

GŁÓWNA KOMISJA ORZEKAJĄCA
W SPRAWACH O NARUSZENIE
DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

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

Nr 4/2011

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 Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Zdrowia z dnia 5 kwietnia 2011 r. sygn. akt RKO-58/2010	7
2. Orzeczenie Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości z dnia 8 lipca 2011 r. sygn. akt Ds. 16/2011	15
3. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 12 sierpnia 2011 r. sygn. akt DB-0965/94/98/11	23
4. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 6 września 2011 r. sygn. akt RIO.XII.53-26/2011	36
5. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 8 września 2011 r. sygn. akt DB-0965/95/11	50
6. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 9 września 2011 r. sygn. akt DB-0965/107/11	60

II. ORZECZENIA GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ I SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH	75
7. Orzeczenie Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 1 września 2011 r. sygn. akt BDF1/4900/38/44/11/1403	75
8. Orzeczenie Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 5 września 2011 r. sygn. akt BDF1/4900/58/64/11/1842	81
9. Orzeczenie Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 8 września 2011 r. sygn. akt BDF1/4900/54/60/11/1704	87
10. Orzeczenie Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 12 września 2011 r. sygn. akt BDF1/4900/59/65/11/1852	94
11. Orzeczenie Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 19 września 2011 r. sygn. akt BDF1/4900/73/77/11/2149	104
12. Orzeczenie Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 29 września 2011 r. sygn. akt BDF1/4900/77/81/RN-23/11/2381	112
13. Orzeczenie Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 29 września 2011 r. sygn. akt BDF1/4900/79/84/RN-24/11/2379	124
14. Orzeczenie Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 10 października 2011 r. sygn. akt BDF1/4900/82/89/11/2511	134
15. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2011 r., sygn. akt II GSK 1595/11	141

Szanowni Państwo,

Pragniemy Państwu zaprezentować kolejny numer kwartalnika „Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych”. Przedstawiamy Państwu wybór najciekawszych rozstrzygnięć Głównej Komisji Orzekającej oraz organów orzekających I instancji.

Zainteresowanie naszą publikacją wskazuje, że cieszy się ona Państwa uznaniem i stanowi użyteczny instrument w rozwiązywaniu kwestii, jakie napotkać można w pracy zawodowej i orzeczniczej.

Dokonując wyboru orzeczeń, Redakcja uwzględniła Państwa sugestie dotyczące zagadnień prawnych.

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.

Z wyrazami szacunku

Redakcja

I. Orzeczenia Komisji Orzekających I instancji

1.

Orzeczenie Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Zdrowia z dnia 5 kwietnia 2011 r. sygn. akt RKO-58/2010

Resortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Zdrowia w składzie:

Przewodniczący: Rafał Rogala
Członkowie: Krzysztof Pajączek
Tomasz Kałduś
Protokolant: Agata Kowalska

przy udziale Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Zdrowia – Pana Marcina Antoniaka, rozpoznała na rozprawie w dniu 5 kwietnia 2011 r. sprawę Pana (...) (adres zamieszkania: (...)) w czasie popełnienia czynu zabronionego pełniącego funkcję Dyrektora Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w (...) (adres jednostki: (...)), zwanego dalej „RCKiK w (...)”, którego Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Zdrowia, zwany dalej „Rzecznikiem Dyscypliny”, uznał za odpowiedzialnego – na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co miało miejsce poprzez zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w RCKiK w (...) jako jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudniania audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą, pomimo faktu, iż plan finansowy RCKiK w (...) na 2010 r. sporządzony w dniu 4 grudnia 2009 r. przewidywał po stronie przychodów oraz kosztów kwoty 42.200 tys. zł, tym samym należy uznać, iż czyn zabroniony popełniony został w dniu 2 stycznia 2010 r. (zaniechanie); zaniechanie to stanowiło naruszenie art. 274 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), stanowiącego, iż audyt wewnętrzny prowadzi się w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, które nie zostały utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli kwota ujętych w planie finansowym przychodów lub kosztów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł. Za powyższy czyn Rzecznik Dyscypliny wniósł o wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia.

Resortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Zdrowia, biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały dowodowe, na podstawie:

- art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności na naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności na naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- art. 48 w związku z art. 46 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- art. 135 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

orzeka:

1. Uznaje Obwinionego (...) winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co miało miejsce poprzez zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w RCKiK w (...) jako jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudniania audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą, pomimo faktu, iż plan finansowy RCKiK w (...) na 2010 r. sporządzony w dniu 4 grudnia 2009 r. przewidywał po stronie przychodów oraz kosztów kwoty 42.200 tys. zł, tym samym należy uznać, iż czyn zabroniony popełniony został w dniu 2 stycznia 2010 r. (zaniechanie); zaniechanie to stanowiło naruszenie art. 274 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), stanowiącego, iż audyt wewnętrzny prowadzi się w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, które nie zostały utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli kwota ujętych w planie finansowym przychodów lub kosztów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł.
2. Na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstępuje od wymierzenia kary.
3. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciąża Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 282,27 zł.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze nie jest prawomocne. Stosownie do art. 137 ust. 5 i art. 138 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na niniejsze orzeczenie – w terminie 14 dni od daty jego doręczenia – służy odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych za pośrednictwem Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Zdrowia.

W przypadku nie wniesienia odwołania po upływie tego terminu orzeczenie staje się prawomocne.

UZASADNIENIE

W dniu 5 kwietnia 2011 r. przeprowadzono w Warszawie rozprawę wyznaczoną przez Przewodniczącą Resortowej Komisji Orzekającej w sprawie Pana (...) (adres zamieszkania: (...)) w czasie popełnienia czynu zabronionego pełniącego funkcję Dyrektora Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w (...) (adres jednostki:(...)), zwanego dalej „RCKiK w (...)”, którego Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Zdrowia, zwany dalej „Rzecznikiem Dyscypliny”, uznał za odpowiedzialnego – na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w momencie popełnienia w art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co miało miejsce poprzez zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w RCKiK w (...) jako jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudniania audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą, pomimo faktu, iż plan finansowy RCKiK w (...) na 2010 r. sporządzony w dniu 4 grudnia 2009 r. przewidywał po stronie przychodów oraz kosztów kwoty 42.200 tys. zł, tym samym należy uznać, iż czyn zabroniony popełniony został w dniu 2 stycznia 2010 r. (zaniechanie); zaniechanie to stanowiło naruszenie art. 274 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), stanowiącego, iż audyt wewnętrzny prowadzi się w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, które nie zostały utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli kwota ujętych w planie finansowym przychodów lub kosztów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł. Za powyższy czyn Rzecznik Dyscypliny wniósł o wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia.

W dniu 9 grudnia 2010 r. wpłynęło do Rzecznika Dyscypliny zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w RCKiK w (...) (RKO-58/2010), złożone przez Pana Cezarego Rzemka Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia, działającego z upoważnienia Ministra Zdrowia, które nastąpiło poprzez popełnienie czynu określonego w art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (pismo z dnia 9 grudnia 2010 r. o znaku MZ-DNP-078-12738-4/KW/10 wraz z załącznikami – akta sprawy k. 1–25).

Przy czym, jako osobę odpowiedzialną za popełnienie wskazanych w przedmiotowym zawiadomieniu czynów, mających stanowić naruszenia dyscypliny finansów publicznych, Zawiadamiający wskazał Pana (...) pełniącego funkcję Dyrektora RCKiK w (...).

Rzecznik Dyscypliny postanowieniem nr 1/58/2010 z dnia 7 stycznia 2011 r. (akta sprawy k. 65 i 66) wszczął postępowanie wyjaśniające w zakresie wskazanej przez Zawiadamiającego okoliczności wskazującej na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określonej w dyspozycji art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w stosunku do Pana (...).

W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego Obwiniony skorzystał z prawa do złożenia wyjaśnień i przekazał je ustnie do protokołu w dniu 27 stycznia 2011 r., w treści których wskazał okoliczności i przyczyny opóźnienia w prowadzeniu audytu wewnętrznego oraz wniósł dodatkowe wyjaśnienia na piśmie, jak również wniósł 14 wniosków dowodowych z dokumentów.

Rzecznik Dyscypliny nie podzielił jednakże stanowiska zaprezentowanego przez Obwinionego i uznał, że zasadnym było skierowanie przedmiotowego wniosku o ukaranie do Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Zdrowia.

