest więc fakt, że na tym etapie kontaktów między Stronami umowy nie doszło jeszcze do jakiegokolwiek porozumienia w sprawie zmiany terminu realizacji umowy. Tym samym Zamawiający powinien naliczyć Wykonawcy kary umowne za okres od określonej umową daty realizacji umowy do daty faktycznej realizacji ostatniej dostawy.

Przez nienaliczenie kar umownych wobec Wykonawcy, (...) dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy. W sentencji orzeczenia jako naruszony przepis prawa materialnego RKO wskazała art. 254 pkt. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który stanowi, że ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów jednostki samorządu terytorialnego następuje na zasadach i w terminie wynikających z obowiązujących przepisów.

W tym stanie rzeczy RKO uznała (...) za odpowiedzialnego – na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy – za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie zarzucanego mu czynu w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy.

W zakresie czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisów art. 11 ustawy (czyn drugi) RKO ustaliła, że Obwiniony w dniu 27 i 28 grudnia 2010 r. zatwierdził do wypłaty dwie faktury wystawione przez (...), a mianowicie:

- fakturę VAT „Pro Forma” nr FPF/47/2010 z dnia 27 grudnia 2010 r. dotyczącą sprzedaży 25,78 t węgla orzech o wartości 12 671,85 zł
- fakturę VAT „Pro Forma” nr FPF/48/2010 z dnia 27 grudnia 2010 r. dotyczącą sprzedaży 97,64 t węgla orzech o wartości 47 993,78 zł.

W dniach zatwierdzenia faktur dokonane zostały przelewy na rachunek Wykonawcy.

Wydatki te były w swojej istocie bezpodstawnym zaliczkowaniem przyszłych dostaw. W tym stanie rzeczy, w chwili dokonania przedmiotowych wydatków, (...) naru-

sył jedną z podstawowych zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych, a mianowicie wyrażoną w przepisie art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych regułą, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Umowa z dnia 8 stycznia 2010 r. z firmą (...) na dostawę węgla (wcześniej opisywana przy omawianiu zarzutu poprzedniego) nie przewidywała możliwości swoistego zaliczkowania dostaw, stąd też Obwiniony zatwierdzając do wypłaty wspomniane faktury doprowadził do dokonania wydatków ze środków publicznych nie posiadając tytułu do ww. działań.

Obwiniony w wyjaśnieniach złożonych w postępowaniu wyjaśniał, że przyczyną, dla której wyraził zgodę na wystawienie przez Wykonawcę dwóch faktur „pro forma”, a następnie zatwierdził je do wypłaty, była troska o wykorzystanie środków finansowych do końca roku budżetowego.

RKO uznała, że zachowując należytą staranność, Obwiniony mógł przy pomocy środków przewidzianych w umowie z dnia 8 stycznia 2010 r. zdyscyplinować Wykonawcę do terminowej realizacji przedmiotu umowy, co wyłączałoby sytuację nieprawidłowego dokonania wydatków na podstawie faktur „pro forma”, bądź spowodować, że ww. umowa uległaby rozwiązaniu, co również wyłączyłoby opisaną sytuację dokonywania wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego postanowieniami umowy z dnia 8 stycznia 2010 r.

W tym stanie rzeczy RKO uznała (...) za odpowiedzialnego – na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy – za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie zarzucanego mu czynu w rozumieniu art. 11 ustawy.

W zakresie czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisów art. 18 pkt. 1 ustawy (czyn trzeci) RKO ustaliła, że w Zespole Szkół Powszechnych w (...) nie udokumentowano przeprowadzenia inwentaryzacji drogą weryfikacji sald na podstawie dokumentów: zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, zobowiązań oraz potwierdzenia sald należności wobec kontrahentów i stanu rachunków bankowych według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. i 31 grudnia 2010 r. Ustalenia te utrwalone zostały w treści protokołu kontroli problemowej przeprowadzonej przez Skarbnika Gminy (...) w Zespole Szkół Powszechnych w okresie od 2 do 12 grudnia 2011 r. Protokół ten podpisał, obok kontrolującego, kierownik jednostki kontrolowanej – (...). Wykazanie zaniechania stanowiły naruszenie przepisów art. 26 ust. 1 pkt. 2 i 3 ustawy o rachunkowości. Przepisy te stanowią, że na ostatni dzień każdego roku obrotowego winna być przeprowadzona, między innymi, inwentaryzacja aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów – drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic, a także inwentaryzacja środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów

jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienia z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe – drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji tych składników.

W złożonych wyjaśnieniach, Obwiniony potwierdził, że opisane nieprawidłowości miały miejsce. W odniesieniu do zarzutu nieprzeprowadzenia inwentaryzacji drogą weryfikacji sald materiałów, których zakup księgowany jest bezpośrednio w koszty wyjaśnił, że jest taka praktyka niemagazynowania zakupionych materiałów, które w momencie zakupu są przekazywane, praktycznie w momencie zakupu, bezpośrednio odpowiednim pracownikom. Podniósł ponadto, że jego zdaniem za inwentaryzację odpowiada główna księgowa, której zadania w tym przedmiocie zostały powierzone zakresem obowiązków (w aktach sprawy brak jest tego dokumentu).

Zdaniem RKO, przywołane przez (...) okoliczności nie mogą stanowić podstawę do uwolnienia Obwinionego od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie zarzucanego mu czynu.

Odnosząc się do kwestii kary, RKO nie znalazła podstaw do wnioskowanego przez (...) odstąpienia od wymierzenia kary. Powoływanie się Obwinionego na wzorowe wypełnianie przez niego obowiązków służbowych nie znalazło potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym (dobra opinia dotyczyła wyłącznie spełniania obowiązków dydaktyczno-wychowawczych, a nie obowiązków jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych). W odniesieniu do zarzutów odnoszących się do nieprawidłowości przy zakupie węgla (zarzuty z art. 5 ust. 1 pkt. 2 i z art. 11 ust. 1), Obwiniony wnosił na rozprawie przed RKO o zastosowanie regulacji wynikającej z art. 27 ustawy, tj. uznania jego działań jako podjętych w celu ograniczenia skutków działań losowych. Do tego jednak wniosku Obwinionego RKO, w swoim uzasadnieniu, nie odniosła się.

RKO kierując się normami wynikającymi z art. 31 ust. 1 pkt. 1 i art. 37 ustawy, wymierzyła Obwinionemu łącznie, za wszystkie objęte postępowaniem czyny, karę upomnienia.

Od orzeczenia RKO (...) w dniu 31 lipca 2012 r. złożył odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwanej dalej GKO). Wnosi w nim o umorzenie postępowania, ewentualnie o odstąpienie od wymierzenia kary. Orzeczeniu zarzucił naruszenie przepisów art. 78 ust 1 pkt. 1 w związku z art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 oraz art. 36 ust. 1 ustawy.

Obwiniony przedstawił następujące uzasadnienie swojego odwołania.

W zakresie czynów pierwszego i drugiego Obwiniony podniósł, że około października 2010 r. Wykonawca przestał realizować dostawy, tłumacząc ten fakt brakiem na rynku węgla odpowiedniego asortymentu tego opału, będącego przedmiotem umowy. Uzgodniono, że kierując się koniecznością zapewnienia dostaw ciepła do budynków Zespołu Szkół Powszechnych i mieszkań Spółdzielni Mieszkaniowej dostarczony będzie węgiel drobniejszy, ale o kaloryczności większej niż to przewiduje umowa. Dostawa węgla tego asortymentu miała trwać do czasu unormowania się sytuacji na rynku węglowym. Obwiniony podkreślił, że miał do wyboru zerwanie umowy, otrzymanie kar umownych i ogłoszenie nowego przetargu, którego rozstrzygnięcie

trwałoby około miesiąca. Poza tym ze względu na sytuację na rynku węglowym w tamtym czasie istniały – jego zdaniem – obawy, czy wyłoniona w drodze nowego przetargu firma będzie w stanie dostarczyć węgiel, w terminach zapewniających niezakłócone dostawy ciepła. Podkreślił, że cena dostarczanego węgla była bardzo atrakcyjna i wynosiła 491,54 zł za tonę. W tym czasie w rozstrzygniętych przetargach uzyskiwano ceny w granicach 600 do 650 zł za tonę.

W zakresie czynu trzeciego Obwiniony podniósł, że w odniesieniu do inwentaryzacji materiałów, których zakup księgowany jest bezpośrednio w koszty rzeczywiście nie przeprowadzono inwentaryzacji, mimo iż nie były one zużyte do końca roku, gdyż materiały te były bezpośrednio przekazywane pracownikom a nie magazynowane (szkoła nie posiada magazynów). Ponadto Obwiniony stwierdził, że zgodnie z zakresem czynności za inwentaryzację odpowiedzialny był główny księgowy oraz kierownik gospodarczy, co wynika z ich zakresów czynności.

Na ewentualność nie uwzględnienia jego wniosku o umorzenie postępowania, Obwiniony wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary, uzasadniając to działaniem w szczególnych okolicznościach, a mianowicie sytuacją na rynku węglowym, jak i warunkami atmosferycznymi panującymi w tamtym czasie. W tych szczególnych okolicznościach, jak zaznacza Obwiniony, kierował się troską o zapewnienie dostaw ciepła dla szkoły i spółdzielni mieszkaniowej.

Ponadto Obwiniony podniósł, że w następstwie nieprawidłowego przeprowadzenia inwentaryzacji wprowadził w Zespole Szkół Powszechnych w (...) nową instrukcję inwentaryzacyjną. Wskazuje także, że przed popełnieniem zarzucanych czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych dobrze spełniał swoje obowiązki, czego dowodem jest dobra ocena pracy, liczne nagrody Wójta Gminy (...), dwukrotnie pozytywny wynik konkursu na stanowisko dyrektora szkoły.

W końcu Obwiniony podkreślił, że poniósł już konsekwencje zarzucanych czynów, gdyż Wójt Gminy (...) odwołał go z funkcji dyrektora szkoły, choć z tą decyzją się nie zgadza. Do odwołania (...) załączył zarządzenie Wójta w tej sprawie wraz z uzasadnieniem.

Rozprawa przed GKO odbyła się bez udziału Obwinionego (prawidłowo zawiadomionego) w dniu 29 października 2012 r. Na rozprawie Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o uniewinnienie Obwinionego z zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych odnoszących się do czynów z art. 5 ust 1 pkt. 2 i art. 11 ustawy, a w zakresie czynu odnoszącego się do art. 18 pkt. 1 ustawy – o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania komisji orzekającej.

GKO, po analizie materiału dowodowego oraz wysłuchaniu na rozprawie stanowiska Zastępcy Głównego Rzecznika, doszła do jednomyślnego wniosku, że odwołanie na uwzględnienie nie zasługuje i sprawa wymaga ponownego rozpoznania przez organ orzekający w celu zgromadzenia dodatkowego materiału dowodowego oraz odniesienia się do kwestii, które były podnoszone przez Obwinionego w toku postępowania przed organem orzekającym I Instancji, do których jednak RKO nie odniosła się.

W szczególności GKO zwarzyła, co następuje.

GKO, kierując się normą wynikającą z art. 24 ust. 1 ustawy, w pierwszej kolejności dokonała analizy prawa międzyczasowego, aby ustalić według jakich przepisów będzie orzekała. Analiza ta prowadzi do wniosku, że przepisy obowiązujące w czasie popełnienia czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych nie są względniejsze dla sprawcy, a tym samym należy stosować przepisy obowiązujące w czasie orzekania przed GKO. Skład orzekający ustalił, że w zakresie czynów przypisanych Obwinionemu nastąpiła zmiana jednej z norm sankcjonujących. Dotyczy to przepisu art. 11 ust. 1 ustawy, który został zmieniony ustawą z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 240, poz. 1429), która weszła w życie z dniem 11 lutego 2012 r. Zmieniona norma sankcjonująca, za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznaje dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w czasie popełnienia czynu, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Zmiana ta ma więc, zdaniem Składu Orzekającego GKO, charakter doprecyzowujący źródła upoważnienia do dokonywania wydatków i nie oddziałuje w sposób negatywny zarówno na zakres odpowiedzialności Obwinionego, jak i ocenę jego działań objętych wnioskiem o ukaranie. Pozostałe normy sankcjonujące, tj. art. 5 ust. 1 pkt. 2 i art. 18 pkt. 1 nie uległy zmianie. Podobnie przepisy prawa materialnego wskazane w przypisanych czynach jako naruszone, nie zmieniły się w okresie od naruszenia dyscypliny finansów publicznych do orzekania przed GKO. Chodzi mianowicie o art. 254 pkt. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (w zakresie czynu z art. 5 ust. 1 pkt. 2), art. 44 ust. 2 i 44 ust. 3 pkt. 3 tej ustawy (w zakresie czynu z art. 11 ust. 1) oraz art. 26 ust. 1 pkt. 2 i pkt. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 o rachunkowości (w zakresie czynu z art. 18 pkt. 1).

GKO przyjęła ustalony przez RKO stan faktyczny, uznając jednakże, że zgromadzony materiał dowodowy nie w każdym przypadku jest wystarczający (a więc wymaga uzupełnienia), a dokonana jego ocena – wyczerpująca. I tak: w zakresie czynu pierwszego Zdaniem Składu Orzekającego GKO, doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez zaniechanie dochodzenia kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji umowy z dnia 8 stycznia 2010 r. na dostawę opału. Zamawiający był obowiązany na mocy par. 21 w związku z par. 9 tej umowy dochodzić kar umownych za 36 dni zwłoki w jej wykonaniu. RKO prawidłowo wywiodła, że, o ile porozumienie stron umowy co do zmiany terminu jej realizacji mogło być pod pewnymi warunkami skuteczne na etapie przed datą końcową wykonania kontraktu, to oświadczenie ze strony Zamawiającego co do zmiany tego terminu, już po jego upływie, tego waloru mieć nie może. Tym samym Zamawiający powinien naliczyć Wykonawcy kary umowne za okres od zakreślonej umową daty jej wykonania do daty faktycznej realizacji ostatniej dostawy. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobieranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca

z prawidłowego obliczenia. Zaniechanie dochodzenia kar umownych, w opisanym stanie faktycznym, wypełnia więc znamiona czynu zabronionego określonego tym przepisem. Czynem tym naruszono wyrażoną w art. 254 pkt. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych podstawową zasadę gospodarki finansowej nakazującą ustalać, pobierać i odprowadzać dochody budżetowe na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów (w stanie faktycznym przedmiotowej sprawy- wynikających z umowy).

Skład Orzekający nie podziela wyrażonego na rozprawie przed GKO poglądu Zastępcy Głównego Rzecznika, że w zakresie odpowiedzialności z art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy można dochodzić tej odpowiedzialności dopiero wtedy, gdy minie okres przedawnienia wymagania roszczenia, a nie od pierwszego dnia kiedy zaczyna się okres, gdy można dochodzić zwrotu kar umownych. Zdaniem GKO, ustawodawca przewidział penalizację czynu polegającego na dopuszczeniu do przedawnienia należności jako odrębną normę sankcjonującą wyrażoną w art. 5 ust.1 pkt. 3 ustawy. Gdyby więc przyjąć to stanowisko Zastępcy Rzecznika, przepis ust. 1 pkt. 2 tego artykułu stałby się praktycznie martwy, co przeczyłoby zasadzie racjonalnego ustawodawcy.

W zakresie odpowiedzialności podmiotowej, generalnie GKO podziela ustalenia poczynione w tym zakresie przez organ orzekający I instancji. Jednakże zastrzeżenia GKO budzi brak odniesienia się przez RKO do podnoszonej przez Obwinionego okoliczności działania w sytuacji, która jego zdaniem, kwalifikuje się pod dyspozycję z art. 27 ustawy, tj. nie dochodzenia odpowiedzialności w przypadku działania lub zaniechania podjętego wyłącznie w celu ograniczenia skutków działania losowego. Obwiniony podnosił na rozprawie przed RKO o zakłóceniach dostaw węgla, wywołanych strajkami na kopalniach i niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi. Kwestię tę Obwiniony podniósł ponownie w odwołaniu. Sprawę tę musi ponownie zbadać RKO, uzupełniając, w razie takiej potrzeby, materiał dowodowy. Uzupełnienia tego nie może dokonać GKO we własnych zakresie, gdyż stosownie do normy art. 144 ust. 2 ustawy opiera się wyłącznie na materiale dowodowym zebranym przez komisję orzekającą i ewentualnie na dokumentach dołączonych do odwołania.

Podobnie też RKO nie odnosiła się w ogóle do zarzucanego Obwinionemu czynu z punktu widzenia jego szkodliwości dla finansów publicznych, w kontekście art. 28 ustawy. Wprawdzie w czasie postępowania przed RKO kwestii tej Obwiniony nie podnosił (wskazał na nią dopiero w odwołaniu), to jednak uwzględniając stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (Wyrok z dnia 27 października 2011-sygn. akt V SA/Wa 1197/11) komisje orzekające powinny oceniać zasadność podjętego rozstrzygnięcia z punktu widzenia ewentualnego naruszenia art. 28 ustawy poprzez jego niezastosowanie. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy RKO powinna to uzupełnić.

W zakresie czynu drugiego nie budzi wątpliwości GKO dokonana przez RKO ocena odpowiedzialności przedmiotowej w zakresie czynu polegającego na dokonaniu wydatku z przekroczeniem zakresu upoważnienia na podstawie faktur „pro forma”, dokumentujących bezpodstawne zaliczkowanie przyszłych dostaw węgla. Ocena ta ma oparcie w zgromadzonym w przedmiotowej sprawie materiale dowodowym. Czyn ten wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Skład Orzekający nie podziela wyrażonego przez Zastępcę Głównego Rzecznika, na rozprawie przed GKO, poglądu przeciwnego, ograniczającego możliwość penalizacji wyłącznie do czynu odnoszącego się do dokonania wydatku bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia, wynikającego z planu finansowego. Omawiany przepis, zdaniem Składu Orzekającego GKO, każe dochodzić odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych również w przypadku przekroczenia przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, o czym stanowi art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Takim przepisem, który został naruszony jest wiążąca Strony umowa z dnia 8 stycznia 2010 r., która nie przewidywała możliwości zaliczkowania przyszłych dostaw. To że kwestia ta jest, jak zauważa Zastępca Rzecznika, przedmiotem regulacji cywilno-prawnych i powinna być rozstrzygana przez strony wyłącznie na podstawie przepisów Kodeksu Cywilnego – nie ogranicza, zdaniem GKO, możliwości dochodzenia odpowiedzialności z przepisów o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. GKO pragnie przytoczyć, w tym miejscu, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wprowadzający dotyczący naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 ustawy poprzez dokonanie wydatków z naruszenia przepisów prawa pracy, ale potwierdzający możliwość egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w przypadku dokonania wydatku niezgodnie z przepisami dotyczącymi ich poszczególnych rodzajów. W wyroku z dnia 4 sierpnia 2010 r. – sygn. akt V S.A./Wa739/10 Sąd stwierdził, że zarzut naruszenia z art. 11 ust. 1 ustawy należy odczytywać w ten sposób, że upoważnienie do dokonania wydatków ze środków publicznych dotyczy zarówno zakresu podmiotowego (odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych), jak i upoważnienia rozumianego przedmiotowo, które musi wynikać z istnienia zawartej w przepisach prawa materialnego podstawy prawnej do dokonania konkretnego wydatku. I dalej Sąd stwierdza, że: „Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (aktualnie tożsamy temu przepisowi jest art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – uwaga GKO) wydatek ze środków publicznych dokonany musi być na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Sam plan finansowy nie stanowi przy tym wystarczającej podstawy do uzasadnienia wydatków, jeśli nie ma wystarczającej podstawy materialno prawnej. W zakresie dyscypliny finansów publicznych nie sposób stosować zasady: „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz należy stosować zasadę „dozwolone (w zakresie wydawania środków publicznych) jest to, co prawo wyraźnie przewiduje. Ponadto, zdaniem GKO, uzasadnieniem do zaliczkowania przyszłych dostaw węgla nie może być potrzeba wydatkowania środków budżetowych w związku z kończącym się rokiem budżetowym, na co wielokrotnie zwracano uwagę w licznych orzeczeniach GKO.

W zakresie ustaleń RKO odnoszących się do oceny czynu, zastrzeżenia Składu Orzekającego GKO, podobnie jak w przypadku czynu pierwszego, budzi brak odniesienia się do podniesionego przez Obwinionego działania w warunkach wskazujących na możliwość zastosowania art. 27 ustawy oraz brak analizy szkodliwości czynu dla finansów publicznych, w kontekście normy art. 28 ustawy. Kwestie te stanowiły także zasadniczą przesłankę odwołania Obwinionego. Sprawy te należy uzupełnić w toku ponownego rozpoznania przedmiotowej sprawy przez organ orzekający.

W zakresie czynu trzeciego nie budzą wątpliwości GKO ustalenia RKO w zakresie odpowiedzialności przedmiotowej. W Zespole Szkół Powszechnych w (...) nie udokumentowano przeprowadzenia inwentaryzacji drogą weryfikacji sald na podstawie dokumentów: zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, zobowiązań oraz potwierdzenia sald należności wobec kontrahentów i stanu rachunków bankowych według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. i 31 grudnia 2010 r. Tym samym naruszono dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt. 1 ustawy. Wykazanie zaniechania stanowiły naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 26 ust. 1 pkt. 2 i 3 ustawy o rachunkowości. Wątpliwości natomiast budzi dokonana przez Komisję I Instancji ocena odpowiedzialności podmiotowej w świetle zebranego materiału dowodowego, który jest dalece niewystarczający, aby przypisać odpowiedzialność konkretnej osobie. Zebrany materiał ogranicza się wyłącznie do protokołu z kontroli problemowej oraz bilansu Zespołu Szkół Powszechnych w (...) na dzień 31 12 2009 i 31 12 2010 r. Brak jest natomiast dokumentów źródłowych, które pozwoliłyby na jednoznaczną ocenę odpowiedzialności osób, które doprowadziły do tego stanu. Chodzi między innymi o takie dokumenty jak zarządzenia w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji za 2009 i 2010 r., zakładowa instrukcja inwentaryzacyjna, dokumenty powierzenia obowiązków w zakresie inwentaryzacji przez kierownika jednostki innej osobie. GKO stwierdza, że protokół kontroli problemowej jest dokumentem wtórnym i nie może stanowić wystarczającej podstawy do wskazywania osób odpowiedzialnych, nawet w przypadku, gdy osoby te nie kwestionowały ustaleń kontroli i pod protokołem się podpisały. Obwiniony w swoim odwołaniu podnosi między innymi, że (cyt) „(...) za inwentaryzację zgodnie z zakresem czynności odpowiedzialny był główny księgowy (pkt. 4, ppkt h zakresu czynności) oraz kierownik gospodarczy (pkt. 3 ppkt 1 zakresu czynności)”. Zgromadzony przez RKO materiał dowodowy, który, jak wcześniej podkreślono, stanowi podstawę do rozstrzygnięć przed GKO, uniemożliwia weryfikację tego stwierdzenia pod kątem ewentualnego przypisania odpowiedzialności innej osobie. Obwiniony nie dołączył także do odwołania dokumentu, który by umożliwił weryfikację odpowiedzialności za naruszenie przepisów w zakresie inwentaryzacji, ale to nie na nim spoczywa obowiązek dowodzenia swojej niewinności. Problem ten zresztą Obwiniony podnosił także na rozprawie przed RKO, jednakże w swoim uzasadnieniu organ ten to tej kwestii się w ogóle nie odniósł, co stoi w sprzeczności z postanowieniami art. 137 ust. 2 pkt. 2 ustawy. Stąd też konieczne jest uzupełnienie materiału dowodowego i ponowne rozważenie odpowiedzialności konkretnych osób za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy przeprowadzaniu i rozliczaniu inwentaryzacji za 2009 i 2010 r. W tym zakresie należy także zbadać prawidłowość ewentualnego powierzenia obowiązków, w kontekście przepisów art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości.

RKO, rozpoznając ponownie przedmiotową sprawę, po uwzględnieniu wskazań GKO odnoszących się do poszczególnych czynów, winna również ponownie przeanalizować wymiar kary, kierując się wskazaniem określonymi w rozdziale 3 ustawy. Powinna także odnieść się do podnoszonego w odwołaniu działania w szczególnych okolicznościach przy realizacji dostaw węgla oraz przyczynienia się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych (wprowadzenie nowej instrukcji inwentaryzacyjnej).

Biorąc powyższe pod uwagę, GKO orzekła jak w sentencji.

7.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 29 października 2012 r.

sygn. akt BDF1/4900/94/94/12/2626

– orzeczenie prawomocne – nie upłynął okres na złożenie skargi do WSA

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

Przewodniczący:	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	Marcin Krzywoszyński
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Artur Walasik (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Teresa Warszawska
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 października 2012 r. odwołania Obwinionego (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie z 28 czerwca 2012 r., sygn. akt: RKO-522/3/12, w zakresie w którym uznano Obwinionego (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Szkoły (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zaciągnięciu w dniu 11 kwietnia 2011 r. zobowiązania bez upoważnienia określonego planem finansowym, zlecając Firmie (...) „wykonanie instalacji monitoringu hali sportowej”, z terminem realizacji robót do 30 czerwca 2011 r., za wynagrodzeniem w wysokości 19,586,74 zł brutto, nie mając w planie finansowym Szkoły (...) zaplanowanych żadnych wydatków inwestycyjnych w dziale 801, rozdziale 80101 § 6060, czym naruszył dyspozycję przepisów art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł.

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze 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

W orzeczeniu z dnia 28 czerwca 2012 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie (zwana dalej RKO) uznała Pana (...), pełniącego w czasie popełnienia zarzucanego czynu obowiązki Dyrektora Szkoły (...), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej ustawą), poprzez zaciągnięcie w dniu 11 kwietnia 2011 r. zobowiązania bez upoważnienia określonego planem finansowym zlecając Firmie (...) „wykonania instalacji monitoringu hali sportowej”. Wynagrodzenie Wykonawcy ustalono w wysokości 19.585,74 zł brutto, a termin zakończenia całości robót wyznaczono na dzień 30 czerwca 2011 r. Mając na względzie, iż w dniu dokonania zlecenia wykonania wyżej wymienionych robót w planie finansowym Szkoły (...) nie zaplanowano żadnych wydatków inwestycyjnych w dziale 801, Rozdział 80101, §6060, Pan (...) zaciągnął zobowiązanie bez upoważnienia na kwotę: 19.586,74 zł, czym naruszył dyspozycję przepisów art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy odstąpiono od wymierzenia kary.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO wskazała, co następuje. Oceniając zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy w zakresie określonym we wniosku o ukaranie, RKO wskazała, iż zgodnie z dyspozycją art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. RKO uznała, iż w przedmiotowej sprawie zostały wypełnione przesłanki dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych, stąd przypisała Obwinionemu odpowiedzialność.

Na rozprawie Obwiniony wyjaśnił okoliczności, którymi kierował się podejmując decyzję o zleceniu montażu monitoringu w Szkole. Kierował się przede wszystkim obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa dzieciom i wynajmującym salę gimnastyczną, a także dbałością o powierzone mienie publiczne poprzez zabezpieczenie go przed ewentualnymi kradzieżami i dewastacją. Inną formą zapewnienia bezpieczeństwa, np. dodatkowe godziny dla pracownika ochrony były przewidziane w planie organizacyjnym Szkoły w ilości niewystarczającej w opinii Dyrektora Szkoły. Kierował się ponadto zapewnieniami Wójta, że środki w budżecie zostaną przewidziane na realizację monitoringu. Przyznał, iż nie posiadał pisemnego zapewnienia ze strony Wójta o zabezpieczenie środków na montaż monitoringu. Dodał ponadto, iż posiadał środki z wynajmu sali, które odprowadzał do budżetu gminy i sądził, że pokryją w pewnym stopniu wydatki na monitoring sali gimnastycznej.

Świadkowie potwierdzili, że Dyrektor informował ich o fakcie, iż Wójt obiecał przyznanie środków na realizację monitoringu w szkole, ale żaden nie był świadkiem

rozmowy z Wójtem. Główna księgowa szkoły zeznała, iż szkoła nie posiadała utworzonego rachunku dochodów własnych, na którym mogłaby gromadzić środki z wynajmu sali gimnastycznej. Dodała, iż o realizacji monitoringu dowiedziała się dopiero po wpłynięciu faktury, czyli po montażu monitoringu, wcześniej nie wpłynęły żadne wnioski dyrektora o zmianę w planie finansowym szkoły. Obwiniony nie przestrzegał obowiązujących w Gminie procedur do zaciągania zobowiązań. Groźba postępowania sądowego oraz umorzenie odsetek za zwłokę w realizacji zobowiązań przesądziły o zwiększeniu planu finansowego Szkoły w dniu 7 października 2011 r. poprzez przesunięcie środków z działu 801, rozdział 80146 §4300 doskonalenie zawodowe nauczycieli w wysokości 22.000 zł do działu 801 rozdział 80101 §4210 z przeznaczeniem na zapłatę zobowiązania za montaż monitoringu.

Na rozprawie obrońca Obwinionego wnioskował o przeprowadzenie dowodu z kolejnych świadków. Skład orzekający, mając na względzie przepis art. 89 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy mówiący, iż jeżeli okoliczność, która ma być udowodniona nie ma znaczenia dla sprawy, a dowód jest nieprzydatny do stwierdzenia danej okoliczności może oddalić wniosek dowodowy, postanowił o oddaleniu wniosku. RKO uznała, iż potwierdzenie „zobowiązania Wójta, iż środki na zabezpieczenie sali w sposób ogólny znajdują się w budżecie” nie ma i nie może mieć żadnego wpływu na treść rozstrzygnięcia. Obrońca wnioskował ponadto o przeprowadzenie dowodu z zeznań pracowników technicznych gminy. RKO odnośnie tego wniosku uznała, że w następstwie konfrontacji dowodu z okolicznością oznaczoną we wniosku nie zostanie udowodnione oczekiwanie wnioskodawcy. Nieprzydatne jest bowiem wezwanie pracowników technicznych, którzy z czynem będącym przedmiotem postępowania nie mają niczego wspólnego.

Zdaniem RKO, przytoczone wyjaśnienia nie mogą stanowić podstawy do uwolnienia Obwinionego od odpowiedzialności, jakkolwiek mogą być wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o wymierzeniu kary. RKO zauważyła ponadto, iż zlecenie realizacji monitoringu nie posiadało akceptacji (parafy) głównego księgowego. Art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż złożenie podpisu na dokumencie przez głównego księgowego oznacza, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki. RKO zwróciła uwagę na szczególne regulacje odnośnie kontrasygnaty głównego księgowego, która zdaniem RKO stanowi potwierdzenie (gwarancję), że jednostka dysponuje środkami finansowymi niezbędnymi do wykonania zaciągniętego zobowiązania, a tym samym legalnie dokonuje czynności. RKO ponadto odniosła się do przekonania obrońcy zawartego również we wnioskach dowodowych, że Szkoła posiadała środki z wynajmu sali, które mogły zostać przeznaczone na realizację monitoringu. Szkoła (...) jest jednostką budżetową, a to oznacza, że dokonuje wydatków bezpośrednio z budżetu i odprowadza do odpowiedniego budżetu pobrane dochody.

Odstępując od wymierzenia Obwinionemu kary, RKO wzięła pod uwagę dotychczasową niekaralność Obwinionego, a także brak wystąpienia szkody w finansach publicznych. RKO uznała, że wymierzenie Obwinionemu nawet najłagodniejszej kary, jaką jest kara upomnienia, byłoby zbyt surowe przy uwzględnieniu okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Czynny, których dopuścił się Obwiniony nie spowodowały uszczerpkienia finansów publicznych, a wyłącznie zakłóciły ład, Obwiniony działał również w celu zapobieżenia szkodzie w mieniu publicznym. RKO

wzięła również pod uwagę krótki okres sprawowania funkcji dyrektora szkoły na podstawie powierzenia Mu obowiązków. RKO uznała, że w przedmiotowej sprawie sam fakt przeprowadzenia postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest wystarczającą przestrogą dla Obwinionego.

W dniu 14 sierpnia 2012 r. obrońca Obwinionego wniósł odwołanie od orzeczenia RKO, w którym zarzucił orzeczeniu naruszenie:

- a) art. 74 ust. 1 ustawy poprzez brak odroczenia terminu posiedzenia z dnia 28 czerwca 2012 r. co uniemożliwiło Obwinionemu skorzystanie z prawa do obrony poprzez zadawanie pytań świadkowi oraz przedstawienie swoich wyjaśnień w sprawie;
- b) art. 27 ust. 1 ustawy poprzez brak uwzględnienia okoliczności sprawy, że działanie Obwinionego podjęte zostało celem ograniczenia skutków zdarzenia losowego.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, co następuje. W toku postępowania Obwiniony wniósł o odroczenie posiedzenia z dnia 28 czerwca 2012 r. RKO nie przychyliła się do przedmiotowego wniosku, co pozostaje w sprzeczności z dyspozycją art. 74 ust. 1 ustawy, tj. czynnego udziału Obwinionego celem podejmowania czynności obrony. Prawo do obrony polega w szczególności na możliwości samodzielnego przedstawienia dowodów na swoją obronę przez Obwinionego oraz składania wyjaśnień. Obwiniony może też przedstawiać wnioski dowodowe. W toku postępowania wobec braku uzasadnionego wniosku o odroczenie terminu rozprawy – uprawnienie do obrony nie zostało zachowane, a wbrew stanowisku RKO – rolą obrońcy nie jest składanie wyjaśnień za Obwinionego, gdyż obwiniony ma uprawnienie do osobistego podejmowania czynności, co jest jego gwarantowanym prawem. Istotą działania obrońcy jest podejmowanie czynności na korzyść obwinionego, jednak nie może on składać za obwinionego wyjaśnień, a także nie ma zdolności do posiadania wiedzy na temat czynności obrony jakie podejmuje Obwiniony (m.in. złożenie nowych wniosków dowodowych). Stąd uniemożliwienie czynnego udziału obwinionemu stanowi naruszenie prawa do obrony. Ustanowienie obrońcy nie ogranicza samodzielnego działania obwinionego, co zostało mu uniemożliwione na posiedzeniu w dniu 28 czerwca 2012 r. wobec braku odroczenia terminu posiedzenia.

Ponadto, strona odwołująca się wskazała, że RKO naruszyła dyspozycję art. 27 ust. 1 ustawy poprzez brak uwzględnienia okoliczności sprawy, że działanie Obwinionego podjęte zostało celem ograniczenia skutków zdarzenia losowego. W toku postępowania wskazano, że działanie Obwinionego było skierowane na uniknięcie wyrządzenia dalszej szkody, jaka może powstać w związku ze zdarzeniami losowymi, np. kradzieże w nowo wybudowanej sali gimnastycznej w szkole, zniszczenia, konieczność zapewnienia bezpieczeństwa. Powszechnie bowiem obecne są rejestratory, które zwiększają bezpieczeństwo poprzez sam fakt ich zainstalowania. Uważa się, że działania człowieka, charakteryzujące się przykładowo przemocą, mogą mieć charakter zdarzenia losowego. Przepis w szczególności wymienia te zdarzenia, które zagrażają życiu i zdrowiu ludzi albo – jeżeli sprowadzić sprawę do wymiaru finansowego – grożą powstaniem szkody niewspółmiernie większej niż spowodowana działaniem lub zaniechaniem naruszającym dyscyplinę finansów publicznych. W konsekwencji podjęcie działań wyposażenia sali gimnastycznej i szkoły w urządzenia rejestrujące obraz było zasadne w świetle zapewnienia bezpieczeństwa i uniknięcia powstania niekorzystnych zdarzeń

losowych. Kwota zobowiązania – nieco ponad 19 tys. zł nie uszczupliła budżetu gminy, a środki powyższe były wcześniej potwierdzane, że będą do dyspozycji Obwinionego. Wskutek tego Obwiniony podjął działania celem zabezpieczenia mienia szkoły oraz uniemożliwienia powstania niepowetowanej szkody.

Główna Komisja Orzekająca (dalej zwana GKO), rozpatrując odwołanie, uwzględniła zebrany w sprawie materiał dowodowy. GKO przychyliła się do przedstawionej przez RKO argumentacji dotyczącej względności ustaw.

Odnosząc się do pierwszego ze sformułowanych w odwołaniu zarzutów, iż w toku postępowania przed RKO nie zapewniono Obwinionemu prawa do obrony, GKO zwraca uwagę na to, iż ustawa, na co właściwie zwraca uwagę obrońca Obwinionego, zapewnia obwinionemu prawo do obrony w toku całego postępowania. Jednym z elementów tego prawa jest udział obwinionego w rozprawie. Konsekwentnie ustawa zabezpiecza możliwość tego udziału wprowadzając obowiązek zawiadomienia obwinionego z odpowiednim wyprzedzeniem. Idąc dalej, ustawa określa sytuację, w przypadku wystąpienia których nakazuje się odroczenie rozprawy. Mając na uwadze dyspozycje art. 125 ustawy, odroczenie rozprawy będzie miało miejsce zarówno w przypadku braku dowodu doręczenia (pkt 1) oraz istnienia takiego dowodu (pkt 2 i 3). W przedmiotowej sprawie należy wykluczyć obowiązek zastosowania dyrektywy art. 125 pkt 1 ustawy; albowiem w aktach sprawy znajduje się koperta z wymaganymi art. 186 ust. 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych adnotacjami pocztowej placówki oddawczej. Zgodnie natomiast z ust. 6 przywołanego przepisu, doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia okresu, na który pismo pozostawiono w pocztowej placówce oddawczej. W przedmiotowej sprawie należy więc uznać, iż doszło do prawidłowego doręczenia zawiadomienia o wyznaczonym terminie rozprawy. Konfrontacja terminu powtórnego awizowania oraz terminu rozprawy pozwalają przyjąć również, iż w przedmiotowej sprawie nie zachodzą przesłanki do zastosowania art. 125 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W przedmiotowej sprawie rozstrzygnąć należy zatem, czy komisja orzekająca I instancji zobowiązana była zastosować się do dyrektywy art. 125 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym rozprawę odracza się, jeżeli w aktach sprawy jest dowód doręczenia obwinionemu i jego obrońcy zawiadomienia o rozprawie, a obwiniony lub jego obrońca należycie usprawiedliwi swoją nieobecność na rozprawie i wystąpi z wnioskiem o odroczenie rozprawy. W aktach sprawy znajduje się potwierdzenie prawidłowego doręczenia zawiadomienia obrońcy Obwinionego, pozostaje więc określić, czy zachodzą przesłanki należytego usprawiedliwienia nieobecności. W aktach sprawy (karta nr 163) znajduje się wniosek Obwinionego z dnia 19 czerwca 2012 r. o odroczenie rozprawy, w którym wskazuje się, iż w dniu 29 czerwca 2012 r. kończył się rok szkolny, a tym samym Obwiniony jako nauczyciel i wychowawca był zobowiązany do wypełnienia szeregu czynności celem prawidłowego wypełnienia obowiązków związanych z zakończeniem roku szkolnego, które w szczególności dotyczyły wypełniania świadectw szkolnych, ich sprawdzenia oraz pomocy innym nauczycielom w tym zakresie, a także przygotowanie uczniów do zakończenia roku szkolnego. GKO uznała, iż przedstawione przez Obwinionego powody nie zasługują na uznanie należytego usprawiedliwienia nieobecności. Po pierwsze termin rozprawy wyznaczony został na dzień 28 czerwca 2012 r., a nie dzień

zakończenia roku szkolnego, to jest 29 czerwca 2012 r.; pozwala to – uwzględniając, iż Obwiniony kieruje wniosek w dniu 19 czerwca 2012 r. – przyjąć, iż Obwiniony miał możliwość takiego zorganizowania pracy kierowanej przez niego placówki oświatowej, aby odpowiednie czynności albo wykonać z odpowiednim wyprzedzeniem albo powierzyć je innym nauczycielom. Po drugie zakres czynności, których konieczność wykonania, zdaniem Obwinionego, wykluczała możliwość udziału w rozprawie, nie ma charakteru czynności nadzwyczajnych, których wykonanie wymaga szczególnego przygotowania czy poświęcenia dodatkowego czasu. W związku z powyższym GKO uznała, iż odwołanie w tym zakresie nie zasługuje na uznanie.