Rzecznik Dyscypliny po analizie zawiadomienia i zgromadzonego materiału dowodowego uznał za bezsporne i w pełni udowodnione poniższe fakty, a mianowicie, iż plan finansowy RCKiK w (...) na 2010 r. sporządzony w dniu 4 grudnia 2009 r. przewidywał po stronie przychodów oraz kosztów kwoty 42.200 tys. zł, a co za tym idzie już na dzień 1 stycznia 2010 r. plan finansowy RCKiK w (...) przekraczał próg kwotowy obligujący do prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych, określony w art. 274 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (okoliczność bezsporna).

Przy czym jako bezsporny należy uznać fakt, iż Pan (...) Dyrektor RCKiK w (...) dopiero pismem z dnia 17 września 2010 r. o znaku: RCKiK.DEA-0913/01/2010 zwrócił się do Ministra Zdrowia, na podstawie art. 278 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, o wyrażenie zgody na prowadzenie audytu wewnętrznego w RCKiK w (...) przez usługodawcę, przy tym w ramach struktury organizacyjnej RCKiK w (...) nie zostało wyodrębnione Samodzielne Stanowisko Pracy Audytora Wewnętrznego (okoliczność bezsporna). Jednocześnie Pan (...) Dyrektor RCKiK w (...) poinformował, iż na podstawie art. 274 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych RCKiK w (...) jest zobowiązane do prowadzenia audytu wewnętrznego, a także poinformował, iż w 2009 r. RCKiK w (...) osiągnęło przychody ogółem w wysokości 43.421,67 zł oraz koszty ogółem w wysokości 45.594.985,51 zł.

W odpowiedzi na niniejsze pismo Departament Nadzoru, Kontroli i Skarg w Ministerstwie Zdrowia skierował pismo do RCKiK w (...) z dnia 1 października 2010 r. o znaku: MZ-DNP-078-12738-1/KW/10, zawierające prośbę o przekazanie wyjaśnień dotyczących dotychczasowego sposobu realizacji obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego przez RCKiK w (...), a także prośbę o przekazanie informacji, czy w RCKiK w (...) była zatrudniona dotychczas osoba na Samodzielnym Stanowisku Pracy Audytora Wewnętrznego, oraz prośbę o przekazanie wyjaśnień dlaczego niniejszego stanowiska pracy nie przewidywał statut stanowiący załącznik do zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia (...) w sprawie nadania statutu Regionalnemu Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w (...).

W odpowiedzi na niniejsze pismo Pan (...) Dyrektor RCKiK w (...) poinformował w piśmie z dnia 22 października 2010 r. o znaku: RCKiK.DEA-0913/02/10, iż nie zatrudniono pracownika na Samodzielnym Stanowisku Pracy Audytora Wewnętrznego, gdyż do chwili nowelizacji ustawy o finansach publicznych osiąmane w RCKiK w (...) roczne wartości przychodów i kosztów nie osiągały poziomu, który obligowałby do prowadzenia audytu wewnętrznego.

Pismem z dnia 5 listopada 2010 r. o znaku: MZ-DNP-078-12738-3/KW/10 Minister Zdrowia wyraził zgodę na prowadzenie audytu wewnętrznego w RCKiK w (...) przez usługodawcę. W efekcie w dniu 17 listopada 2010 r. RCKiK w (...) zawarło umowę na świadczenie usług audytu wewnętrznego z usługodawcą zewnętrznym – (...), prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą (...).

W tym miejscu zauważyć należy, iż zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Tym samym konieczne jest zastosowanie normy kolizyjnej określonej w dyspozycji art. 24 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którą 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.

W analizowanym stanie faktycznym, zdaniem Komisji, przepisy obowiązujące w momencie popełnienia ww. czynu, nie były względniejsze dla Obwinionego, a co za tym idzie, oceny zarzucanego czynu pod kątem ewentualnego spełnienia znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych należało dokonać na podstawie ustaw obowiązujących w czasie orzekania, a więc przepisów aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (w brzmieniu obowiązującym od dnia 29 stycznia 2010 r.). Powyższa kwalifikacja odnosi się również do zastosowania ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240 (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 października 2010 r.), jak również ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, z późn. zm. (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2011 r.).