Odnosząc się do drugiego zarzutu określonego w odwołaniu, iż RKO nie uwzględniła dyspozycji art. 27 ustawy, zgodnie z którym nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku działania lub zaniechania podjętego wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego; GKO uznała co następuje. Wskazany przepis w sposób jednoznaczny określa, iż podstawą nie dochodzenia odpowiedzialności jest zapobieganie skutkom zdarzeń losowych, a nie zapobieganie wystąpieniu zdarzenia losowego, jak argumentuje to strona odwołująca się. Ponadto w przedmiotowej sprawie należy uznać, iż montaż monitoringu, ze swej istoty – co także Obwiniony podnosił w swoich wyjaśnieniach – ma zapobiegać wystąpieniu zdarzeń stanowiących konsekwencje działania człowieka, a nie jest działaniem podjętym wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego.

Zabezpieczenie majątku oraz osób korzystających z tego majątku, czemu służyć ma system monitoringu, powinno być rozważone przez Obwinionego na etapie budowy lub modernizacji hali sportowej, a nie dopiero po oddaniu jej do użytkowania. Obwiniony mógł przewidywać potrzebę ograniczenia niepożądanego zachowania użytkowników obiektu, planując przy okazji budowy lub modernizacji hali sportowej montaż systemu monitoringu. W związku z powyższymi uwagami, GKO uznała, iż odwołanie w tym zakresie także nie zasługuje na uznanie.

GKO oceniła, że działanie Obwinionego było zawinione. Naruszenie prawa, do jakiego doszło dotyczyło obowiązku o charakterze podstawowym i od każdej osoby pełniącej funkcje kierownika jednostki można wymagać, aby regulacje w tym zakresie znała i dawała im posłuch. W niniejszej sprawie nie wystąpiły także inne okoliczności wyłączające winę Obwinionego.

Biorąc powyższe pod uwagę, GKO orzekła jak w sentencji.

8.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 18 października 2012 r.

sygn. akt BDF1/4900/83/84/12/2401

– orzeczenie prawomocne – nie upłynął okres na złożenie skargi do WSA

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Maria Karlikowska
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Władysław Budzeń
	<i>Członek GKO:</i>	Teresa Warszawska (spr.)
Protokolant:		Hanna Kąkol

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 października 2012 r. odwołania Obwinionej od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 12 czerwca 2012 r. sygn. akt RIO.XII.53-12/2012, którym uznano Obwinioną (X), pełniącą w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora (...) Szpitala Specjalistycznego, winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) – zwanej dalej także ustawą (w dacie popełnienia naruszenia art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy), polegającego na tym, że w dniu 1 lipca 2009 r. podpisując w imieniu (...) Szpitala Specjalistycznego umowę z (AB) Stacją Ratownictwa Medycznego na zakup, w okresie od 1 lipca 2009 r. do 31 grudnia 2010 r., usługi odbioru i transportu zwłok z oddziałów i innych komórek organizacyjnych Szpitala do Prosektorium Szpitala o wartości brutto 171000 zł plus zmienny iloczyn kwoty brutto 200 zł oraz ilości transportowanych przez wykonawcę zwłok; w okresie świadczenia usługi wykonanej w łącznej kwocie 325063,44 zł; udzieliła zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, naruszając art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)

oraz wymierzono Obwinionej karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:
 - 1) uchyla zaskarżone orzeczenie w całości,
 - 2) **uniewinnia Obwinioną od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy;**
2. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze 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

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, wszczętego postanowieniem z dnia 20 marca 2012 r. Nr RDFFP-53-2/2012, wniósł o ukaranie (wniosek z dnia 10 maja 2012 r.) Pani (X) – pełniącej funkcję Dyrektora (...) Szpitala Specjalistycznego – karą upomnienia za popełnienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na podpisaniu w dniu 1 lipca 2009 r. w imieniu (...) Szpitala Specjalistycznego umowy z (AB) Stacją Ratownictwa Medycznego na zakup, w okresie od 1 lipca 2009 r. do 31 grudnia 2010 r., usługi odbioru i transportu zwłok z oddziałów i innych komórek organizacyjnych Szpitala do Prosektorium Szpitala o wartości brutto 171 000 zł plus zmienny iloczyn kwoty brutto 200 zł oraz ilości transportowanych przez wykonawcę zwłok, udzielając w ten sposób zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, ustalił następujący stan faktyczny. W dniu 2 czerwca 2009 r. Wojewódzki Szpital Specjalistyczny ogłosił konkurs na świadczenie usług w zakresie transportu zwłok z oddziałów Szpitala do prosektorium Szpitala, w okresie od 1 lipca 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. Postępowanie zostało przeprowadzone na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.), w trybie określonym w rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 13 lipca 1998 r. w sprawie umowy o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne (Dz. U. Nr 93, poz. 592). Złożone zostały dwie oferty: jedna przez Konsorcjum (Z P), którego liderem był ZUP oferujące odbiór zwłok za 107 zł, gotowość – bezpłatnie oraz druga przez Pana (C), prowadzącego działalność pod firmą (AB) Stacja Ratownictwa Medycznego, oferującą odbiór zwłok za 200 zł, gotowość – 10 000 zł miesięcznie. W wyniku negocjacji z (AB) Stacją Pogotowia Medycznego ustalona została kwota z tytułu gotowości w wysokości 9 500 zł miesięcznie, zaś kwota 200 zł za odbiór i transport zwłok została podtrzymana. W dniu 22 czerwca 2009 r. komisja konkursowa odrzuciła ofertę Konsorcjum (Z P) uznając, że Konsorcjum zostało powołane do świadczenia usług pogrzebowych a nie świadczeń medycznych. Zdaniem Komisji konkursowej, usługa transportu zwłok z oddziału do prosektorium szpitala jest nadal usługą medyczną i nie może w konkursie uczestniczyć firma

pogrzebowa. Powołano się na art. 1 ust. 4 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, który zabrania działalności polegającej na świadczeniu usług pogrzebowych na terenie zakładu opieki zdrowotnej. W tym stanie rzeczy, w dniu 1 lipca 2009 r. została zawarta umowa z (AB) Stacją Ratownictwa Medycznego na wynegocjowanych warunkach.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wniosek o ukaranie uzasadniał m.in. tym, że zgodnie z art. 5 pkt 40 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135 z późn. zm.) świadczeniem zdrowotnym jest działanie służące profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działanie medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich udzielania. Usługi transportu zwłok między oddziałami szpitala nie kwalifikują się do grupy świadczeń zdrowotnych, które mogą dotyczyć wyłącznie działań leczniczych podejmowanych dla zachowania życia lub zdrowia pacjenta – osoby żyjącej. Mimo otwartego katalogu działań, które mogą wchodzić w zakres świadczenia zdrowotnego, nie można uznać, że transport zwłok służy zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia. Również wykładnia językowa pojęcia świadczeń zdrowotnych zawarta w art. 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej nie powinna – zdaniem Rzecznika – budzić wątpliwości interpretacyjnych, a wyjątek w zakresie stosowania prawa zamówień publicznych określony w art. 35 ust. 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej nie może być traktowany rozszerzająco w drodze wykładni systemowej lub funkcjonalnej. Brak było również przesłanek do stwierdzenia, iż usługi transportu zwłok musiały wykonywać podmioty wymienione w art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Zdaniem Rzecznika, transport zwłok będący przedmiotem umowy nie jest również transportem sanitarnym. Zgodnie bowiem z art. 70 ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, transport sanitarny jest to przewóz osób albo materiałów biologicznych i materiałów wykorzystywanych do udzielania świadczeń zdrowotnych, wymagających specjalnych warunków transportu. Zwłoki nie są osobą, ani materiałem biologicznym czy też materiałem wykorzystywanym do udzielenia świadczeń zdrowotnych. Śmierć pacjenta powoduje, że staje się „osobą zmarłą” – § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 31 października 2006 r. w sprawie postępowania ze zwłokami osób zmarłych w szpitalu.

W dacie rozpoznawania sprawy, zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, podmiot leczniczy spełniający przesłanki określone w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.) może udzielić zamówienia na udzielanie w określonym zakresie świadczeń zdrowotnych podmiotowi wykonującemu działalność leczniczą. Do udzielenia takiego zamówienia nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych.

Z kolei z przepisów zawartych w art. 5 pkt 33a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych wynika, że transport sanitarny to przewóz osób albo materiałów biologicznych i materiałów wykorzystywanych do udzielania świadczeń zdrowotnych, wymagających specjalnych warunków transportu. Transport sanitarny, jako świadczenie towarzyszące, wchodzi w zakres świadczeń opieki zdrowotnej, a zgodnie z art. 138 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej

finansowanych ze środków publicznych do zawierania umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych.

Mając na uwadze powyższe regulacje prawne, Rzecznik stanął na stanowisku, że transport zwłok nie mieści się w definicji transportu sanitarnego, w związku z czym postępowanie o udzielenie przedmiotowego zamówienia nie mogło być zwolnione ze stosowania przepisów o zamówieniach publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej orzeczeniem wydanym w dniu 9 lipca 2012 r. uznała Obwinioną (X) winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na tym, że w dniu 1 lipca 2010 r. podpisując w imieniu (...) Szpitala Specjalistycznego umowę z (AB) Stacją Ratownictwa Medycznego na zakup w okresie od 1 lipca 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. usługi odbioru i transportu zwłok z oddziałów i innych komórek organizacyjnych Szpitala do Prosektorium Szpitala o wartości brutto 17 100 zł plus zmienny iloczyn kwoty brutto 200 zł oraz ilości transportowanych przez wykonawcę zwłok; w okresie świadczenia usługi wykonanej w łącznej kwocie 325 063,44 zł; udzieliła zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych naruszając art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 154, poz. 157, poz. 1240 z późn. zm.), wymierzając Obwinionej karę upomnienia.

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja I instancji nie uwzględniła wyjaśnień Obwinionej, w których wnosiła o umorzenie postępowania wobec braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zarzucanym czynie. Obwiniona argumentowała, że umowa o świadczeniu usług odbioru i transportu zwłok z oddziałów i innych komórek organizacyjnych Szpitala do prosektorium Szpitala podpisana 1 lipca 2009 r. została zawarta z (AB) Stacją Ratownictwa Medycznego zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami, tj. trybie art. 35 i 35 a ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Zdaniem Obwinionej, wnioski pokontrolne Urzędu Zamówień Publicznych, w oparciu o które wszczęto postępowanie cechuje niekonsekwencja. Wiceprezes UZP w informacji o wyniku kontroli doraźnej (pismo z dnia 23 września 2011 r.) zaliczył usługę transportu zwłok do świadczeń towarzyszących zdefiniowanych w art. 5 pkt 38 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, jako szeroko rozumiany transport sanitarny. Świadczenia towarzyszące, obok świadczeń zdrowotnych i świadczeń zdrowotnych rzeczowych składają się na świadczenie opieki zdrowotnej w rozumieniu art. 5 pkt 34 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Jednocześnie art. 70 d ust. 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, do umów na świadczenia usług transportu sanitarnego nakazuje samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej stosować odpowiednio przepisy art. 35 i 35 a tejże ustawy, czyli zastosowany przez Szpital tryb konkursu, z wyłączeniem stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych (art. 35 ust. 3 ustawy). Podsumowując Obwiniona stwierdziła, że stawia się Jej zarzut niezastosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, kwalifikując jednocześnie przedmiot zamówienia w sposób wskazujący na potrzebę zastosowania ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Nie podzielając powyższych wyjaśnień Obwinionej, Komisja Orzekająca I instancji przychyliła się do argumentacji i analizy stanu faktycznego przedstawionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Komisja uznała, że w sprawie nie miało zastosowania obowiązujący w dacie popełnienia naruszenia art. 35 ust. 1 i ust. 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, z którego wynikało, że do udzielenia zamówienia na świadczenie zdrowotne udzielane przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej podmiotom wskazanym w tym przepisie, nie stosuje się przepisów Prawa zamówień publicznych. Mimo otwartego katalogu działań wchodzących w zakres świadczeń zdrowotnych określonych w art. 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (obowiązującej w dacie popełnienia naruszenia) nie można uznać, że transport zwłok służy zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o działalności leczniczej, świadczenie zdrowotne to działanie służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania. Natomiast zgodnie z art. 5 pkt 40 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, świadczeniem zdrowotnym jest działanie służące profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich udzielenia. A zatem Komisja I instancji przyjęła, że uprawnione jest stwierdzenie, iż określenie świadczeń zdrowotnych we wskazanych powyżej aktach prawnych jest tożsame i dotyczy działań leczniczych podejmowanych dla zachowania życia lub zdrowia pacjenta, a więc osoby żyjącej. Komisja podzieliła także stanowisko zawarte w piśmie Dyrektora Departamentu Organizacji Ochrony Zdrowia z dnia 23 marca 2010 r., że transport zwłok nie jest świadczeniem zdrowotnym, choć z pewnością jest bezpośrednio związany z podstawową działalnością zakładów opieki zdrowotnej. Konsekwencją powyższego jest brak podstaw do uznania, iż możliwe jest udzielenie zamówienia obejmującego wykonanie tego rodzaju usług z pominięciem przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, nawet jeśli ich wykonawcą miałby być jeden z podmiotów wymienionych w art. 35 ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Odnosząc się do argumentów podniesionych przez Obwinioną Komisja stwierdziła, że usługa odbioru i transportu zwłok będąca przedmiotem zamówienia i podpisania umowy nie jest świadczeniem towarzyszącym ani transportem sanitarnym w rozumieniu ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Zdaniem Komisji, świadczenia towarzyszące oraz transport sanitarny wiążą się ze świadczeniami zdrowotnymi i dotyczą osoby żyjącej, której można udzielać tych świadczeń.

Komisja I instancji nie przyjęła także wyjaśnień Obwinionej w kwestii utożsamiania osoby, osoby zmarłej i materiału biologicznego, ponieważ przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie sposobu postępowania podmiotu leczniczego wykonującego działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne ze zwłokami pacjenta w przypadku śmierci pacjenta (Dz. U. Nr 74, poz. 420) nie traktują tych pojęć jako synonimów.

Odrzucono także argumenty odnoszące się do prowadzonych przez CBA i Komendę Miejską Policji postępowań, ponieważ – zdaniem Komisji – toczące się postępowania nie dotyczyły naruszenia obowiązku stosowania Prawa zamówień publicznych.

W konsekwencji powyższego, Komisja I instancji, powołując się na treść obowiązującego w dacie rozpoznawania sprawy art. 26 ustawy o działalności leczniczej i art. 5 pkt 33a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, stwierdziła, że świadczenie zdrowotne nie jest usługą w rozumieniu przepisów Prawa zamówień publicznych, natomiast usługa odbioru i transportu zwłok będąca przedmiotem umowy jest usługą w świetle przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych i dlatego w niniejszej sprawie należało stosować przepisy o zamówieniach publicznych. Wobec powyższego, Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinioną odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Od orzeczenia złożone zostało odwołanie z dnia 18 lipca 2012 r., w którym Obwiniona wniosła o uniewinnienie od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zaskarżonemu orzeczeniu Obwiniona zarzuciła naruszenie:

1. art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez zastosowanie przy orzekaniu przepisów nowej ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, chociaż w czasie popełnienia naruszenia obowiązywała ustawa względniejsza dla Obwinionej, tj. ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej,
2. ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zoz poprzez przyjęcie do podstawy orzeczenia definicji świadczenia zdrowotnego (art. 5 pkt 40) z pominięciem wprowadzonego ustawą pojęcia świadczenia opieki zdrowotnej z art. 5 pkt 34 oraz art. 70d ust. 3 pkt 2 ustawy o zoz w związku z art. 35 i 35a ustawy o zoz.
3. ustawy z dnia 27 lipca 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych poprzez przyjęcie, na podstawie art. 5 pkt 33a, że transport sanitarny służący do przewozu osób albo materiałów biologicznych i materiałów wykorzystywanych do udzielenia świadczeń zdrowotnych, wymagających specjalnych warunków transportu dotyczy wyłącznie przewozu osób żywych,
4. rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie sposobu postępowania podmiotu leczniczego wykonującego działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne ze zwłokami pacjenta zmarłego w szpitalu zwanego „osobą zmarłą” nie obejmuje pojęcia „osoba” – występującego w art. 5 pkt 33a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
5. przyjęcie przez Komisję Orzekającą, że świadczenie zdrowotne określone w ustawie o działalności leczniczej i w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie jest usługą w rozumieniu przepisów o zamówieniach publicznych, zatem przewiezienie pacjenta zmarłego w szpitalu, tj. osoby zmarłej do prosektorium szpitala nie będąc świadczeniem zdrowotnym jest w świetle prawa zamówień publicznych usługą transportu zwłok.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym i przeprowadzeniu w dniu 18 października 2012 r. rozprawy, Główna Komisja Orzekająca zauważa, co następuje.

Zarzuty podniesione w odwołaniu nie zasługują na uwzględnienie. W szczególności dokładna analiza przepisów obowiązujących w dniu popełnienia czynu oraz w dniu orzekania nie potwierdza, by zaistniała okoliczność, na którą wskazuje Obwiniona, a mianowicie, że w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych obowiązywała ustawa względniejsza. Ocenie należało poddać przepisy obowiązujące w dniu popełnienia czynu, tj. ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, następnie obowiązującej od 1 lipca 2011 r. ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, która obowiązywała w jednej i drugiej dacie. Z uwagi na przedmiot toczącego się postępowania istotne było ustalenie, czy zdefiniowanie pojęcia transport sanitarny było tożsame w obu stanach prawnych. Zgodnie z treścią art. 70 a ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (dalej: ustawy o zoz) transport sanitarny jest to przewóz osób albo materiałów biologicznych i materiałów wykorzystywanych do udzielenia świadczeń zdrowotnych, wymagających specjalnych warunków transportu i definicja ta jest dokładnie taka sama, jak w art. 5 pkt 33a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych obowiązującej w dacie orzekania. Zasady udzielania zamówień na usługi transportu sanitarnego były również takie same, tzn. na mocy art. 70d ustawy o zoz oraz art. 161c ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych do zawierania umów o wykonanie usługi transportu sanitarnego nie stosuje się przepisów Prawa zamówień publicznych lecz tryb określony w tych przepisach dotyczący konkursu ofert. Również obowiązki szpitala wobec zmarłych pacjentów zostały uregulowane w taki sam sposób, co wprost wynika z przepisów zawartych w art. 25a ustawy o zoz i art. 28 ustawy o działalności leczniczej (dalej: uodl). Na tle przytoczonych powyżej przepisów nie można więc zgodzić się z zarzutem stawianym przez Obwinioną o istnieniu zupełnie innego stanu prawnego przed i po 1 lipca 2011 r. Wyjaśnienia przy tym wymaga, że podnoszony argument, iż w ustawie o działalności leczniczej zostały wyłączone przepisy dotyczące usług transportu sanitarnego nie ma znaczenia, ponieważ umieszczenie tych samych zapisów w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych dało ten sam skutek prawny.

Pozostałe zarzuty podniesione w odwołaniu zmierzające do wykazania, że w sposób nieuprawniony przyjęto, iż „osobą” w rozumieniu cyt. wyżej przepisów jest jedynie osoba żyjąca są także niezasadne. Rozstrzygnięcie tej kwestii jest zresztą istotą sprawy, bowiem prowadzi do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w definicji transportu sanitarnego mieści się transport zwłok z oddziałów szpitala do prosektorium. Wykładnia obowiązującego prawa z tego punktu widzenia nie jest prosta, ponieważ przepisy wprost nie regulują tej kwestii, jednak konstrukcja cyt. wyżej przepisów wskazuje na to, że ustawodawca odróżnia pojęcia „osoba” od „zwłoki osoby” i „śmierć pacjenta”. Pojęcie „osoba” pojawia się w omawianych aktach prawnych zawsze w kontekście człowieka żyjącego, którego stan zdrowia wymaga określonego zachowania ze strony szpitala. I tak: w art. 2 ustawy o zoz zakład opieki

zdrowotnej został zdefiniowany jako szpital, zakład opiekuńczo-leczniczy, zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, sanatorium, prewentorium, hospicjum stacjonarne, inny niewymieniony z nazwy zakład przeznaczony dla *osób*, których stan zdrowia wymaga udzielenia całodobowych lub całodziennych świadczeń zdrowotnych w odpowiednio urządzonym, stałym pomieszczeniu, w art. 22 i 23 tej ustawy mowa jest o obowiązkach szpitala wobec *osoby* pozostającej w szpitalu w związku z jej wypisaniem ze szpitala bądź przedłużającym się pozostawianiu w szpitalu. Natomiast w przypadku zgonu ustawodawca w tej ustawie posługuje się terminem „zwłoki osoby” albo „zwłoki pacjenta” (art. 24 ustawy o zoz).