W powyższej sprawie Komisja zważyła co następuje.

Analiza wskazanych powyżej czynów potwierdza tezę, iż spełniają one zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym 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.

Podmiotowy zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynika z faktu pełnienia przez Pana (...) funkcji Dyrektora RCKiK w (...), którą pełni nieprzerwanie od dnia 1 stycznia 1999 r., a więc z racji posiadania statusu kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

Nie powinno budzić także wątpliwości, iż Obwinionego można uznać za sprawcę zarzucanego mu czynu i przypisać mu zarzut zaniechania działania, za które był odpowiedzialny, a mianowicie za to, że jako kierownik jednostki sektora finansów

publicznych zobligowany był do prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej. Podkreślenia wymaga, iż zaprezentowane powyżej stanowisko jest zbieżne z poglądami wyrażonymi w doktrynie przez L. Lipiec, która trafnie wskazała, iż (...) *Odpowiedzialność za delikt określony w art. 18a ponosi kierownik jednostki sektora finansów publicznych jako odpowiedzialny za całość jej gospodarki finansowej (art. 4 pkt 2 u.o.n.d.f.p.). Kierownik jednostki odpowiada za zatrudnienie audytora wewnętrznego, a także za zawarcie umowy z usługodawcą, gdy przepisy na to pozwalają. W świetle przepisów ustawy o finansach publicznych nie jest możliwe powierzenie tych obowiązków przez kierownika jednostki jej pracownikowi, na podstawie art. 53 ust. 2 u.f.p. Do naruszenia dyscypliny dochodzi wówczas, gdy audyt – wbrew nakazowi – nie jest prowadzony. Obowiązek prowadzenia audytu w jednostce wynika wprost z przepisów prawa albo z decyzji ministra kierującego działem lub kierownika jednostki sektora finansów publicznych. (...)”¹⁾.*

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań powinno być wskazanie formy organizacyjno-prawnej, w jakiej funkcjonuje RCKiK w (...), zgodnie bowiem z dyspozycją art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (Dz. U. Nr 106, poz. 681, z późn. zm.) jest on samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, z późn. zm.), utworzonym przez ministra właściwego do spraw zdrowia. W tym miejscu należy podkreślić, iż ta kategoria jednostek organizacyjnych została wymieniona *expressis verbis* w katalogu jednostek sektora finansów publicznych, określonym w art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. art. 9 pkt 10 ww. ustawy). Dodatkowo podkreślić należy, iż w analizowanym przypadku ustawa bezpośrednio wskazuje, kogo należy traktować jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych, albowiem zgodnie z dyspozycją art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej odpowiedzialność za zarządzanie publicznym zakładem opieki zdrowotnej ponosi kierownik zakładu, który kieruje zakładem i reprezentuje go na zewnątrz. Znajduje to dodatkowo potwierdzenie w dyspozycji § 10 ust. 1 statutu RCKiK w (...) stanowiącego załącznik do zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie nadania statutu Regionalnemu Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w (...).

W związku z powyższym nie ma wątpliwości, iż Obwiniony może podlegać odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z dyspozycją art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Dla przypisania winy kluczowa jest jednakże możliwość wskazania Obwinionemu prawidłowego wzorca zachowania, a więc z udowodnionych okoliczności faktycznych musi wynikać, iż w chwili popełnienia czynu istniała możliwość alternatywnego zachowania, które nie naruszałoby prawa i które nie stanowiłoby naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Obowiązkiem Obwinionego, jako kierownika jednostki sektora

1) Lipiec L. „Komentarz do ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych LEX/el. 2010.

finansów publicznych, była znajomość przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w szczególności w zakresie regulacji dotyczących obowiązku prowadzenia audyt wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, zwłaszcza że ich brzmienie w analizowanym zakresie jest jednoznaczne i nie nastręcza jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych.