Również w art. 28 uodl następuje wyraźnie oddzielenie pojęć „pacjent” od „śmierci pacjenta” i „zwłok pacjenta”, ponieważ ustawodawca posługując się w tym artykule pojęciem „pacjent” używa go w takim samym rozumieniu jak w ustawie o zoz stosując pojęcie „osoba”. Pacjentem w świetle omawianego artykułu jest osoba żyjąca, wobec której szpital ma określone obowiązki w razie pogorszenia się stanu jego zdrowia, czyli bez wątpliwości pacjent w tym wypadku musi być osobą żywą. Inaczej natomiast ustawodawca określił obowiązki szpitala w tym samym artykule w ust. 1 pkt 2 odnoszące się do sytuacji, kiedy nastąpiła śmierć pacjenta, ponieważ czynności szpitala zostały określone w stosunku do „zwłok pacjenta” oraz do „osoby zmarłej”. W świetle tego artykułu w razie *śmierci pacjenta* podmiot leczniczy jest zobowiązany należycie przygotować *zwłoki* poprzez ich umycie i okrycie, z zachowaniem godności należnej *osobie zmarłej* w celu wydania osobie lub instytucji uprawnionej do ich pochowania, o której mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Biorąc pod uwagę powyższe regulacje, które zresztą przytaczane są przez Obwinioną, Główna Komisja Orzekająca pragnie podkreślić, że obowiązki szpitala obejmują zarówno czynności określane mianem opieki zdrowotnej, jak i te, które szpital musi wykonać po śmierci pacjenta, choć nie mieszczą się już w obszarze świadczeń opieki zdrowotnej oraz nie stanowią jeszcze przygotowania zwłok zmarłego pacjenta do pochowania (art. 28 ust. 2 uodl). Świadczenia opieki zdrowotnej w świetle przepisów art. 5 pkt 34 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych obejmują świadczenie zdrowotne, świadczenie zdrowotne rzeczowe i świadczenie towarzyszące, rozumiane zgodnie z treścią art. 5 pkt 38 tej ustawy, jako zakwaterowanie i wyżywienie w zakładzie opieki zdrowotnej całodobowej lub całodzienniej oraz usługi transportu sanitarnego. Z kolei transport sanitarny wg definicji zawartej w art. 5 pkt 33 a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych to przewóz osób albo materiałów biologicznych i materiałów wykorzystywanych do udzielania świadczeń zdrowotnych, wymagających specjalnych warunków transportu. Jak wyżej wykazano pojęcie „osoba” odnosi się w omawianych regulacjach prawnych jedynie do osób żyjących, zatem wywód Obwinionej, iż w szeroko rozumianym transporcie sanitarnym wchodzącym w skład świadczeń towarzyszących mieści się usługa polegająca na transporcie zwłok, nie jest prawidłowy.

Z powodów, o których mowa wyżej Główna Komisja Orzekająca uznała wniesione odwołanie za niezasadne stojąc na stanowisku, że transport zwłok ze szpitala do prosektorium, jako usługa niekwalifikująca się do usług transportu sanitarnego, podlega przepisom ustawy – Prawo zamówień publicznych. GKO pragnie przy tym

podkreślić, że zaprezentowana powyżej argumentacja opiera się wyłącznie na zapisach wynikających z przepisów cytowanych ustaw i pomija kwestie związane z etyką oraz potocznym rozumieniem pojęcia „osoba”. Na podjęcie decyzji jak wyżej nie miały również wpływu opinie wyrażane przez różne organa, na które powołują się zarówno Rzecznik, jak i Obwiniona.

Nie ulega zatem wątpliwości, że w rozpoznawanej sprawie doszło do wypełnienia przedmiotowych znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego najpierw we wniosku Rzecznika a następnie w zaskarżonym orzeczeniu wydanym przez RKO.

Powyższe nie stanowi jednak podstawy do przypisania winy Obwinionej. Dokładna analiza stanu faktycznego sprawy wskazuje na to, że Obwiniona działała w warunkach usprawiedliwionego błędu. Świadczy o tym cały logicznie przeprowadzony proces wyłaniania wykonawcy usługi. Między innymi w protokole z dnia 22 czerwca 2009 r. z postępowania konkursowego na wybór wykonawcy świadczeń transportu zwłok Komisja Konkursowa odrzucając ofertę Konsorcjum (ZP) poinformowała, że „zdaniem Komisji usługa transportu zwłok z oddziału do prosektorium szpitala jest nadal usługą medyczną”. Również w zapytaniu (...) Szpitala Specjalistycznego skierowanym pismem z dnia 25 września 2009 r. do Departamentu Kontroli Doraźnej Urzędu Zamówień Publicznych Obwiniona, przywołując obowiązujące w omawianym zakresie przepisy, dokonała interpretacji, że wszystkie poprzedzające czynności dotyczące pacjenta, w tym transport zwłok do prosektury, stanowią składowe świadczenia zdrowotnego, jakim jest hospitalizacja i dlatego wyboru wykonawcy zamówienia dokonano w trybie art. 35 i 35a ustawy o zoz.

Należy podkreślić, że w aktach sprawy znajdują się dwie opinie, które odmiennie interpretują wątpliwość, jak w świetle obowiązujących przepisów należy traktować transport zwłok. W piśmie Ministerstwa Zdrowia z dnia 23 marca 2010 r. Departament Organizacji Ochrony Zdrowia napisał, że „transport zwłok nie jest świadczeniem zdrowotnym, choć z pewnością jest związany z podstawową działalnością zakładów opieki zdrowotnej”. Konsekwencją takiego stanowiska winno być uznanie, że do tego rodzaju usługi należy stosować Prawo zamówień publicznych. Powyższe stanowisko nie odnosi się jednak do kwestii zasadniczej, czyli czy transport zwłok należy zaliczyć do świadczeń towarzyszących, a w konsekwencji do transportu sanitarnego, który zwolniony jest z obowiązku stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych.

Druga wykładnia została zawarta w Informacji o wyniku kontroli doraźnej Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 23 września 2011 r., gdzie stwierdzono, że „zasadnym jest zaliczenie przedmiotowych usług do świadczeń towarzyszących, zdefiniowanych w art. 5 pkt 38 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, jako jedną z postaci szeroko pojmowanego transportu sanitarnego. Brak jest przy tym podstaw do uznania, że możliwe jest udzielenie zamówienia obejmującego wykonanie tego rodzaju usług z pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych, nawet jeśli ich wykonawcą miałby być jeden z podmiotów wymienionych w art. 35 ust. 1 ustawy o zoz”. Wniosek zawarty powyżej stał się przedmiotem zarzutu ze strony Obwinionej, która zauważyła sprzeczność w dwóch zacytowanych wyżej zdaniach. Główna Komisja Orzekająca podziela ten zarzut, ponieważ zaliczenie

usług transportu zwłok do świadczeń towarzyszących skutkuje uznaniem tego rodzaju usługi jako elementu świadczenia opieki zdrowotnej, które z kolei podlega wyłączeniu z obowiązku stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych w przypadku zlecenia tego rodzaju usług.

Przedstawione powyżej niejednoznaczne opinie, jak również złożoność przepisów obowiązujących w przedmiocie transportu sanitarnego powoduje zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, że Obwinionej nie można przypisać winy za popełniony czyn. W konkretnej sytuacji, w jakiej znalazła się Obwiniona, nawet przy dołożeniu należytej staranności, mogła Ona niewłaściwie zinterpretować tak zawiły i niejednoznaczny stan prawny. Taką ocenę potwierdza w szczególności fakt, że błędu w tym zakresie nie ustrzegł się Urząd Zamówień Publicznych (podmiot, do właściwości którego należy interpretacja przepisów o zamówieniach publicznych) i w cytowanym powyżej piśmie z dnia 23 września 2011 r. zajął co najmniej dwuznaczne stanowisko. W tej sytuacji żądanie od Obwinionej większej staranności niż od wyspecjalizowanego podmiotu (UZP) byłoby nieuzasadnione. Uwzględniając powyższe, GKO orzekła jak w sentencji.

III. Orzeczenia sądów administracyjnych

9.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt V SA/Wa 839/12

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym:

Przewodniczący	<i>Sędzia WSA</i>	Jarosław Stopczyński,
	<i>Sędzia WSA</i>	Jolanta Bożek,
	<i>Sędzia WSA</i>	Małgorzata Rysz (spr.),
Protokolant	<i>specjalista</i>	Izabela Wrembel,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 lipca 2012 r. sprawy ze skargi M. H. oraz M. K. na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia ... stycznia 2012 r. nr ... w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przez M. H. i M. K. jest orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z ... stycznia 2012 r. Nr ... utrzymujące w mocy orzeczenie Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Zdrowia sygn. akt: ... z ... czerwca 2011 r., którym uznano M. H. pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Sanitarnego w W. i M. K., pełniącą w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Biura Głównego Inspektora Sanitarnego w W. za odpowiedzialnych nieumyślnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wymierzono obwinionemu M. H. karę upomnienia, a wobec obwinionej M. K. odstąpiono od wymierzenia kary i obciążono ich obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości po ... zł.

Przedmiotowe orzeczenie zapadło w następującym stanie faktycznym:

W dniu ... lipca 2009 r. wpłynęło do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Zdrowia, zwanego dalej „Rzecznikiem Dyscypliny”, zawiadomienie

o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Głównym Inspektoracie Sanitarnym w W. (dalej: GIS), przekazane przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (pismo z dnia ... lipca 2009 r. znak ... wraz z załącznikami). W przedmiotowym zawiadomieniu wskazano, iż w GIS miały nastąpić naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i polegające na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia poprzez dokonanie w okresie od dnia ... stycznia 2007 r. do dnia ... lutego 2009 r. łącznie na kwotę ... zł wydatków na poczet prywatnych zobowiązań pracowników GIS. Jako osoby odpowiedzialne za popełnienie wskazanych w przedmiotowym zawiadomieniu czynów, mających stanowić naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zawiadamiający wskazał A. W. – Głównego Inspektora Sanitarnego oraz P. B. – Zastępcę Głównego Inspektora Sanitarnego.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających w zakresie objętym niniejszym zawiadomieniem, Rzecznik Dyscypliny postanowieniem nr ... z ... czerwca 2010 r. wszczął postępowanie wyjaśniające, jednakże wobec M. H. byłego Dyrektora Generalnego GIS, a także postanowieniem nr ... z tego samego dnia wszczął postępowanie wyjaśniające wobec M. K. pełniącej funkcję Dyrektora Biura Głównego Inspektora GIS w zakresie okoliczności wskazujących na naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w rozpatrywanym zawiadomieniu. W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego obwinieni skorzystali z prawa do złożenia wyjaśnień (pisma z dnia ... lipca 2010 r.).

Następnie Rzecznik Dyscypliny postanowieniami:

1. Nr ... z dnia ... grudnia 2010 r. umorzył postępowanie wyjaśniające co do części czynów zabronionych wskazanych w postanowieniu nr ... z dnia ... czerwca 2010 r. – w części dotyczącej czynów zabronionych popełnionych w okresie od dnia ... stycznia 2007 r. do dnia ... czerwca 2007 r.
2. Nr ... z dnia ... grudnia 2010 r. umorzył postępowanie wyjaśniające co do części czynów zabronionych wskazanych w postanowieniu nr ... z dnia ... czerwca 2010 r. – w części dotyczącej czynów zabronionych popełnionych w dniu ... kwietnia 2007 r., w dniu ... maja 2007 r. oraz w dniu... sierpnia 2007 r.

W pozostałym zakresie Rzecznik Dyscypliny nie podzielił stanowiska zaprezentowanego przez obwinionych i uznał za zasadne skierowanie przedmiotowego wniosku o ukaranie do Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Zdrowia.

Resortowa Komisja Orzekająca orzeczeniem z ... czerwca 2011 r. sygn. akt ... :

1. uznała obwinionego M. H. za odpowiedzialnego nieumyślnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i polegających na dokonaniu wydatków ze środków publicznych będących w dyspozycji Głównego Inspektoratu Sanitarnego w W. z przekroczeniem zakresu upoważnienia, co stanowiło naruszenie zasad dokonywania wydatków publicznych, określonych w momencie popełnienia czynów zabronionych w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia

30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a obecnie w art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, opisanych w tabeli;

2. uznała obwinioną M. K. za odpowiedzialną nieumyślnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i polegających na dokonaniu wydatków ze środków publicznych będących w dyspozycji Głównego Inspektoratu Sanitarnego w W. z przekroczeniem zakresu upoważnienia, co stanowiło naruszenie zasad dokonywania wydatków publicznych, określonych w momencie popełnienia czynów zabronionych w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a obecnie w art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, opisanych w tabeli;
3. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinniła obwinionego M. H. od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i opisanych w tabeli;
4. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinniła obwinioną M. K. od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i opisanych w tabeli;
5. na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierzyła obwinionemu M. H. za czyny opisane w pkt 1 karę łączną upomnienia;
6. na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpiła od wymierzenia kary obwinionej M. K.;
7. na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciążyła obwinionego M. H. kosztami postępowania w kwocie ... zł;
8. na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciążyła Obwinioną M. K. kosztami postępowania w kwocie ...zł.

W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, iż Rzecznik Dyscypliny we wniosku o ukaranie z dnia ... grudnia 2010 r. wystąpił o uznanie M. H. – pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Sanitarnego w W. – za odpowiedzialnego – na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) – za nieumyślne naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i polegające na dokonaniu przez GIS wydatków ze środków publicznych z przekrocze-

niem zakresu upoważnienia, co stanowiło naruszenie zasad dokonywania wydatków publicznych, określonych w momencie popełnienia czynów zabronionych w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.), a obecnie w art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.), określone szczegółowo w tabeli zawartej w orzeczeniu.

Tym samym wnioskiem o ukaranie Rzecznik wystąpił również o uznanie M. K. – pełniącej w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Biura Głównego Inspektora Sanitarnego w W. – za odpowiedzialną – na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – za nieumyślne naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i polegające na dokonaniu przez GIS wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia, co stanowiło naruszenie zasad dokonywania wydatków publicznych, określonych w momencie popełnienia czynów zabronionych w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a obecnie w art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, określone szczegółowo w tabeli zawartej w orzeczeniu.

Ponadto wskazano, iż co do swej istoty wyjaśnienia obwinionych opierały się na tych samych twierdzeniach. Mianowicie oboje obwinieni zgodnie twierdzili, iż czyny objęte wnioskiem o ukaranie stanowiły wypłatę zaliczki na poczet przyszłego wynagrodzenia pracowników GIS, tj. A. W. oraz P. B. Kwoty wypłacane tytułem wskazanych zaliczek były następnie potrącane z wynagrodzeń tych pracowników w dacie wypłaty wynagrodzeń. Wpłaty z powyższych tytułów były dokonywane z paragrafu klasyfikacji budżetowej obejmującej wynagrodzenia pracowników. Wpłata zaliczki na poczet przyszłego wynagrodzenia pracowników jest zdaniem obwinionych dopuszczalna w świetle przepisów prawa, o czym ma świadczyć brzmienie art. 87 § 3 Kodeksu pracy, dopuszczającego potrącanie zaliczek z wynagrodzenia pracowników. Tym samym zdaniem obwinionych wypłaty objęte wnioskiem o ukaranie były dokonywane z zachowaniem przepisów prawa, a więc nie doszło do przekroczenia granic upoważnienia przy ich dokonywaniu. W tych przypadkach mamy bowiem do czynienia z zapłatą części wynagrodzenia zgodnie z dyspozycją pracowników. Dodatkowo obwinieni podnieśli, iż podmiotem zobowiązanym do zapłaty czynszu z tytułu umowy najmu z dnia ... października 2006 r. zawartej z Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów był sam GIS, a nie Pan A. W. Następce potrącenia powyższych kwot z wynagrodzenia tego pracownika wynikały z jego indywidualnej decyzji.

Resortowa Komisja Orzekająca stwierdziła, iż w okresie, którego dotyczą zarzuty objęte wnioskiem o ukaranie tj. od ... czerwca 2007 r. do ... lutego 2009 r. obwiniony M. H. pełnił funkcję Dyrektora Generalnego GIS w W., natomiast obwiniona M. K. pełniła w tym okresie funkcję Dyrektora Biura Głównego Inspektora Sanitarnego. Jednocześnie obwiniona w czasie nieobecności M. H. zastępowała go na stanowisku Dyrektora Generalnego. W tym zakresie obwiniona działała na podstawie pełnomocnictwa z ... stycznia 2007 r. Nr ... oraz pełnomocnictwa z ... sierpnia 2007 r. Nr ... Zakres pełnomocnictwa z dnia ... sierpnia 2007 r. obejmował umocowanie do dokonywania

czynności w zakresie gospodarki finansowej, w tym kontroli finansowej i dokonywania wydatków w ramach budżetu GIS. Komisja ustaliła, iż w dniu ... października 2006 r. GIS zawarł umowę najmu z Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i był zobowiązany do zapłaty czynszu, a zakwaterowany pracownik GIS był zobowiązany do uiszczania opłat za media. Ponadto Komisja ustaliła, iż P. B. pracownik GIS złożył w dniu ... sierpnia 2006 r. dyspozycję, zgodnie z którą GIS miał dokonywać z jego wynagrodzenia potrąceń składek na rzecz Okręgowej Izby Lekarskiej w Ł.

W orzeczeniu przedstawiono zestawienie wydatków ze środków publicznych będących w dyspozycji GIS, które obwiniony M. H. akceptował osobiście. Komisja ustaliła, iż wydatki te, z wyjątkiem zapłaty za czynsz z tytułu umowy najmu z dnia ... października 2006 r., dokonywane były na pokrycie prywatnych zobowiązań pracowników GIS tj. A. W. i P. B. Wydatki te były następnie potrącane z wynagrodzenia tych pracowników. Jedynie w odniesieniu do wypłaty składek na rzecz Okręgowej Izby lekarskiej w Ł. ustalono, iż wypłata tych składek była dokonywana w dniu wypłaty wynagrodzenia. W tym też dniu były one potrącane z wynagrodzenia pracownika P. B. Komisja ustaliła również, iż w dniu ... września 2008 r. doszło do wypłaty z kasy GIS gotówki w kwocie ... zł tytułem zapłaty wynagrodzenia P. B. za miesiąc wrzesień 2008 r., którą akceptował osobiście obwiniony.

Ponadto w orzeczeniu Resortowa Komisja Orzekająca przedstawiła zestawienie wydatków ze środków publicznych będących w dyspozycji GIS, które akceptowała osobiście M. K. Komisja wskazała, iż tak jak w przypadku wydatków zaakceptowanych przez obwinionego wydatki te, z wyjątkiem zapłaty za czynsz z tytułu umowy najmu z dnia ... października 2006 r., dokonywane były na pokrycie prywatnych zobowiązań pracowników GIS tj. A. W. i P. B. Wydatki te były następnie potrącane z wynagrodzenia tych pracowników. Jedynie w odniesieniu do wypłaty składek na rzecz Okręgowej Izby lekarskiej w Ł. ustalono, iż wypłata tych składek była dokonywana w dniu wypłaty wynagrodzenia. W tym też dniu były one potrącane z wynagrodzenia pracownika P. B.

Oceniając podmiotowe przesłanki odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja w pełni podzieliła ocenę prawną oskarżyciela, iż zarówno obwiniony, jak i obwiniona spełniają warunki podmiotowe podlegania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony pełniąc bowiem w chwili popełnienia zarzucanych czynów funkcję Dyrektora Generalnego GIS był zobowiązany do wykonywania czynności w zakresie gospodarki finansowej w związku z zapewnieniem funkcjonowania pracy GIS, będącego centralnym urzędem administracji rządowej obsługującym Głównego Inspektora Sanitarnego. Podobnie Obwiniona będąc pracownikiem GIS była upoważniona do wykonywania czynności w zakresie gospodarki finansowej w związku z wykonywaniem zastępstwa Dyrektora Generalnego GIS w przypadku nieobecności samego obwinionego.