Odnosząc się natomiast do kwestii dotyczących określenia strony podmiotowej czynu i formy zawinienia, jaką można przypisać Obwinionemu w czasie popełnienia analizowanego naruszenia, w opinii Komisji Rzecznik Dyscypliny słusznie przyjął, iż analiza rozpatrywanego stanu faktycznego wskazuje na umyślność w rozumieniu art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego należy bowiem przypisać Obwinionemu umyślne popełnienie zarzucanego mu czynu z zamiarem ewentualnym, ponieważ Obwiniony przewidując możliwość popełnienia czynu zabronionego na to się godził. Jak bowiem trafnie określono to w doktrynie, „(...) z umyślnością mamy zatem do czynienia wtedy, kiedy sprawca ma zamiar popełnienia czynu zabronionego, to jest chce go popełnić (zamiar bezpośredni) lub przewidując możliwość jego popełnienia na to się godzi (zamiar ewentualny lub wynikowy). (...)”²⁾.

Przy czym, jak już powyżej wspomniano, Obwinionemu przypisać można popełnienie zarzucanego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych z zamiarem ewentualnym. Ten rodzaj stosunku sprawcy do czynu został trafnie zilustrowany w doktrynie w stwierdzeniu, iż ma on miejsce wówczas, gdy „(...) sprawca, choć przewiduje konsekwencje swojego zachowania, nie chce popełnić naruszenia, jednak je przewiduje (ma świadomość skutków swojego postępowania) i godzi się na to. Godzenie się według najbardziej rozpowszechnionego poglądu (W. Wolter, *Nauka o przestępstwie*, Warszawa 1973) to obojętność, tzn. sprawca nie chce popełnić naruszania ani też nie chce go nie popełnić. Przyjmuje postawę obojętności wobec przewidywalnego wystąpienia skutku w postaci naruszenia dyscypliny finansów publicznych.”³⁾.

Powyższe potwierdza fakt, iż sam Obwiniony, w złożonych wyjaśnieniach stwierdził, iż „(...) decyzję o tym, aby nie wprowadzać czasowo audytu wewnętrznego podjąłem ja, licząc, że w ciągu roku sytuacja ulegnie wyjaśnieniu i tak się stało w miesiącu wrześniu 2010 r. Rzecznik zapytał, czy powyższe decyzje konsultował Pan Dyrektor np. z radcą prawnym. Pan (...) odpowiedział, iż decyzja ta była konsultowana w ramach kierownictwa RCKiK w (...). (...)”, czy też w stwierdzeniu, że „(...) opóźnienie wdrożenia audytu dawało możliwość zaoszczędzenia pewnych kwot, w sytuacji gdy wartość planu finansowego ulegała zmianom. (...)”. Również w trakcie rozprawy Obwiniony podtrzymał swoje stanowisko, gdy Przewodniczący zapytał, czy Obwiniony jest świadomy, że miał ustawowy obowiązek zatrudnienia audytora i go nie zrealizował, Obwiniony odpowiedział twierdząco.

2) T. Robaczyński, w: T. Robaczyński, P. Gryśka „Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz”, op. cit., str. 189.

3) M. Głuch w: M. Głuch „Dyscyplina finansów publicznych”, Wyd. INFOR, Warszawa 2006, str. 21 i 22.

Przechodząc z kolei do analizy przedmiotowych znamion przypisywanych Obwinionemu naruszeń dyscypliny finansów publicznych, podkreślić należy, iż zgodnie z art. 274 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który przewiduje, iż audyt wewnętrzny prowadzi się także w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, które nie zostały utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli kwota ujętych w planie finansowym przychodów lub kosztów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł.

W powyższym kontekście zasadnym jest przytoczyć stanowisko wyrażone w doktrynie przez L. Lipiec, która trafnie i wyczerpująco poddała analizie kwestię znamion przedmiotowych analizowanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wskazała, iż „(...) do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 18a, konieczne jest łączne spełnienie dwóch przesłanek: zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych; niezatrudnianie audytora wewnętrznego albo niezawieranie umowy z usługodawcą. (...) Zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego jest czynnością sprawczą. Niezatrudnianie audytora albo niezawieranie umowy z usługodawcą stanowi przyczynę tej czynności sprawczej. Oczywiście pomiędzy przyczyną i samą czynnością sprawczą musi istnieć związek przyczynowo-skutkowy. Jeżeli jednak w jednostce sektora finansów publicznych audytor nie jest zatrudniany albo umowa z usługodawcą nie jest zawierana, brak jest innych przyczyn zaniechania prowadzenia audytu wewnętrznego. (...) Czynem bezprawnym w rozumieniu art. 18a u.o.n.d.f.p. jest zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego, niezależnie od czasu, w jakim jednostka sektora finansów publicznych pozbawiona była audytu. Znamiona naruszenia dyscypliny finansowej wypełnia już jeden dzień nieprowadzenia audytu wewnętrznego. (...) Przyczyny niezatrudnienia audytora albo niezawarcia umowy z usługodawcą są dla bezprawności naruszenia dyscypliny finansów publicznych bez znaczenia. (...)”⁴⁾.