Resortowa Komisja Orzekająca wyjaśniła, iż źródłem upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych jest plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych, który określa cele i wysokość wydatków publicznych. W przedmiotowej sprawie, zdaniem Komisji, w związku z czynami objętymi wnioskiem o ukaranie nie doszło do przekroczenia planu finansowego GIS. Wydatki objęte wnioskiem o ukaranie

zostały rozliczone w ramach środków finansowych zaplanowanych na wynagrodzenia pracowników i ostatecznie zostały potrącone z wynagrodzenia pracowników. Z tych względów Komisja uznała, iż w sprawie należy rozpatrywać drugą postać naruszenia, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych tj. przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków. W przypadku bowiem dokonywania ze środków przeznaczonych na pokrycie wynagrodzeń pracowników wypłat na poczet prywatnych zobowiązań pracowników mamy do czynienia z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Środki publiczne przeznaczone na finansowanie wynagrodzeń na rzecz pracowników mogą być przeznaczane wyłącznie na wypłatę wynagrodzeń. Środki te nie mogą służyć finansowaniu prywatnych zobowiązań pracowników, chociażby następnie wypłaty te były potrącane z wynagrodzenia wypłacanego pracownikom. Nie można bowiem utożsamiać zapłaty wynagrodzenia z regulowaniem zobowiązań pracowników. W takich przypadkach dochodzi do nieuprawnionego kredytowania pracowników. Przyjęciu powyższego stanowiska w ocenie Komisji nie sprzeciwia się stwierdzenie dopuszczalności dokonywania wypłat na poczet przyszłego wynagrodzenia pracownika, przed terminem jego wymagalności („zaliczki”), które następnie będą zarachowywane na poczet wynagrodzenia należnego za dany okres obrachunkowy. Podobnie w ocenie Komisji nie sprzeciwia się temu stwierdzenie dopuszczalności potrącania przez pracodawcę z wynagrodzenia pracowników należności wskazanych w dyspozycji pracownika i przekazywania potrąconych kwot na wskazany cel. W przypadku dokonywania potrąceń na podstawie indywidualnej dyspozycji pracownika (art. 91 Kodeksu pracy) potrącenie i odprowadzenie określonej kwoty z wynagrodzenia pracownika następuje w dacie wypłaty wynagrodzenia.

Mając powyższe na uwadze Komisja stwierdziła, iż w przypadku potrąceń dotyczących składek odprowadzanych na rzecz Okręgowej Izby Lekarskiej w Ł. dokonywane były one na podstawie indywidualnej dyspozycji pracownika zgodnie z art. 91 kodeksu pracy i nie stanowiło przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych. Podobnie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych w odniesieniu do czynów polegających na regulowaniu przez GIS należności z tytułu czynszu najmu na podstawie umowy najmu z ... października 2006 r. W świetle bowiem postanowień tej umowy (§5) podmiotem zobowiązanym do zapłaty czynszu był GIS. Tym samym dokonując zapłaty czynszu z tej umowy GIS regulował własne zobowiązania. Fakt, iż następnie kwota zapłaconego czynszu była potrącana z wynagrodzenia pracownika nie ma wpływu na powyższą ocenę. Zakwaterowany pracownik był zobowiązany uiszczać opłaty za media, zatem w przypadkach regulowania przez GIS zobowiązań z tego tytułu dochodziło do przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków. Zdaniem Komisji również w przypadku wypłaty w dniu ... września 2008 r. kwoty ... zł na poczet przyszłego wynagrodzenia gotówką do rąk pracownika, nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W odniesieniu do pozostałych czynów objętych wnioskiem o ukaranie zdaniem Komisji doszło do regulowania prywatnych zobowiązań pracowników. Okoliczności w jakich dokonywane były powyższe wypłaty w żadnym stopniu nie uzasadniają poglądu obwinionych, iż miały one charakter wypłaty wynagrodzenia. W sprawie

nie przedstawiono żadnych dokumentów potwierdzających, aby płatności objęte wnioskiem miały charakter wypłaty wynagrodzenia na rzecz ww. pracowników.

W ocenie Komisji obwinieni nie mając zamiaru popełnienia przedmiotowych naruszeń popełnili je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tych naruszeń mogli przewidzieć. Komisja podkreśliła, iż oboje obwinieni pełnili w czasie popełnienia przedmiotowych naruszeń funkcje kierownicze w GIS, co uzasadnia twierdzenie, że powinni znać zasady prowadzenia gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych.

Od powyższego orzeczenia obwinieni reprezentowani przez pełnomocnika wnieśli odwołanie.

Główna Komisja Orzekająca, w wyniku rozpatrzenia odwołania orzeczeniem z dnia ... stycznia 2012 r. utrzymała w mocy ww. orzeczenie Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Zdrowia.

GKO przyjęła za właściwe uznanie, przez Komisję I instancji, prawa Głównego Inspektoratu Sanitarnego w W. do wypłacania zaliczek na poczet wynagrodzenia, mimo iż nie przewidywał tego regulamin wynagradzania obowiązujący w jednostce. Równocześnie jednak GKO podzieliła stanowisko Komisji Orzekającej przy Ministrze Zdrowia, która części dyspozycji nie uznała za wystąpienie zainteresowanych pracowników z wnioskiem o wypłatę zaliczki. Zdaniem GKO nie można bowiem za taki wniosek uznać np. podania P. B. o treści: „...” od ... do ... lipca 2008 r. oraz potrącenie z mojego wynagrodzenia za miesiąc lipiec br., wyżej wymienionej kwoty”. Podobny charakter mają inne zakwestionowane, przez Komisję I instancji, dyspozycje. Wszystkie zakwestionowane, przez Komisję I instancji, wydatki mają charakter dyspozycji uregulowania zobowiązań indywidualnych pracownika ze środków GIS, a następnie ich potrącenie z wynagrodzenia wnioskodawcy. Obwinieni dla uniknięcia zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przed realizacją dyspozycji uregulowania zobowiązań, mogli i powinni wydać odpowiednim służbom dyspozycję sporządzenia listy płac na kwoty „zaliczek”, a następnie przekazać na wskazane, przez wnioskodawców, konta bankowe. Tym samym działania obwinionych należy uznać za zawinione. Zdaniem GKO, niezasadne jest powoływanie się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2001 r., albowiem dotyczył on wypłaty wynagrodzenia w kwocie wyższej i potrącania nadpłaty w miesiącu następnym na podstawie art. 87 § 1 pkt 3 Kodeksu pracy. Zasadne wydaje się jednak stwierdzenie że, skoro w art. 91 Kodeksu pracy jest mowa o wynagrodzeniu, to dotyczy to wynagrodzenia ustalonego w pełnej wysokości, zatem potrącanie wcześniejszych wypłat może nastąpić w dniu wypłaty wynagrodzenia i wynagrodzenie nie może być wypłacane w dowolnym terminie. Trudno bowiem potrącić wcześniejsze wypłaty z wielkości, która nie jest jeszcze dokładnie znana (wynagrodzenie miesięczne może ulec pomniejszeniu np. z tytułu zwolnienia lekarskiego, urlopu bezpłatnego itp.). W ocenie GKO, Komisja I instancji oceniła nie cel, na który następowała płatność i potrącenia z wynagrodzeń, a treść wniosku i w przypadku wątpliwości rozstrzygnęła je na korzyść obwinionych. W stosunku do płatności uznanych za nieprawidłowe Komisja Orzekająca nie miała innego wyboru bowiem wystąpienia pracowników nie miały charakteru wniosku o wypłacenie zaliczki, stanowiły natomiast wniosek o uregulowanie indywidualnych

zobowiązań, z wykorzystaniem służb finansowo – księgowych jednostki – przez pracowników, którzy pełnili w tej jednostce funkcję kierowniczą. Główna Komisja Orzekająca zwróciła również uwagę na aspekt wykorzystywania służb finansowych jednostki do regulowania prywatnych zobowiązań osób zajmujących kierownicze stanowiska w tej jednostce i brak reakcji osób realizujących te dyspozycje. W ocenie GKO zasadne było również dokonane przez Komisję I instancji zróżnicowanie kary w stosunku do obwinionych nie tylko z powodu różnej sumy wydatków zakwestionowanych w działaniu M. H. i M. K. M. K., mimo, że nie powinno to być usprawiedliwieniem dla jej działań, była zastępcą M. H. i swoje działania opierała na wcześniejszych działaniach swojego bezpośredniego przełożonego. Dlatego łagodniejsza ocena dokonana przez Komisję I instancji jest całkowicie uzasadniona.

Niemniej jednak, zdaniem GKO, oboje obwinieni ponoszą odpowiedzialność za realizację wniosków w sposób, jaki nie powinien mieć miejsca w jednostce sektora finansów publicznych, M. H. jako kierownik jednostki a M. K. jako upoważniona imiennie przez dyrektora generalnego GIS do zastępowania go podczas jego nieobecności. W pozostałym zakresie GKO podzieliła argumentację przedstawioną w uzasadnieniu do orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na powyższe orzeczenie M. H. i M. K., reprezentowani przez profesjonalnego pełnomocnika wnieśli o jego uchylenie i orzeczenie, że obwinieni M. H. i M. K. są niewinni popełnienia zarzucanych im czynów.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono:

1. Błędą interpretację zebranego materiału dowodowego;
2. Błędą interpretację przepisów prawa;
3. Brak obiektywizmu;
4. Brak podania merytorycznych przepisów prawa, naruszenia których dopuścili się obwinieni;
5. Nerozpoznanie przez Komisję zarzutów powyższych, które podniesione zostały w odwołaniu od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, iż w odwołaniu od orzeczenia Resortowej Komisji skarżący zarzucili, iż Komisja błędnie przyjęła że M. H. wykonując pracę na stanowisku Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Sanitarnego oraz M. K. Zastępująca Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Sanitarnego w latach 2007–2009 dopuścili się naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja orzekająca o winie obwinionych nie wskazała merytorycznego przepisu, który został naruszony przez obwinionych. Zasada odpowiedzialności karnej bądź dyscyplinarnej to wskazanie którego przepisu prawa materialnego skarżący nie przestrzegali przekraczając swoje uprawnienia. Komisja tylko podała podstawę procesową zastosowaną przy orzekaniu art. 11 ust 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przepisy prawa procesowego, w tym cytowanej wyżej ustawy, nie stanowią samoistnej podstawy do

orzekania. Stanowią tylko podstawę procesową do postawienia zarzutów, ale źródłem odpowiedzialności dyscyplinarnej musi być wskazanie konkretnego przepisu prawa, który nie był przestrzegany bądź naruszony. Wobec tego Komisja orzekając o winie musi wskazać zarzut merytoryczny z podstawą prawną wskazującą, który przepis prawa nie był przestrzegany. Komisja w uzasadnieniu swojego stanowiska wskazuje, iż źródłem odpowiedzialności jest przekroczenie uprawnień poprzez regulowanie ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia prywatnych zobowiązań. Komisja błędnie przyjęła, iż środki przeznaczone na zapłatę czynszu, obozu, raty kredytu, to nie środki przeznaczone na wypłatę wynagrodzeń. Pracownik ma prawo robić ze swoim wynagrodzeniem co uzna za stosowne. Ma prawo wskazać pracodawcy kilka kont na które będzie przelewane jego wynagrodzenie. Niektóre zobowiązania pracodawca ma obowiązek realizować bezpośrednio np. zobowiązania alimentacyjne, zajęcia komornicze, opłata składek związkowych. Prawo nie zabrania przekazywania przez pracodawcę części jego wynagrodzenia na poczet jego jeszcze innych zobowiązań, jak to określiła Komisja prywatnych zobowiązań pracownika.

Skarżący podnieśli, iż Komisja przyznała im rację, że mieli prawo dokonywać wypłat zaliczek na poczet wynagrodzenia pracownika. Przyznała też prawo do dokonywania potrąceń z wynagrodzenia zgodnie z dyspozycją pracownika na wskazany cel. Jednak w dalszym ciągu swego wyводу Komisja stwierdziła, że zgodnie z art. 91 kodeksu pracy inne należności, które mogą być potrącane z wynagrodzenia za pracę muszą być potrącane w dniu wypłaty. Po pierwsze w żaden sposób nie można tego twierdzenia wywieść z treści art. 91 kodeksu pracy, a poza tym skoro jak prawidłowo wywiodła Komisja pracownik może żądać potrącenia swego wynagrodzenia na inny cel niż wskazany w art. 87 kodeksu pracy to również może dysponować w sposób dowolny otrzymaną zaliczką na poczet wynagrodzenia. A dysponowanie zaliczką to także wskazanie pracodawcy dokonania przelewu jej na określone konto. Zdaniem Skarżących Komisja błędnie zinterpretowała przepisy prawa oraz błędnie zinterpretowała stan faktyczny wykazując całkowity brak logicznego zastosowania przepisów prawa, na które się powołuje do istniejącego stanu faktycznego. Ponadto zdaniem skarżących kuriozalny jest zarzut, iż pracownicy nieprawidłowo napisali swe dyspozycje dotyczące zaliczki i wobec tego nie można ich potraktować jako zaliczki. Zdaniem Skarżących nie ma żadnych przepisów regulujących formę w jakiej pracownik ma składać wniosek o zaliczkę i w tym przypadku zastosowanie ma art. 56 kodeksu cywilnego w zw. z art. 300 kodeksu pracy. Wniosek pracownika o przełanie należności i potrącenie ich z wynagrodzenia, mimo że nie zawiera w swojej treści słowa „zaliczka” nie może być potraktowany inaczej jak wniosek wypłatę zaliczki. A obie komisje uznały, iż skarżący mieli prawo na żądanie pracownika takie zaliczki wypłacać.

Zarzut natomiast, iż zlecenia wypłat pochodziły od pracowników którzy pełnili kierownicze funkcje w jednostce, tak jakby do nich należało stosować inne ostrzejsze przepisy niż do pracowników szeregowych jest zdaniem skarżących nie tylko kuriozalny, ale niezgodny z obowiązującym prawem. Ponadto Komisja wykazała brak konsekwencji w ocenie składanych wniosków o zaliczkę podnosząc, iż zobowiązania te nie były ujęte w planach finansowych GIS. Bezsporne jest, iż zobowiązania te niezależnie czy były to składki na Izbę Lekarską czy wydatki na obóz były regulowane z zaplanowanych wydatków przeznaczonych na wynagrodzenia. Przecież uznane za prawidłowe przez

obie Komisje Orzekające wydatki na Izbę Lekarską też nie były wydatkami ujętymi w planie finansowym GIS.

Pokrętne i nielogiczne, zdaniem skarżących jest również wyjaśnienie dotyczące możliwości pracodawcy potrącenia z wynagrodzenia należności wcześniej wypłaconej oraz stwierdzenie, że trudno jest potrącić wcześniejsze wynagrodzenie z wypłaty, która nie jest wcześniej znana. Ten zarzut ze wszelkich miar jest chybiony. Bowiem wysokość wynagrodzenia pracownika z ustaloną pensją miesięczną jest znana, a przypadki losowe, choroba, śmierć a nawet rozwiązanie umowy bez wypowiedzenia czy za porozumieniem stron w trakcie miesiąca są możliwe i wtedy rodzą po stronie pracodawcy roszczenie gdy suma wypłaconych zaliczek przekraczałaby wysokość przysługującego pracownikowi wynagrodzenia za dany miesiąc.

W odpowiedzi na skargę Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych wniosła o oddalenie skargi, podtrzymując argumenty zawarte w zaskarżonym orzeczeniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna.

Na wstępie Sąd wskazuje, iż zgodnie z treścią art. 175 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej sądy administracyjne – podobnie jak powszechne, wojskowe i Sąd Najwyższy – zostały powołane do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Z art. 184 Konstytucji RP wynika, że sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności publicznej obejmującej również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Różnica pomiędzy sprawowaniem kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne a załatwianiem sprawy wynikającej z działalności administracji publicznej przez sądy powszechne jest dość oczywista. Te ostatnie bowiem przejmują sprawę wynikającą z działalności administracji publicznej do dalszego jej załatwienia: w przypadku zaś sądów administracyjnych sprawa, której przedmiot jest związany z działalnością organów administracji publicznej, nie przestaje być sprawą, której załatwienie należy cały czas do kontrolowanego przez Sąd organu. Sąd administracyjny bowiem dokonuje – w ramach sprawowanych funkcji orzeczniczych – kontroli (oceny) tej działalności. Sąd ten na skutek zaskarżenia aktu (decyzji, postanowienia) lub czynności, a także bezczynności organu administracji publicznej nie przejmuje sprawy administracyjnej do końcowego załatwienia, ma jedynie skontrolować i ocenić działalność tego organu. Nie może zatem – co do zasady – zastępować organu administracji publicznej i merytorycznie rozstrzygać sprawy.

Określając zakres kognicji zauważyć należy, że sądy administracyjne, w tym wojewódzki, sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, która jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej – patrz art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.). Uzupełnieniem tego zapisu jest treść art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. Nr 0, poz. 270), w którym wskazano, iż owe sądy stosują środki określone w ustawie (dalej: ustawa p.p.s.a.).

Powyższe regulacje określają podstawową funkcję sądownictwa i toczącego się przed nim postępowania. Jest nią – bez wątpienia sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez działalność kontrolną nad wykonywaniem administracji publicznej. Nie ulega też wątpliwości, że podstawowym celem tejże kontroli jest eliminowanie z porządku prawnego aktów (zwłaszcza decyzji i postanowień), a także czynności organów administracji publicznej niezgodnych z prawem i dążenie do przywrócenia stanu, który nie będzie z nim pozostawał w sprzeczności. Ta funkcja kontroli sądowej jest istotna zarówno z punktu widzenia podmiotu skarżącego, jak i całego aparatu administracyjnego państwa, który winien być żywo zainteresowany w eliminowaniu z obrotu prawnego niezgodnych z prawem aktów i czynności swoich funkcjonariuszy.

Badając zaskarżone orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych we wskazanym zakresie Sąd uznał, że nie narusza ono przepisów prawa materialnego, a w toku postępowania nie zostały naruszone przepisy proceduralne w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Przede wszystkim uznać należy, że organy orzekające w sprawie w sposób wszechstronny wyjaśniły stan faktyczny sprawy, który nie został przez skarżących zakwestionowany w toku postępowania administracyjnego, jak i następnie w skardze do Sądu. Również subsumcja tego stanu faktycznego została dokonana prawidłowo, pod właściwą normą prawną.

Wskazać należy, iż w myśl art. 8 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 121 poz. 1263 ze zm) Główny Inspektor Sanitarny jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Główny Inspektor Sanitarny zadania wykonuje przy pomocy Głównego Inspektoratu Sanitarnego (dalej: GIS), który jest jednostką sektora finansów publicznych. Organizację GIS określa statut nadany w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw zdrowia.

Zasady gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych zostały uregulowane w rozdziale 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104) dalej: u.f.p., obecnie rozdział 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), natomiast zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostały uregulowane w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114 ze zm.), dalej: ustawa z 17 grudnia 2004 r.

Ustawa z 17 grudnia 2004 r. w swojej treści zawiera szereg przepisów szczegółowo określających jakie działanie lub zaniechanie podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Dokonywanie wydatków angażujących środki publiczne wiąże się z odpowiedzialnością prawną m.in. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie ustawy z 17 grudnia 2004 r. Do deliktów finansowych związanych z dokonywaniem wydatków należy m.in. dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 11 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r.).