W związku z powyższym, w sytuacji gdy plan finansowy RCKiK w (...) na 2010 r. sporządzony w dniu 4 grudnia 2009 r. przewidywał po stronie przychodów oraz kosztów kwoty 42.200 tys. zł, nie budzi wątpliwości teza, iż RCKiK w (...) zobligowane było, wobec spełnienia przesłanki ustawowej przewidzianej w dyspozycji art. 274 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, do prowadzenia począwszy od dnia 1 stycznia 2010 r. audytu wewnętrznego. Przy czym na gruncie obowiązujących przepisów ww. ustawy nie można zgodzić się z argumentacją Obwinionego, iż nie zaniechał on prowadzenia audytu wewnętrznego, a jedynie „opóźnił” jego prowadzenie, zważywszy, iż wbrew twierdzeniom Obwinionego plan finansowy RCKiK w (...) nie został formalnie zmieniony w okresie od dnia 4 grudnia 2009 r. do dnia 1 stycznia 2010 r., a obowiązujące przepisy prawa nie przewidują instytucji „opóźnienia audytu wewnętrznego”.

Komisja przyznaje, że słusznie Rzecznik Dyscypliny postanowił uznać za okoliczności przemawiające na korzyść Pana (...) jako okoliczności łagodzące, mające wpływ na wskazany wymiar wnioskowanej kary, następujące okoliczności, a mianowicie:

4) Lipiec L. „Komentarz do ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych LEX/el. 2010.

- 1) brak w aktach osobowych Obwinionego informacji lub dokumentów wskazujących na uchybienia w wykonywaniu obowiązków służbowych;
- 2) wcześniejszą niekaralność Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- 3) okoliczność, iż Obwiniony z własnej inicjatywy podjął działania mające na celu eliminację tego rodzaju naruszeń w przyszłości, poprzez wystąpienie do Ministra Zdrowia pismem z dnia 17 września 2010 r. o znaku: RCKiK.DEA-0913/01/2010 o wyrażenie zgody na podstawie art. 278 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych na prowadzenie audytu wewnętrznego w RCKiK w (...) przez usługodawcę;
- 4) okoliczność, iż Obwiniony w sytuacji, gdy zatwierdzony w dniu 10 grudnia 2010 r. plan finansowy RCKiK w (...) na rok 2011, zarówno po stronie przychodów, jak i kosztów, opiewa na wartość 40.200.000 zł, Obwiniony w dniu 13 grudnia 2010 r. zwrócił się do Minister Zdrowia z prośbą o wyrażenie zgody na prowadzenie audytu wewnętrznego w RCKiK w (...) w roku 2011.

Odnosząc się zatem do wymiaru kary, jakiej wymierzenia Obwinionemu domagał się Rzecznik Dyscypliny, Komisja uznała, iż nie budzi wątpliwości, że Obwiniony popełnił czyn z winy umyślnej w zamiarze ewentualnym, jednak mając na względzie powyższe, w szczególności fakt, że sprawca działał ze szczególnych pobudek, Komisja odstąpiła od wymierzenia kary.