W myśl art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Przepisy prawa nie formułują legalnej definicji wydatku. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy wykładni tego pojęcia odsyła do znaczenia nadanego mu w ustawie o finansach publicznych. Wydatek definiować należy zgodnie z ekonomicznym rozumieniem tego terminu, czyli jako rozchód środków pieniężnych z kasy lub z rachunku bankowego, tj. rzeczywisty wypływ środków z jednostki. Wydatkowanie środków publicznych oznacza ponoszenie wydatków publicznych i dokonywanie rozchodów budżetowych w oparciu o plany finansowe jednostek sektora finansów publicznych oraz w wysokości i trybie właściwym dla poszczególnych tytułów wydatków lub rozchodów, zgodnie z mechanizmem budżetowym lub pozabudżetowym. Wydatkowanie oznacza podejmowanie przez dysponenta środków publicznych decyzji o ich przeznaczeniu w określonej wysokości i na określony cel. Wydatkowanie środków publicznych jest jednym z procesów składających się na normatywne pojęcie finansów publicznych (art. 3 u.f.p.). Według definicji negatywnej wydatków publicznych są nimi procesy rozdysponowania środków publicznych, które nie są zaliczone do rozchodów publicznych.

Wskazać należy, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy, oszczędny i terminowy, co nazywane jest w literaturze zasadą racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Dokonywanie wydatków w sposób racjonalny zapewnić ma reguła, zgodnie z którą wydatki ustalone w budżecie lub planie finansowym stanowią nieprzekraczalny limit, tj. nieprzekraczalną górną granicę kwoty dopuszczonej do wydatkowania.

Wydatku ze środków publicznych dokonywać można jedynie na podstawie stosownego upoważnienia. Upoważnienie do dokonania wydatku jest kompetencją wynikającą z przepisów prawa lub zdarzeń prawnych do dysponowania środkami publicznymi. Może mieć ono charakter upoważnienia podmiotowego oraz przedmiotowego.

Zakres podmiotowy upoważnienia do dokonania wydatku ze środków publicznych wyznacza ogólna norma kompetencyjna art. 44 ust. 1 u.f.p., zgodnie z którą kierownik jednostki sektora finansów publicznych odpowiada za całość gospodarki finansowej, a zatem również za dokonywanie wydatków ze środków publicznych. Kierownik jednostki może powierzyć, w trybie art. 44 ust. 2 u.f.p., określone obowiązki w zakresie dokonywania wydatków jednostki sektora finansów publicznych pracownikom tej jednostki. Upoważnienie podmiotowe do dokonywania wydatków ze środków publicznych może wypływać z dokumentu powierzającego pracownikowi jednostki

sektora finansów publicznych określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej mającego formę odrębnego imiennego upoważnienia albo być wskazane w regulaminie organizacyjnym jednostki. Upoważnienie do dokonywania wydatków interpretować należy wąsko. Nie można utożsamiać upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych z powierzeniem wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, będącym prerogatywą głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych (art. 45 ust. 1 pkt 2 u.f.p.). Zachodzi zasadnicza różnica pomiędzy wydatkiem, tj. merytorycznym rozporządzeniem środkami publicznymi (realizacją konkretnego zadania), a kasową realizacją tego wydatku. Przedmiotowy zakres upoważnienia do dokonania wydatku wyznaczany jest przez istnienie podstawy prawnej wydatku, przeznaczenia (celu) wydatkowania środków, ich wysokości, wynikającej z ustalonych planów finansowych i wielkości określonych w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej oraz terminu, do którego wydatkować można środki. (por. Ludmiła Lipiec – Warzecha Komentarz do art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych opubl. Oficyna 2008, Lex).

Przenosząc to co wyżej powiedziano na grunt niniejszej sprawy należy wskazać co następuje:

W rozpatrywanej sprawie bezspornym między stronami pozostaje fakt, iż obwinieni dokonywali wydatków ze środków publicznych, w ten sposób, że były regulowane prywatne zobowiązania pracowników Głównego Inspektoratu Sanitarnego. Sporna między stronami pozostaje natomiast ocena tych działań – zdaniem organów było to naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez dokonywanie wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia, zaś zdaniem skarżących – działania te mieściły się w granicach prawa i stanowiły zaliczkowe wypłacanie wynagrodzeń, kwoty wcześniej wypłacanych środków potrącano następnie z miesięcznego wynagrodzenia pracownika.

Sąd podzielił stanowisko orzekających w sprawie organów, iż nie można było dyspozycji pracowników zlecających regulowanie ich prywatnych (w zasadzie wyłącznie cywilnoprawnych zobowiązań typu: zapłata za czynsz, media, telefony, obozy wypoczynkowe itp.) w terminach wymagalności płatności tych zobowiązań – w ciągu całego miesiąca kalendarzowego, potraktować jako wniosków o wypłatę zaliczek na poczet wynagrodzenia. Komisja Orzekająca w pierwszej instancji przesądziła, z czym należy się zgodzić, iż mimo braku w tamtym okresie stosownego zapisu w Regulaminie Pracy GIS dotyczącego możliwości dokonywania wypłat na poczet przyszłego wynagrodzenia pracownika, przed terminem jego wymagalności tzw. „zaliczek”, taką możliwość należało dopuścić na podstawie zapisów kodeksu pracy (art. 85 § 1 k.p.). Jednak nie sposób uznać pisma (oświadczenia) o treści – przykładowo „...” za wniosek o wypłatę „zaliczki” na poczet miesięcznego wynagrodzenia, przed terminem jego wymagalności. Przyjąć trzeba, iż takie oświadczenia podlegają ocenie, zgodnie z regułami zawartymi w art. 65§1 Kodeksu cywilnego (w zw. z art. 300 Kodeksu pracy), który brzmi „Oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których złożone zostało, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje”. Z dosłownej treści pism, na podstawie których regulowano cywilnoprawne zobowiązania dwóch pracowników nie wynika, iż są to wnioski o zaliczkową wypłatę wynagrodzenia za kolejne miesiące. Trudno też

przyjąć, iż w firmach zatrudniających pracowników, zwłaszcza firmach państwowych, zwyczajowo (zatem, że jest to zgodne z zasadami współżycia społecznego i ustalonymi zwyczajami) służby kasowo – księgowe regulują systematycznie, przez cały miesiąc, prywatne zobowiązania swoich pracowników. Dlatego też organy orzekające w sprawie prawidłowo przyjęły, iż dysponowanie środkami przeznaczonymi na wynagrodzenia, przez akceptowanie stosownych wypłat, przed terminem wymagalności tych wynagrodzeń (zgodnie z Regulaminem pracy Głównego Inspektoratu Sanitarnego z dnia ... grudnia 2004 r. wypłata wynagrodzenia następuje do 29 dnia każdego miesiąca) było działaniem z przekroczeniem upoważnienia, o którym mowa w art. 35 ust. 1 u.f.p. (art. 44 ust. 1 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).

Odnosząc się w tym miejscu do, związanego z podstawą odpowiedzialności skarżących, zarzutu braku wskazania przez organ naruszenia przez M. H. i M. K. konkretnego przepisu prawa materialnego, należy stwierdzić, iż zarzut ten jest całkowicie bezzasadny. Wskazano bowiem przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z przepisami ustawy o finansach publicznych, które stanowią samoistną podstawę do orzekania w sytuacji stwierdzenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Zauważyć należy, iż w orzeczeniu Komisji Orzekającej w I instancji został powołany art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (treść tego przepisu jest analogiczna z obowiązującym w dniu popełnienia czynu art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), w myśl którego wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Organ podkreślił, że przedmiotowej sprawie nie doszło do przekroczenia planu finansowego GIS, zatem nie ma mowy o dokonywaniu wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia lecz było to działanie polegające na przekroczeniu zakresu tego upoważnienia. Stanowisko to, co do zasady, podzieliła Główna Komisja Orzekająca.

Organy zanalizowały również prawidłowo podmiotowe przesłanki odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zarówno M. H., jak i M. K. spełniają warunki podmiotowe podlegania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. (w brzmieniu z chwili orzekania w przez komisje obu instancji) odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych. Obwiniony pełniąc w chwili popełnienia zarzucanych mu czynów funkcję dyrektora Generalnego GIS był zobowiązany do wykonywania czynności w zakresie gospodarki finansowej w związku z zapewnieniem funkcjonowania pracy GIS, będącego centralnym urzędem administracji rządowej obsługującym Głównego Inspektora Sanitarnego (art. 25 ust. 4 pkt. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm. w zw. z §1 załącznika do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu – Dz. U. Nr 139, poz. 939 oraz w zw. z art. 9 pkt. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). Podobnie obwiniona będąc pracownikiem GIS

była upoważniona do wykonywania czynności w zakresie gospodarki finansowej w związku z wykonywaniem zastępstwa Dyrektora Generalnego GIS w przypadku jego nieobecności (na podstawie pełnomocnictwa z... stycznia i ... sierpnia 2007 r.).

Ponadto stosownie do art. 19 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 2004 r. (w wersji na dzień 12 stycznia 2012 r.) odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Zgodnie zaś z art. 22 ust. 1 odpowiedzialność jest ponoszona zarówno za umyślne, jak i nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Art. 22 ust. 3 stanowi z kolei, iż naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest popełnione nieumyślnie, jeżeli sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia popełnił je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych przewidywał albo mógł przewidzieć. W ocenie Komisji orzekających obu instancji w realiach tej sprawy obwinieni nie mając zamiaru popełnienia ww. naruszeń popełnili je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo, że możliwość popełnienia tych naruszeń mogli przewidzieć. Oboje obwinieni pełnili funkcje kierownicze w GIS, co uzasadnia twierdzenie, że powinni znać zasady prowadzenia gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych. Główna Komisja Orzekająca zasadnie zatem orzekła, iż skarżący M. H. pełniący w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Sanitarnego w W. i M. K., pełniący w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Biura Głównego Inspektora Sanitarnego w W. swoim działaniem wypełnili znamiona czynu określonego w art. 11 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. W toku postępowania organy wykazały, iż skarżący dokonując wydatków ze środków publicznych jako pracownicy jednostki sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej, działali z przekroczeniem zakresu upoważnienia.

Wbrew zarzutom skargi Komisja szczegółowo przedstawiła motywy wydanego rozstrzygnięcia, dokonując prawidłowej interpretacji wskazanego przepisu. Podała też, co należy rozumieć pod pojęciem wydatku bez upoważnienia bądź też z jego przekroczeniem i wywody Komisji w tym zakresie należy uznać za logiczne i wyczerpujące. Zostały one następnie w sposób prawidłowy odniesione do ustalonego w sprawie stanu faktycznego. Zasadnie Komisje obu instancji uznały, iż ww. wydatków nie można było uznać jako zaliczek na poczet przyszłych wynagrodzeń pracowników, zatem przekroczono upoważnienie do ich dokonywania, czym wypełniono znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r.

Analizując natomiast uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia, Sąd doszedł do przekonania, iż organ uwzględnił również obowiązki wynikające z art. 89 w zw. z art. 149 ustawy z 17 grudnia 2004 r., to znaczy wyczerpująco zebrał i wszechstronnie rozpatrzył materiał dowodowy. W ocenie Sądu wnioski organu wyprowadzone z zebranego w sprawie materiału dowodowego nie wykraczają poza swobodną ocenę dowodów, a więc nie stanowią naruszenia prawa. Uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia spełnia również wymogi określone w art. 137 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przepis ten stanowi, że uzasadnienie powinno

zawierać wskazanie faktów i okoliczności, które skład orzekający uwzględnił wydając rozstrzygnięcie o przypisaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych albo uniewinnieniu, albo umorzeniu postępowania, a także wskazanie 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, o ile takie były przedstawione; wyjaśnienie podstawy prawnej orzeczenia; przytoczenie okoliczności, które skład orzekający miał na względzie przy wymierzaniu kary albo odstąpieniu od jej wymierzenia, w tym w szczególności wskazanie okoliczności, które komisja uwzględniła przy wymiarze kary albo odstąpieniu od jej wymierzenia. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji zwiera wszystkie ww. elementy istotne w przedmiotowej sprawie.

Dodatkowo Sąd zauważa, że kara upomnienia jak została orzeczona w stosunku do M. H. – jak przyjmuje się w orzecznictwie i piśmiennictwie – jest karą najmniej dotkliwą dla obwinionego. Z drugiej zaś strony kara taka jest swoistym ostrzeżeniem, upomnieniem mającym na celu zapobieganie naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w przyszłości i co bardzo istotne, kara upomnienia nie jest związana z ujemną oceną kwalifikacyjną ukaranego. W stosunku do M. K. w ogóle odstąpiono od wymierzenia jej kary.

Z wyłożonych względów, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 151 ustawy p.p.s.a orzekł jak w sentencji.

10.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lipca 2012 r., sygn. akt V SA/Wa 1102/12

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym:

Przewodnicząca	<i>Sędzia WSA</i>	Irena Jakubiec-Kudiura (spr.),
	<i>Sędzia WSA</i>	Piotr Kraczowski,
	<i>Sędzia WSA</i>	Beata Krajewska,
Protokolant	<i>ref. staż.</i>	Tomasz Godlewski,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 lipca 2012 r. sprawy ze skargi A. P. na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia (...) lutego 2012 r. nr (...) w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

oddala skargę

UZASADNIENIE

Główna Komisja Orzekająca orzeczeniem z (...) lutego 2012 r. uchyliła orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wymierzonej A. P. kary i wymierzyła mu karę upomnienia, w pozostałej części utrzymała zaskarżone orzeczenie w mocy.

Zaskarżone orzeczenie zapadło w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych.

W dniu (...) marca 2009 r. Wojewoda (...) zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Fundacji „N.” w W. polegające na nierozliczeniu w terminie dotacji celowej w kwocie 5000 zł udzielonej przez Wojewodę (...), w odniesieniu do której zawarto z Fundacją umowę nr (...) z (...) czerwca 2007 r. oraz na braku zwrotu tej kwoty.

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego Rzecznik złożył do RKO w W. wniosek o ukaranie A. P. pełniącego w Fundacji funkcję Prezesa.

W dniu (...) września 2011 r. Regionalna Komisja Orzekająca wydała orzeczenie, mocą którego uznała A. P. winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na: nierozliczeniu w okresie od 31 stycznia 2008 r. i nadal dotacji celowej w kwocie 5000zł. z przeznaczeniem na dopłatę do wynagrodzeń pedagoga, udzielonej przez Wojewodę (...), czym naruszył § 4 ust.1 umowy z 26 czerwca 2007 r. oraz art. 131 ust.2 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 249, poz.2104 z późn.

zm.) a obecnie art. 151 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) a także dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 z późn. zm.),

niedokonaniu w okresie od 11 stycznia 2008 r. i nadal zwrotu na rachunek bankowy (...) Urzędu Wojewódzkiego ww. dotacji i nadal zwrotu na rachunek bankowy (...) Urzędu Wojewódzkiego, czym naruszył § 3 ust. 1 wym. umowy oraz art. 144 ust. 1 cyt. ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a obecnie art. 168 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 3 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Za czyny te Regionalna Komisja Orzekająca na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 31 ust. 3 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierzyła A. P. karę pieniężną w wysokości (...) zł. tj. 1,5 krotność przeciętnego wynagrodzenia zgodnie z Obwieszczeniem Prezesa GUC z (...) lutego 2007 r.

Od orzeczenia obwiniony złożył odwołanie, w którym zarzucił naruszenie art. 19 ust. 2 ustawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, art. 22 ust. 2, art. 28 ust. 1 i 2, art. 137 ust. 2 w/w ustawy w związku z czym wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia lub umorzenie postępowania. Powołując się na niezależne od jego działań zadłużenie Fundacji i brak wystarczających środków na finansowanie jej zadań, odejście z pracy pracowników Fundacji, brak dostępu do zajmowanych przez nią lokali i znajdujących się w nich dokumentów, obwiniony wskazał na niemożliwość złożenia rozliczenia w zakresie wydatkowania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, co skutkuje tym, że brak jest podstaw do przypisania mu umyślnego działania. Podniósł, że RKO bezzasadnie przypisując mu winę oparła się na treści umowy pomijając wskazywane przez niego okoliczności dotyczące warunków działania Fundacji, niezależnie od tego w swoim orzeczeniu RKO, nie rozważyła treści art. 28 ustawy, w sytuacji gdy w związku z wydatkowaniem dotacji na przyznany cel, nie doszło do uszczuplenia środków publicznych.

Główna Komisja Orzekająca po rozpoznaniu sprawy uznała, że ustalenia faktyczne dokonane przez RKO w W. są prawidłowe i przyjęła, że w dniu (...) czerwca 2007 r. Między Fundacją „N.” a Wojewodą (...) zawarta została umowa dotycząca kwoty 5000 zł, która miała zostać przeznaczona na dopłatę do wynagrodzenia pedagoga. W umowie określono warunki wydatkowania dotacji, termin jej wykorzystania do 31 grudnia 2007 r., termin zwrotu niewykorzystanej dotacji, dostarczenia do 30 stycznia 2008 r. Wojewodzie (...) sprawozdania końcowego z realizacji zadania na stosownym formularzu. W terminie określonym w umowie nie zostało złożone sprawozdanie końcowe z wykonania zadania a następnie nie zwrócono dotacji.

W związku z tym decyzją nr (...) z 21 grudnia 2009 r. Wojewoda (...) określił kwotę przypadającą do zwrotu w wysokości 5000 zł wraz z odsetkami od daty 11 stycznia 2008 r. liczonymi jak dla zaległości podatkowych, która w związku z niewniesieniem odwołania stała się ostateczna.

GKO uznała, że wina obwinionego pełniącego społecznie obowiązki Prezesa Fundacji od (...) lipca 2006 r. dotycząca braku złożenia końcowego sprawozdania oraz brak

zwrotu dotacji nie budzi wątpliwości. GKO uznała, że RKO odniosła się do wyjaśnień obwinionego składanych zarówno ustnie na rozprawach jak również w pismach procesowych i podniosła, że trudna sytuacja finansowa Fundacji, która od kilku lat zalegała z płatnościami na rzecz ZUS, zalegała również z czynszem należnym Spółdzielni Mieszkaniowej za wynajmowane lokale, z wynagrodzeniami dla pracowników Fundacji, nie usprawiedliwiają przyjęcia jego stanowiska o braku winy. GKO wskazała, że A. P. znał dokumenty w postaci protokołu kontroli ZUS z (...) marca 2007 r., znał raport „z analizy dokumentów księgowych fundacji za lata 2003–2006 z (...) czerwca 2006 r., a mimo tego zdecydował się (...) czerwca 2007 r. na podpisanie umowy o dotację. Fundacja w sposób faktyczny przestała działać – według twierdzeń obwinionego pod koniec grudnia 2007 r.- ale dopiero 30 kwietnia 2008 r. zwrócił się on do Robotniczej Spółdzielni Mieszkaniowej „P.” z wnioskiem o rozwiązanie umowy najmu za porozumieniem stron od (...) maja 2008 r. na co Spółdzielnia wyraziła zgodę lecz za wypowiedzeniem ze skutkiem na (...) lipca 2008 r. Dopiero po tej dacie Spółdzielnia zawiadomiła Fundację o terminach komisijnego otwarcia lokali przy ulicy W. ((...) września 2008 r.) i P. ((...) września 2008 r.), z których to czynności sporządzone zostały protokoły – obydwie podpisane przez obwinionego wymienionego w nich jako uczestnik. Przed wspomnianymi zdarzeniami obwiniony złożył (...) kwietnia 2008 r. do Walnego Zebrania Fundatorów Fundacji „N.” rezygnację z pełnionej funkcji lecz nie zmienia to faktu jego odpowiedzialności jako Prezesa kierującego działalnością Fundacji i reprezentującego ją na zewnątrz za naruszenia prawa związanego z pobraną dotacją. GKO podkreśliła, że w obrocie prawnym pozostaje decyzja Wojewody (...), mocą której ze względu na nie złożenie sprawozdania końcowego dotyczącego wykonania zadania i rozliczenia dotacji nałożono na Fundację obowiązek zwrotu dotacji. Decyzja ta dowodzi naruszenia przepisów odpowiednio art. 131 ust. 2 i art. 144 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz w konsekwencji stanowi naruszenie treści art. 9 pkt 2 i art. 9 pkt 3 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. GKO uznała, że nie podziela stanowiska obwinionego, że ze względu na bezprawne pozbawienie Fundacji pod koniec grudnia 2007 r. prawa dostępu do wynajmowanych pomieszczeń i znajdujących się w nich dokumentów, nie był w stanie wykonać obowiązku rozliczenia dotacji. GKO zwróciła uwagę na to, że z pism RSM „P.” wynika, że komisyjne otwarcie pomieszczeń i ich protokolarne przejęcie nastąpiło dopiero we wrześniu 2008 r. zaś rozliczenie dotacji powinno nastąpić do 31 stycznia 2008 r., przy czym nawet gdyby przyjąć, że faktyczne zajęcie pomieszczeń przez Spółdzielnię nastąpiło pod koniec grudnia 2007 r. obwiniony mógł wystąpić o wydanie dokumentów, czego nie uczynił. GKO uznało natomiast, że zasługuje na uwzględnienie zarzut dotyczący okoliczności naruszenia dyscypliny finansów, co ma znaczenie dla wymierzonej kary.

Rozważając tę kwestię i mając na względzie zgromadzony materiał dowodowy GKO uznała, że okoliczności dotyczące Fundacji i działań jakie musiał podejmować obwiniony były bardzo skomplikowane. A. P. przyjął funkcję Prezesa (...) lipca 2006 r. nie znając w pełni sytuacji finansowej Fundacji, która była trudna ze względu na wcześniejsze (w poprzednich latach) nadużycia księgowej w zakresie prowadzonej gospodarki finansowej, w stosunku do której 30 kwietnia 2007 r. sporządzony został akt oskarżenia. W maju 2007 r. kontrola ZUS ujawniła, że zaległości Fundacji wobec

ZUS wynosiły (...). zł a kontrola Urzędu m. (...) ujawniła nieprawidłowości, których skutkiem było zmniejszenie dotacji ze 100000 zł. do 10000 zł. Fundacja posiadała nieuregulowane zobowiązania czynszowe, komornik zajął konta Fundacji, pod koniec roku 2007 odeszli pracownicy Fundacji, w tym księgowa. Obwiniony usiłował bezskutecznie zwołać Walne Zgromadzenie Fundatorów a ostatecznie (...) kwietnia 2008 r. złożył rezygnację z pełnienia funkcji Prezesa Fundacji. W ocenie GKO obwiniony podjął się pełnienia Funkcji Prezesa być może przeceniając swoje możliwości, co przy braku pomocy Fundatorów spowodowało brak możliwości podołania problemom, w tym związanym z prowadzeniem dokumentacji i sprawozdawczości. Zdaniem GKO nie zdejmuje to odpowiedzialności z obwinionego ale powinno mieć wpływ na wymiar kary, tym bardziej, że zgodnie z twierdzeniami obwinionego dotacja została wykorzystana na przyznany cel. W tych okolicznościach biorąc pod uwagę również wysokość dotacji należało uznać, że wymierzona kara jest zbyt dotkliwa w związku z czym najniższa z kar w postaci upomnienia będzie wystarczającą karą za popełniony czyn.

Od orzeczenia w zakresie w jakim utrzymało ono w mocy orzeczenie organu I instancji A. P. zastąpiony przez pełnomocnika złożył skargę wnosząc o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i poprzedzającego go orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej.

W skardze zarzucił naruszenie art. 19 ust. 2 ustawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez nieuzasadnione i niepoparte dowodami przypisanie winy obwinionemu, w tym niewłaściwe zastosowanie art. 9 ust. 2 i 3 oraz naruszenie art. 28 ust. 1 i 2 wspomnianej ustawy.

W uzasadnieniu skargi skarżący odwołując się do poglądów wyrażonych w komentarzu do Prawa Karnego oraz do zachowującego aktualność poglądu NSA zawartego w wyroku z 8 stycznia 2002 r. III SA 2079/0 do obowiązującego do dnia 31 grudnia 1999 r. Prawa Budżetowego wskazał, że nie ponosi odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej (obecnie dyscypliny finansów publicznych) osoba, która wprowadzie swym zachowaniem wyczerpała przesłanki naruszeń dyscypliny finansowej, ale której nie można przypisać winy.

W odniesieniu do tych poglądów skarżący ponownie podniósł, że brak rozliczenia dotacji był wynikiem pozbawienia go jako Prezesa dysponowania dokumentami finansowymi niezbędnymi do tego rozliczenia. Stan ten wynikał z bezprawnego działania RSM „P.”, która pozbawiła Fundację prawa dostępu do lokali wynajmowanych przez nią poczynając od końca grudnia 2007 r. Przyznając, że celem zabezpieczenia świadczeń pieniężnych zgodnie z art. 670 k.c. wynajmującemu przysługuje ustawowe prawo zastawu w odniesieniu do rzeczy ruchomych najemcy wniesionych do lokalu, wskazał, że nie obejmuje ono dokumentów. Stwierdził, że nie jest racjonalny pogląd GKO, że skarżący powinien w takim wypadku zwrócić się do wynajmującego o wydanie dokumentów bo brak jest przesłanek, że chciałby on je wydać. Wskazał, że właściciel dokonując zajęcia i inwentaryzacji po stwierdzeniu, że wśród rzeczy znajdują się takie, które nie podlegają zajęciu powinien je zwolnić i przechować na koszt właściciela albo oddać w depozyt powiadamiając właściciela. W tym stanie rzeczy brak jest możliwości uznania, że skarżący ponosi winę za brak rozliczenia dotacji. Podobnie trudno przypisać mu winę za brak zwrotu dotacji ponieważ niedokonanie zwrotu dotacji albo

nieterminowe jej dokonanie ma miejsce tylko w sytuacjach wskazanych w treści art. 9 ust. 3 ustawy o naruszenie dyscypliny tymczasem dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, co przyjął GKO. Niezależnie od tego ażeby przypisać winę umyślną w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych należy wykazać, że zamiarem skarżącego było albo to, że chciał je popełnić albo, że przewidując możliwość jego popełnienia na to się godził. Biorąc pod uwagę materiał dowodowy w sprawie brak jest podstaw do przyjęcia, że skarżący chciał zaniechać rozliczenia dotacji albo się na to godził ponieważ samo podpisanie umowy o dotację, nie może stanowić takiego dowodu. Skarżący zarzucił również GKO brak rozważenia możliwości zastosowania art. 28 ustawy o naruszenie dyscypliny ponieważ nie dochodzi się odpowiedzialności jeśli naruszenie dyscypliny finansów powoduje znikomy stopień naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ma to szczególne znaczenie dla sprawy ponieważ skarżący nie spowodował uszczuplenia środków publicznych zatem przedmiotem badania może być jedynie kwestia rozliczenia dotacji. W tym zakresie mając na uwadze sytuację jaka panowała w Fundacji należy uznać, że brak sporządzenia rozliczenia dotacji stanowi znikomą szkodliwość społeczną.

W odpowiedzi na skargę Główna Komisja Orzekająca wnosila o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje.

Skarga nie jest uzasadniona.

Jest bezsporne, że Fundację wiązała umowa zawarta z Wojewodą (...) w dniu (...) czerwca 2007 r. dotycząca zadania opisanego w ofercie stanowiącej załącznik do umowy, na wykonanie którego uzyskała ona 5000 zł. Umowa ściśle określała warunki i termin wykorzystania dotacji, przy czym Fundacja zobowiązana była do sporządzenia sprawozdania końcowego w terminie do 31 stycznia 2008 r., przy czym zatwierdzenie sprawozdania mogło nastąpić dopiero po przedstawieniu rachunków i faktur. Jest bezsporne, że Fundacja reprezentowana przez A. P. nie złożyła sprawozdania końcowego zatem brak było możliwości sprawdzenia sposobu wydatkowania dotacji. Okoliczność ta spowodowała wydanie w dniu (...) grudnia 2009 r. przez Wojewodę (...) decyzji określającej do zwrotu 5000 zł dotacji wraz z odsetkami w związku z niedokonaniem jej zwrotu. Z treści decyzji wynika, że brak przedstawienia dowodów księgowych wykonania zadań opłaconych z dotacji i sprawozdania końcowego, nie pozwala na uznanie, że dotacja została wydatkowana zgodnie z umową. Decyzja ta stała się ostateczna w związku z czym za trafne należy uznać stanowisko wyrażone w zaskarżonym orzeczeniu, że potwierdza ona, iż doszło do naruszenia prawa w zakresie wykazania (poprzez sprawozdanie końcowe) zrealizowania dotacji na wskazany cel i braku zwrotu dotacji a więc doszło do naruszenia wskazywanych w decyzji przepisów ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U.2005.249.2104) czyli art. 131 ust.2 i art. 144 ust. 1 czyli doszło do popełnienia przez A. P. jako Prezesa Fundacji czynów umyślnych określonych odpowiednio w art. 9 pkt 2 i art. 9 pkt 3 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2005.14.114).

Nie można uznać za słuszne stanowiska skarżącego, że nie doszło do umyślnego popełnienia wskazanych czynów ponieważ nie miał on możliwości dokonania rozliczenia z przyczyn niezależnych od niego, że dotacja została wydatkowana w całości

zgodnie z przeznaczeniem na wynagrodzenie pedagoga oraz, że brak sprawozdania w tej sytuacji stanowi znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych. Przede wszystkim jeszcze raz należy podkreślić, że brak sprawozdania końcowego i złożenia dokumentów dowodzących wydatkowania dotacji uniemożliwiało uznanie, że została ona wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem. Treść zawartej umowy, która była znana skarżącemu (sam ją podpisał i nią dysponował) nie pozostawiała wątpliwości w jaki sposób należy wykazać wydatkowanie dotacji przeznaczonej na ściśle określony cel. Znał on także termin złożenia sprawozdania. W treści protokołów z komisijnego otwarcia lokali wynajmowanych przez Fundację od RSW „P”, sporządzonych (...) i (...) września 2008 r. nie znajdują się żadne zapisy, z których wynikałoby, że reprezentujący Fundację skarżący domaga się zaznaczenia, że żąda spisu dokumentów i ich wydania, lub że uniemożliwiono mu dostępu do nich przed tymi czynnościami. W materiale dowodowym nie ma żadnego dowodu na to, że Fundacja nie miała dostępu do dokumentów finansowych od grudnia 2007 r. ze względu na bezprawne zamknięcie lokali przez Spółdzielnię. Przeciwnie z treści wezwań do zapłaty z dnia (...) lipca 2008 r. kierowanych do fundatorów Fundacji wynika, że dotyczy ono zaległego od 1 stycznia 2008 r. czynszu liczonego do dnia 15 lipca 2008 r., i że celem jego zabezpieczenia Spółdzielnia ma dopiero zamiar skorzystać z ustawowego prawa zastawu na rzeczach ruchomych. Dodatkowo w pismach z (...) sierpnia 2008 r. kierowanych do fundatorów informujących o wyznaczeniu terminów komisijnego otwarcia lokali Spółdzielnia wyraźnie informuje, że do chwili obecnej nie zostały one zdane (31 lipca 2008 r. skończył się okres wypowiedzenia najmu lokali) i nie otrzymała kluczy.

Dodatkowo za stanowiskiem, że w istocie lokale cały czas pozostawały w dyspozycji Fundacji świadczy to, że (...) kwietnia 2008 r. kierując do Spółdzielni pismo zawierające propozycję wypowiedzenia najmu za porozumieniem stron skarżący w żaden sposób nie zaznaczył, że lokale zostały wcześniej odebrane bezprawnie przez Spółdzielnię (co stanowiłoby naruszenie posiadania), i że w związku z tym brak jest podstaw do naliczania czynszu za ten czas. Nie ma też żadnego pisma zawierającego jakiegokolwiek stwierdzenia w tej kwestii stanowiące odpowiedź na wezwanie do zapłaty. Przedstawione okoliczności przeczą więc tezie skarżącego w tej materii. Niezależnie od tego nawet gdyby wbrew przytoczonym faktom przyjąć tezę skarżącego, że od końca grudnia 2007 r. nie miał dostępu do lokali i do znajdujących się w nich dokumentów, to w żaden sposób nie może to wpłynąć na ocenę odpowiedzialności skarżącego ponieważ do tego czasu miał dostęp do dokumentów i powinien był je zabezpieczyć w taki sposób ażeby móc dokonać rozliczenia ewentualnie żądać ich wydania – na co trafnie zwraca uwagę GKO. Niezależnie więc od wszelkich trudności skarżącego związanych z sytuacją Fundacji powinien on dołożyć wszelkich starań ażeby przedłożyć odpowiednie dokumenty wraz ze sprawozdaniem końcowym celem rozliczenia dotacji. Nie dokonując tej czynności musiał zdawać sobie sprawę z konsekwencji, które zastrzeżone zostały w treści umowy, i które wynikały z treści ustawy o finansach publicznych a zatem należy uznać, że przewidując możliwość braku rozliczenia dotacji a następnie jej zwrotu godził się na to.

Należy zaznaczyć, że dla udzielającego dotacji jej wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem następuje wówczas kiedy ten fakt stwierdzić na podstawie stosownych dokumentów, w przeciwnym wypadku brak jest podstaw do takiego uznania. Bez

znaczenia zatem dla sprawy pozostaje stanowisko skarżącego w tej kwestii i przyjęcia w związku z tym domniemania przez GKO, że dotacja została wydana na wskazany cel, skoro nie jest to poparte niczym innym i przeczy temu ostateczna decyzja z (...) grudnia 2009 r.

W tym stanie rzeczy należy uznać zarzuty zawarte w skardze a dotyczące naruszenia treści art. 19 ust. 2 i art. 9 pkt 2 i 3 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych za bezzasadne. Brak jest również podstaw do uznania, że w związku z wagą naruszeń jakich dopuścił się skarżący należało zastosować treść art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i odstąpić od dochodzenia odpowiedzialności czego GKO zdaniem skarżącego, nie rozważyła. Sąd jest zdania, że GKO przeanalizowała całość materiału dowodowego i ostatecznie uznała, że trudna sytuacja w Fundacji nie zwalnia skarżącego (który przed objęciem funkcji Prezesa przez długi czas był etatowym pracownikiem Fundacji) od odpowiedzialności za dokonane naruszenia, jakkolwiek ma to wpływ na wymiar kary jaka powinna mu zostać wymierzona. GKO uznała, że złożoność sytuacji pozwala jedynie na zastosowanie najniższej kary czyli upomnienia czemu dała wyraz w uzasadnieniu.

Okoliczność tam, czyli uznanie przez GKO, że skarżący powinien zostać ukarany a więc, że nie uznaje, iż stopień szkodliwości dla finansów publicznych nie jest znikomy, nie nakładał na GKO obowiązku rozważania możliwości zastosowania treści art. 28 ustawy z 17 grudnia 2004 r., jakkolwiek dla całkowitej jasności GKO powinna napisać o tym wprost. Brak zamieszczenia w uzasadnieniu orzeczenia tego zapisu w sposób jednoznaczny stanowi uchybienie ale pozostające bez znaczenia dla rozstrzygnięcia.

W tym stanie rzeczy działając na podstawie art.151 ustawy p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji.

11.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. akt V SA/Wa 977/12

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym:

Przewodniczący	<i>Sędzia WSA</i>	Joanna Zabłocka,
	<i>Sędzia WSA</i>	Beata Krajewska (spr.),
	<i>Sędzia WSA</i>	Jolanta Bożek,
Protokolant		spec. Justyna Macewicz,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 lipca 2012 r. sprawy ze skargi M.N. na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia (...) stycznia 2012 r. nr (...) w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia (...) kwietnia 2011 r. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w P., otrzymał zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Z. w P., ul. (...), złożone przez Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w P.. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji we wniosku o ukaranie z dnia (...) czerwca 2011 r. zarzucił M. N., pełniącej w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Z. w P., nieumyślnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na niedochodzeniu w okresie (...) w P. od „C.” sp. z o.o. należnych Z. w P., opłat w łącznej wysokości (...) zł, za korzystanie przez ww. spółkę, w okresie (...) z posiadanej przez Z. pracowni komputerowej, mimo iż obowiązek uiszczania takiej opłaty został określony umową z dnia (...) czerwca 2005 r. na najem pomieszczeń ww. jednostki. Wniósł o wymierzenie obwinionej kary upomnienia.

Po przeprowadzeniu w dniu (...) lipca 2011 r. przy udziale oskarżyciela oraz w dniu (...) września 2011 r. przy udziale stron, rozprawy w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez M. N., Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. przypisała obwinionej odpowiedzialność i wymierzyła karę upomnienia, uwzględniając nieumyślność działania i wcześniejszą niekaralność obwinionej, a także treść art. 35

ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem Komisji, kara upomnienia, jako najniższa z katalogu kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, spełnia w niniejszej sprawie wszystkie cele kary, określone w art. 33 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów. Z drugiej strony wymierzona kara, jest adekwatna do przypisanego czynu.

Komisja Orzekająca I instancji potwierdziła istnienie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegający na niedochodzeniu w okresie (...), w P. od „C.” sp. z o.o. należnych Z. w P., opłat w łącznej wysokości (...) zł, za korzystanie przez ww. spółkę, w okresie (...), z posiadanej przez Z. pracowni komputerowej, mimo iż obowiązek uiszczania takiej opłaty został określony umową z dnia (...) czerwca 2005 r. na najem pomieszczeń ww. jednostki. W uzasadnieniu wskazała, że z materiału dowodowego wynika, iż w okresie (...) w pracowni komputerowej znajdującej się (...), odbywały się (...) realizowane przez spółkę C. Sp. z o.o. z siedzibą w Ł. Sale udostępnione zostały przez Z. na podstawie „umowy najmu pomieszczeń szkolnych” z dnia (...) czerwca 2005 r. podpisanej ze strony Z. przez byłego dyrektora – M. N. i była główną księgową – E. T. oraz ze strony (...) C. przez pełnomocnika zarządu – A. Ł.

Zgodnie z § 2 tej umowy, Z. oddał w najem od dnia (...) lipca 2005 r. „potrzebną ilość pomieszczeń (...), każdorazowo uzgodnionych z wynajmującym, celem prowadzenia działalności (...), zapewnienia bieżącej pracy (...), kierownictwa i pracowników obsługi (...) prowadzonych przez Najemcę”. Wynajem miał odbywać się w (...) oraz w godzinach wg każdorazowych uzgodnień obustronnych. Zgodnie z § 4 tej umowy Najemca będzie płacił Wynajmującemu czynsz najmu, w wysokości:

za (...)zł brutto za każdą godzinę (...),

za pracownię komputerową w wysokości (...) zł brutto za każdą godzinę (...),

za pomieszczenie administracyjne (...) zł miesięcznie brutto.

Do ww. umowy o najem pomieszczeń sporządzono cztery aneksy, których postanowienia dotyczyły jedynie sukcesywnego przedłużenia okresu obowiązywania umowy na okres do (...) czerwca 2010 r. Umowa została rozwiązana za porozumieniem stron z dniem (...) stycznia 2010 r. W dniu (...) czerwca 2008 r. wchodzące w skład Z. otrzymało jako darowiznę pracownię komputerową zakupioną przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w ramach realizacji projektu „(...)”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (znajdowała się ona w (...)). Wartość przekazanego sprzętu komputerowego wyniosła (...) zł. W piśmie z dnia (...) stycznia 2009 r. K. w P. kierowanym do dyrektorów (...) i placówek województwa (...) (uczestniczących w projektach: „(...)”, „(...)” realizowanych od 2004 roku), w związku z zakończeniem wyposażenia (...) i placówek w sprzęt komputerowy, przypomniało o konieczności prawidłowego dokumentowania udziału (...)/placówek w projektach i zgodnego z założeniami wykorzystania sprzętu. Jednocześnie K. przypomniało m.in. że:

- sprzęt komputerowy otrzymany w ramach EFS powinien być wykorzystywany wyłącznie do celów związanych z działalnością (...), zgodnie z jej celami statutowymi;
- sprzęt informatyczny otrzymany w ramach EFS może być wykorzystywany w ramach innych projektów współfinansowanych z EFS wyłącznie nieodpłatnie, z pominięciem kosztów eksploatacji sal, w których on się znajduje.

Z powyższego wynika, iż sprzęt komputerowy przekazany (...) w ramach EFS mógł być wykorzystywany nieodpłatnie ale tylko w ramach realizowanych innych projektów współfinansowanych z EFS.

Jak oświadczyła na rozprawie obwiniona M. N., spółka z o.o. „C.” nie realizowała (...) w ramach innych projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, a zatem na podstawie ww. pisma K. w P. nie była zwolniona z ponoszenia odpłatności za wynajem pracowni komputerowej oznaczonej (...).