2.
Orzeczenie Resortowej Komisji Orzekającej
w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych
przy Ministrze Sprawiedliwości
z dnia 8 lipca 2011 r.
sygn. akt Ds. 16/2011

Resortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny Finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości w składzie:

Przewodniczący	Urszula Krebs
Członkowie	Michał Zoń
	Hanna Staniszevska
Protokolant	Katarzyna Wójcik

Z udziałem Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych: Jacka Zielińskiego, po rozpoznaniu w dniu 1 lipca 2011 roku wniosku Rzecznika Rz.1/11 przeciwko: (...) – Prokuratorowi (...), zam. (...);

Obwinionemu o to, że:

- I. w 2010 roku w (...) nieумыślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że będąc odpowiedzialnym za całość gospodarki finansowej w podległej jednostce, w tym za prawidłowe wykonanie planu finansowego i właściwe wydatkowanie określonych w tym planie środków finansowych dopuścił do przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet w §§ 3020, 3030, 4170, 4210, 4260, 4270, 4300, 4360, 4370, 4400 i 4610 na łączną kwotę 617.238,14 złotych z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.),

tj. o czyn z art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny Finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.);

- II. w 2010 roku nieумыślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że dopuścił do zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki, powodując tym samym uszczuplenie środków publicznych, wskutek zapłaty odsetek w łącznej wysokości 610,43 złote, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.),

tj. o czyn z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.);

- III. w 2010 roku nieумыślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych wykazując dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w ten sposób, że w §§ 3020, 3030, 4170, 4210, 4260, 4270, 4300, 4400 i 4610 sprawozdania Rb-28 za miesiąc październik 2010 roku nieprawidłowo zakwalifikowano poszczególne zobowiązania wymagalne na łączną kwotę 116.461,85 złotych postępując w ten sposób niezgodnie z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103),

tj. o czyn z art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.);

postanowiła:

1. uznać obwinionego (...) – prokuratora (...) za winnego nieумыślnego naruszenia – dyscypliny finansów publicznych, zarzuconego mu we wniosku, wyczerpującego dyspozycję art. 15, 16 ust. 1 oraz art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) i na podstawie art. 36 ust. 1 w zw. z art. 37 powołanej ustawy odstąpić od wymierzenia kary obwinionemu;
2. na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) obciążyć obwinionego kosztami postępowania w kwocie 282,27 zł (dwieście osiemdziesiąt dwa złote, dwadzieścia siedem groszy).

Pouczenie:

Zgodnie z art. 138 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych od niniejszego orzeczenia przysługuje odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej – za pośrednictwem Resortowej Komisji – w terminie 14 dni od doręczenia orzeczenia.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 19 stycznia 2011 roku Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przekazał do prowadzenia zawiadomienie Prokuratora (...) z dnia 30 grudnia 2010 roku o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Prokuraturze (...). W przedmiotowej sprawie w dniu 14 marca 2011 roku wszczęto postępowanie wyjaśniające, zaś w dniu 5 kwietnia 2011 roku Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych złożył wniosek o ukaranie Pana (...) – Prokuratora (...), któremu postawił zarzut o to, że:

- I. w 2010 roku w (...) nieumyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że będąc odpowiedzialnym za całość gospodarki finansowej w podległej jednostce, w tym za prawidłowe wykonanie planu finansowego i właściwe wydatkowanie określonych w tym planie środków finansowych dopuścił do przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet w §§ 3020, 3030, 4170, 4210, 4260, 4270, 4300, 4360, 4370, 4400 i 4610 na łączną kwotę 617.238, 14 złotych z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.),
tj. o czyn z art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.);
- II. w 2010 roku nieumyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że dopuścił do zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki, powodując tym samym uszczuplenie środków publicznych, wskutek zapłaty odsetek w łącznej wysokości 610,43 złote, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.),
tj. o czyn z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.);
- III. w 2010 roku nieumyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych wykazując dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w ten sposób, że w §§ 3020, 3030, 4170, 4210, 4260, 4270, 4300, 4400 i 4610 sprawozdania Rb-28 za miesiąc październik 2010 roku nieprawidłowo zakwalifikowano poszczególne zobowiązania wymagalne na łączną kwotę 116.461,85 złotych postępując w ten sposób niezgodnie z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103),

tj. o czyn z art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.).