Komisja Orzekająca I instancji zwróciła uwagę, że w § 4 zawartej umowy z „C.” spółką z o.o. ustalono ponad dwukrotnie wyższy ((...)) zł/godz. (...) czynsz za korzystanie z pracowni komputerowej w stosunku do odpłatności za wynajem (...) ((...)) zł/godz. (...) co sugeruje, iż wynajem pracowni komputerowej obejmuje także jej wyposażenie w sprzęt komputerowy przekazany (...) w ramach projektu „(...)”. Komisja uznała, że K. w ww. piśmie ograniczenia co do wykorzystywania odnosi do sprzętu komputerowego, jednak otrzymany w ramach darowizny EFS sprzęt komputerowy składał się na wyposażenie pracowni komputerowej (oznaczonej numerem (...)) objętej umową najmu.

W ocenie Komisji Orzekającej I instancji, nie znalazły też uzasadnienia w zgromadzonym materiale dowodowym wyjaśnienia obwinionej i jej obrońcy, iż „faktycznie Z. zawarł ze Spółką C. umowę najmu pomieszczeń (...), jednak umową tą nie była objęta pracownia komputerowa. Pracownia objęta była umową użyczenia, co do której strony nie zachowały formy pisemnej”, bowiem z postanowień zawartej między stronami umowy (co wykazano powyżej) bezspornie wynika, że przedmiotem umowy najmu, były też objęte m.in. pracownie komputerowe.

Komisja Orzekająca I instancji zwróciła uwagę, iż nie mogą funkcjonować w tym samym czasie dwie różne umowy – umowa najmu i umowa użyczenia – odmiennie regulujące w odniesieniu do tego samego przedmiotu – pracowni komputerowej.

Komisja Orzekająca wskazała, że działanie w sferze jednostek sektora finansów publicznych pociąga za sobą pewne konsekwencje, a mianowicie zastosowanie tu mają ogólne zasady gospodarowania środkami publicznymi. Samorządowe jednostki budżetowe działają jako stacjo municipi, a więc nie posiadają osobowości prawnej i powinny być traktowane jako integralna część jednostki samorządu terytorialnego (art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Działania podjęte przez taką jednostkę są zatem działaniami samej gminy.

W myśl art. 254 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (obowiązującej w dacie złożenia wniosku o ukaranie) jak i art. 138 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (obowiązującej w dacie popełnienia czynu)

pobieranie dochodów winno następować nie tylko w terminach, ale i na zasadach wynikających z obowiązujących przepisów, natomiast należności jednostki samorządu terytorialnego mogą wynikać nie tylko z przepisów prawa, ale także z postanowień umowy – co odnieść należy do ustalonego stanu faktycznego. Zawarta pomiędzy stronami umowa określała wysokość czynszu za wynajem pomieszczeń szkolnych, w tym pracowni komputerowej, a w okresie (...) spółka C. przeprowadziła w pracowni komputerowej Z., znajdującej się w sali nr (...), łącznie (...) godziny (...). Należność wynikająca z zawartej umowy (§ 4 ust. 1 lit. b) stanowiła kwotę (...) zł. W związku z powyższym obwiniona winna dochodzić należności wynikającej z zawartej umowy. Komisja wskazała, że zapis umowy dotyczący ponoszenia odpłatności za wynajem pomieszczeń (...) był jednoznaczny i nie pozostawiał obwinionej możliwości odstąpienia od pobierania odpłatności za wynajem pracowni komputerowej. Obwiniona, zaniechała pobierania ww. odpłatności, tj. należnych miastu dochodów, co stanowiło naruszenie przepisów art. 254 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (obowiązującej w dacie wnioskowania) jak i art. 138 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (obowiązującej w dacie popełnienia czynu). Zgodnie z przepisami art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (obowiązującej w dacie wnioskowania) jak i art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (obowiązującej w dacie popełnienia czynu) za prawidłową gospodarkę finansową jednostki sektora finansów publicznych odpowiedzialny jest jej kierownik, w tym przypadku Dyrektor Z. w P. Funkcję tą w czasie popełnienia czynu pełniła M.N., a zatem jest osobą odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone przepisami art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na obwinionej, jako kierowniku jednostki sektora finansów publicznych, ciążył obowiązek dochodzenia należnych Gminie należności. Niedochodzenie tych należności wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja wskazała również, iż dla bezprawności naruszenia dyscypliny finansowej nie ma znaczenia kwota, o jaką doszło do uszczuplenia wpływów należnych sektorowi publicznemu. Artykuł 5 nie jest przepisem wymienionym w katalogu określonym w art. 26 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, do których stosuje się tzw. kwotę bagatelną.

Komisja Orzekająca, odnosząc się do argumentów podnoszonych przez obwinioną i obrońcę, iż „(...) umową najmu była natomiast objęta druga sala komputerowa – (...) i pomieszczenie administracyjne” stwierdziła, iż umowa najmu nie odnosiła się do poszczególnych numerów pracowni komputerowych. Ponadto, w okresie wcześniejszym przed przyjęciem darowizny wyposażenia pracowni komputerowej, na podstawie tej samej umowy pobierano czynsz za wynajem pracowni komputerowej oznaczonej nr (...).

W odniesieniu do opisanego czynu, Komisja Orzekająca zauważyła, iż wina stanowi podmiotową (subiektywną) podstawę odpowiedzialności. Wina zachodzi wówczas, gdy sprawcy naruszenia postawić można zarzut popełnienia czynu zabronionego, przy czym zarzut ten oparty jest na możliwości dania posłuchu normie prawnej.

Rozstrzygając kwestię winy obwinionej M. N., Komisja Orzekająca uznała, iż wymieniony w sentencji orzeczenia czyn obwiniona popełniła nieumyślnie, tzn. nie miała zamiaru popełnienia czynu zabronionego, lecz popełniła go na skutek niezachowania należytej staranności w danych okolicznościach. Wystarczające mogłyby się okazać konsultacje ze służbami prawnymi dotyczące postanowień umowy i wytycznych K. w P. w zakresie zasad wykorzystywania sprzętu komputerowego otrzymanego w ramach darowizny współfinansowanej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Zdaniem Komisji, obwiniona, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych powinna, z uwagi na szczególnie rodzaj odpowiedzialności jej przypisanej, analizować i upewniać się co do zgodności z przepisami prawa o słuszności podejmowanych przez siebie decyzji.

Pismem z dnia (...) października 2011 r. obrońca obwinionej wniósł odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. z dnia (...) września 2010 r. sygn. akt (...), wnosząc o uchylenie orzeczenia i uniewinnienie obwinionej od stawianego jej zarzutu, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. do ponownego rozpoznania.

Wydanemu orzeczeniu zarzucił naruszenie:

1. art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy poprzez błędne jego zastosowanie,
2. nieuwzględnienie woli stron przy zawieraniu umowy, co zdaniem odwołującego się stanowi naruszenie art. 62 § 2 Kodeksu cywilnego poprzez jego nieuwzględnienie,
3. art. 387 § 1 Kodeksu cywilnego poprzez jego niezastosowanie,
4. niewyjaśnienie wszystkich okoliczności istotnych dla sprawy poprzez oddalenie wniosku o przesłuchanie wnioskowanego przez obwinioną świadka,
5. sprzeczność istotnych ustaleń Komisji z zebrany w sprawie materiałem dowodowym poprzez ustalenie, że z pisma K. wynika, że obwiniona miała obowiązek wynająć pracownię (...), ponieważ K. zezwalało na jej nieodpłatne udostępnienie tylko dla projektów EFS zamiast ustalenia, iż obwiniona mogła udostępnić pracownię wyłącznie nieodpłatnie przy bezwzględnym zakazie odpłatnego jej udostępniania.

Po rozpoznaniu przedłożonego odwołania, Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwana dalej – GKO), orzeczeniem z dnia (...) stycznia 2012 r., utrzymała w mocy zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zakresie przypisania M. N. odpowiedzialności i wymierzenia jej kary upomnienia.

GKO stwierdziła, że zarzut błędnego zastosowania art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest zarzutem chybionym, ponieważ teza, iż należność nie została ustalona przez obwinioną i przez to nie była jeszcze wymagalna jest błędna. Należność wynikała w przedmiotowej sprawie bezpośrednio z umowy najmu pomieszczeń (...) z dnia (...) czerwca 2005 r. gdzie w § 4

pkt 1 określono sposób obliczania należnego czynszu, a w pkt 2 określono termin i sposób jego zapłaty. Wystawianie przez Wynajmującego faktur za wynajem było tylko czynnością techniczną i księgową nie mającą konstytutywnego znaczenia dla określenia wielkości należności, której to obwiniona nie dochodziła.

Zdaniem GKO zarzut nieuwzględnienia przez Regionalną Komisję Orzekającą art. 62 § 2 Kodeksu cywilnego jest nieadekwatny do objętego postępowaniem stanu faktycznego, a ponadto wskazana w tym zarzucie jednostka redakcyjna Kodeksu cywilnego nie istnieje.

GKO uznała także zarzut niezastosowania art. 387 § 1 Kodeksu cywilnego, w rozważanym stanie faktycznym, za chybiony. Pismo K. z dnia (...) stycznia 2009 r. zostało właściwie zinterpretowane przez RKO, nie zachodziła też przesłanka „świadczona niemożliwego” z art. 387 Kodeksu cywilnego.

Zdaniem organu zarzut niewyjaśnienia wszystkich okoliczności istotnych dla sprawy poprzez oddalenie wniosku o przesłuchanie świadka również należy uznać za zarzut bezzasadny. Wynika to z faktu, iż świadek, o którym mowa w przedstawionych zarzutach miałby, zgodnie z wnioskiem odwołującego się, zostać wysłuchany na okoliczność zawarcia ustnej umowy użyczenia na pracownię komputerową. Fakt ewentualnego zawarcia umowy ustnej jak również jej treść nie mógł doprowadzić w konsekwencji do uznania przez Komisję Orzekającą, iż zawarta umowa pisemna jest nieważna, gdyż zawarta została pomiędzy stronami umowa ustna innej treści. Organ nadmienił, że zapisy zawartej umowy pisemnej jednoznacznie wskazywały, iż zmiany tej umowy mają mieć również formę pisemną.

Odnosząc się do zarzutu sprzeczności istotnych ustaleń Komisji Orzekającej I instancji z zebraniem materiałem dowodowym, do którego, zdaniem odwołującego się, miało dojść poprzez nieprzyjęcie ustalenia o bezwzględnym zakazie odpłatnego udostępniania (...), Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że RKO właściwie odczytała pismo K. Z analizy tego pisma wynika, że wskazano w nim o sposobie korzystania ze sprzętu informatycznego otrzymanego w ramach EFS, a także wyraźnie stwierdzono, że sposób korzystania ze sprzętu komputerowego jest określony w tym piśmie „z pominięciem kosztów eksploatacji sal, w których on się znajduje”. Dlatego też GKO, analizując zebrany materiał dowodowy, w tym również pismo K., nie dostrzegła sprzeczności istotnych ustaleń z zebraniem w sprawie materiałem dowodowym. Z pisma wynika bowiem bezsprzecznie, iż obowiązek bezpłatnego udostępnienia sprzętu komputerowego nie dotyczy udostępnienia sal w których ten sprzęt się znajduje. Zdaniem GKO, nie można ww. pisma odczytać w sposób, z którego wynikałoby, że bezpłatnie należy udostępniać zarówno sprzęt komputerowy, jak również salę, w której ten sprzęt się znajduje.

W konsekwencji, Główna Komisja Orzekająca uznała, że orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej jest prawidłowe i w pełni odpowiada wymaganiom przewidzianym w art. 33 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wymierzając obwinionej karę upomnienia, RKO działała według własnego uznania, w granicach określonych w ustawie, uwzględniając skutki i stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jak również stopień i rodzaj winy oraz efekt orzeczenia w zakresie społecznego oddziaływania, a także cele zapobiegawcze

i dyscyplinujące. GKO podzieliła także inne, pozostałe ustalenia poczynione przez RKO.

Pismem z (...) września 2011 r. M. N. złożyła skargę na wskazane orzeczenie GKO do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnosząc o jego uchylenie w całości i uniewinnienie Skarżącej ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Zaskarżonemu orzeczeniu Skarżąca zarzuciła:

1. naruszenie art. 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez błędne jego zastosowanie,
2. naruszenie art. 62 § 2 Kodeksu cywilnego poprzez jego nieuwzględnienie,
3. naruszenie art. 387 § 1 Kodeksu cywilnego poprzez jego niezastosowanie,
4. sprzeczność istotnych ustaleń Komisji z zebrany w sprawie materiałem dowodowym poprzez ustalenie, że z pisma K. wynika, że Obwiniona miała wynajmować (...), ponieważ K. zezwalało na jej nieodpłatne udostępnienie tylko dla projektów EFS zamiast ustalenia, iż Obwiniona mogła udostępnić pracownik wyłącznie nieodpłatnie przy bezwzględnym zakazie odpłatnego jej udostępniania.

W odpowiedzi na skargę GKO wniosła o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje.

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami m.in. art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Kierując się tymi przesłankami i badając zaskarżone orzeczenie w granicach określonych przepisami powołanych wyżej ustaw, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał skargę M. N. – dyrektora Z. w P. za niezasadną.

Przed wszystkim Sąd podnosi, iż w postępowaniu administracyjnym prawidłowo został ustalony stan faktyczny sprawy.

Jak wynika z § 2 zawartej w dniu (...) czerwca 2005 r. pomiędzy Z. a C. sp. z o.o. w Ł. umowy najmu, wielokrotnie przedłużanej aneksami – w tym obejmującym sporny okres (...) r., przedmiotem najmu były pomieszczenia (...). W § 4 umowy ustalone zostały stawki wynajmu pomieszczeń, zróżnicowane dla klas, pracowni i pomieszczeń administracyjnych. W § 7 wynajmujący zobowiązał się do korzystania z pomieszczeń zgodnie z ich przeznaczeniem i przepisami regulującymi prowadzenie działalności edukacyjnej. Stwierdzić należy, iż umowa najmu pomieszczeń (...) z dnia (...) czerwca 2005 r., także w wersji obowiązującej w okresie (...), nie zawiera żadnych zapisów dotyczących odpłatnego udostępnienia wynajmującemu także sprzętu informatycz-

nego. Tym samym w żadnej mierze nie narusza zaleceń sformułowanych przez K. w P. w piśmie z dnia (...) stycznia 2009 r.(...), adresowanym do dyrektorów (...) i placówek województwa (...), na które powołuje się Skarżąca. Wbrew jej twierdzeniom w zawartych w przywołanym piśmie zaleceniach K. dopuszcza odpłatność za eksploatację sal, a więc i klas nazywanych pracowniami. Zasady udostępniania sprzętu informatycznego przedstawione w piśmie z dnia (...) stycznia 2009 r. mówią o wyłącznie nieodpłatnym wykorzystywaniu sprzętu informatycznego otrzymanego przez (...) lub placówkę w ramach EFS „z pominięciem kosztów eksploatacji sal, w których on się znajduje”.

Wobec powyższego całkowicie niezasadny jest zarzut skargi z jej pkt 2 podpkt. 4 stwierdzający, iż prawidłowe ustalenia organu powinny prowadzić do konkluzji, że „Obwiniona mogła udostępnić pracownię wyłącznie nieodpłatnie przy bezwzględnym zakazie odpłatnego jej udostępniania”. W konsekwencji nie można podzielić stanowiska Skarżącej, iż Komisja naruszyła art. 62 § 2 kodeksu cywilnego (zarzut z pkt.2 podpkt. 2 skargi) poprzez niewzięcie pod uwagę woli stron i przyjęcie, że wolą stron umowy z dnia (...) czerwca 2005 r., także w wersji obowiązującej w okresie (...), był najem pomieszczenia – pracowni a nie jej użyczenie. Nie można także uznać za zasadny zarzutu z pkt. 2 podpunkt. 3 skargi dotyczącego naruszenia art. 387 § 1 kodeksu cywilnego poprzez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy umowa najmu (...) była niemożliwa.

W sytuacji, gdy wola stron umowy z dnia (...) czerwca 2005 r. wynajęcia pomieszczeń (...) za ustalony w tej umowie czynsz, na gruncie jej zapisów, nie budzi wątpliwości odwoływanie się w skardze do przepisów kodeksu cywilnego nie może odnieść założonego przez Stronę skutku.

Z § 4 umowy najmu pomieszczeń (...) wynika zobowiązanie wynajmującego do wystawiania faktur, na podstawie których najemca miał płacić czynsz najmu. W rozpoznawanej sprawie jest bezsporne (przyznane przez Skarżącą w skardze), iż (...) faktur za wynajem (...) nie wystawiła. Z tego względu, uznając, iż należność nie została jeszcze ustalona, Skarżąca stoi na stanowisku, że należność za wynajem nie była jeszcze wymagalna a zatem nie można było zarzucić jej naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zasadnie podniósł organ, że należność za wynajem pomieszczeń (...), w tym pracowni, wynikała z zawartej przez strony umowy z dnia (...) czerwca 2005 r.

Nie wystawianie faktur, także działanie nieprawidłowe, nie znosiło obowiązku określenia i dochodzenia należności za najem pomieszczeń.

Wymierzenie Skarżącej kary upomnienia, w ocenie Sądu, jest adekwatne do okoliczności rozpoznawanej sprawy. Organ nie naruszył granic uznania określonych w art. 33 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w oparciu o art. 151 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oddalił skargę.

Indeks wybranych haseł

*liczby podane za hasłem oznaczają nr orzeczenia
skrót: „uondfp” oznacza ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r.
o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*

audyt wewnętrzny – zaniechanie prowadzenia audytu w jednostce sektora Finansów publicznych (art. 18 a) – 3

dotacje:

- nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji (art. 9 pkt 2 uondfp) – 10
- niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należytej wysokości (art. 9 pkt 3 uondfp) – 10

inwentaryzacja: zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości (art. 18 pkt 1 uondfp) – 6

kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 31–37 uondfp) – 11

kontrasygnata głównego księgowego – 1

należności:

- nieustalenie należności albo ustalenie jej w niższej wysokości (art. 5 ust. 1 pkt 1 uondfp) – 4
- niepobranie, niedochodzenie należności albo pobranie lub dochodzenie jej w niższej wysokości (art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp) – 6, 11

należyte usprawiedliwienie nieobecności obwinionego na rozprawie (art. 125 ust. 3 uondfp) – 7

niezawisłość członków komisji orzekającej (art. 45 ust. 1) – 4

odroczenie rozprawy (art. 125 uondfp) – 7

odpowiedzialność za ndfp a naruszenie przepisów aktu wewnętrznego – 4

podmiotowy zakres odpowiedzialności:

- kierownik jednostki (art. 4 pkt 2 uondfp i art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wcześniej art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych) – 1, 2, 3, 5, 9, 11
- pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono obowiązki w zakresie gospodarki finansowej (art. 4 pkt 3 uondfp i art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wcześniej art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych) – 9

stopień szkodliwości naruszenia (art. 28 uondfp) – 6

uniewinnienie: brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 78 ust. 1 pkt 2 uondfp) – 4, 8

uzasadnienie – wymagania określone przepisami prawa (art. 137 ust. 2) – 6, 9

wina (art. 19 ust. 2 uondfp) – 5, 8

wszechstronne rozpatrzenie materiału dowodowego (art. 89 ust. 1 uondfp) – 11

wydatki:

- dokonanie wydatku bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 11 uondfp) – 6, 9
- definicja wydatku – 9
- zasada celowości, oszczędności i uzyskiwania najlepszych efektów (art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wcześniej 35 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych) – 9
- upoważnienie do dokonania wydatku – 6, 9

zamówienia publiczne:

- udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych (art. 17 ust. 1b pkt 1 uondfp) – 8
- udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania poszczególnych trybów udzielenia zamówienia publicznego: negocjacji bez ogłoszenia, z wolnej ręki lub zapytania o cenę (art. 17 ust. 1b pkt 2 uondfp) – 5
- prawidłowo opisany przedmiot Zamówienia (art. 29 ust. 1 Pzp) – 5

zastosowanie przepisów nowych lub względniejszych dla obwinionego (art. 24 ust. 1 uondfp) – 1, 2, 3, 4, 6, 8

zdarzenia losowe a odpowiedzialność za naruszenie dfp (art. 27 uondfp) – 7

zobowiązania: zaciągnięcie zobowiązań bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 15 uondfp) – 1, 2, 7