W toku przeprowadzonego postępowania dowodowego Komisja ustaliła co następuje:

Pan (...) zajmuje od 1 października 2000 roku stanowisko Prokuratora Prokuratury (...), zaś od dnia 10 czerwca 2010 roku Obwiniony pełni funkcję Prokuratora (...), obecnie – od dnia 7 października 2010 roku – na czas nieokreślony. W ramach powierzonych mu obowiązków Pan (...) sprawuje bezpośredni nadzór nad pracą Wydziału Organizacyjnego, Wydziału do spraw Informatyzacji i Analiz oraz Wydziału Budżetowo – Administracyjnego. Jak wynika z opinii służbowej przedłożonej przez Prokuratora (...), Obwiniony rzetelnie wykonuje powierzone mu obowiązki, wykazując duże zaangażowanie, inicjatywę oraz dał się poznać jako dobry organizator i dobry gospodarz powierzonego mu majątku (opinia – k. 370–373).

W 2010 roku doszło w kierowanej przez Obwinionego jednostce do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, które polegało na zaciągnięciu, w październiku 2010 roku szeregu zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Zobowiązania te dotyczyły w szczególności §§ 3020, 3030, 4170, 4210, 4260, 4270, 4300, 4360, 4370, 4400 i 4610, zaś łączna ich kwota wyniosła 617.238,14 zł.

Jednocześnie ustalono, że Prokuratura (...) na rok 2010 w zakresie wydatków bieżących otrzymała plan finansowy o 30% niższy w stosunku do roku 2009, a plan finansowy na rok 2009 w tym zakresie był już niższy w stosunku do lat poprzednich od kilkunastu do kilkudziesięciu procent. Poczynając od IV kwartału 2009 roku i przez cały rok 2010 nie były zaciągane żadne nowe zobowiązania finansowe, które by zwiększały kwotę wydatków, za wyjątkiem drobnych, incydentalnych lub bezwzględnie koniecznych wydatków, nie mających istotnego wymiaru finansowego.

Jednocześnie Prokuratura (...) realizowała standardowe wydatki bieżące wynikające z zawartych w okresach poprzednich umów dostaw i usług na poziomie kosztowym nie większym niż w latach poprzednich, z uwzględnieniem skutków inflacji. Ponadto nadany jednostce plan finansowy na rok 2010 nie zapewniał wystarczającej ilości środków finansowych, koniecznych dla jej zwykłego funkcjonowania. Czynione liczne starania zmierzające do uzyskania oszczędności w wydatkowaniu środków budżetowych przełożyło się na niższe wykonanie planu w niektórych paragrafach w stosunku do poziomu wydatków z planu, jednakże skala niedofinansowania jednostki była zbyt duża w stosunku do realnych potrzeb, aby można było uniknąć przekroczenia poziomu wydatków w stosunku do planu finansowego i wynikającego z tego powstanie wymagalnych zobowiązań.

Konsekwencją podjętych przez Prokuratora (...) działań było otrzymanie odatkowych środków w miesiącu listopadzie i grudniu 2010 roku w wysokości 4 132 965,00 zł, co pozwoliło zakończyć rok bez konieczności zaciągania zobowiązań.

Ponadto, w 2010 roku w Prokuraturze (...) w ośmiu przypadkach dopuszczono do zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki, powodując tym samym uszczuplenie środków publicznych w łącznej wysokości 610,43. W pozostałej kwocie w wysokości 517,10 zł odsetki zostały umorzone przez kontrahentów z uwagi na podjęte działania Prokuratora (...).

W toku postępowania dowodowego ustalono także, iż sprawozdanie Rb-28 sporządzone na dzień 31 października 2010 roku zawierało dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, bowiem w §§ 3020, 3030, 4170, 4210, 4260, 4270, 4300, 4400 i 4610 tegoż sprawozdania za miesiąc październik 2010 roku nieprawidłowo zakwalifikowano poszczególne zobowiązania wymagalne na łączną kwotę 116.461,85 zł.

Z powodu opisanych wyżej nieprawidłowości (...) – były Główny Księgowy jednostki poniósł odpowiedzialność służbową, gdyż z dniem 31 stycznia 2011 roku został zwolniony z pracy.

Obwiniony złożył w sprawie niniejszej pisemne wyjaśnienia (zawarte w zawiadomieniu oraz późniejsze), w których podał fakty zgodne z ustaleniami w sprawie niniejszej (k. 351–361).

Odnosnie zarzutu zawartego w pkt I wniosku wyjaśnił, że miał wiedzę na ten temat, iż plan finansowy na 2010 rok w znacznym stopniu odbiegał od potrzeb Prokuratury i już po otrzymaniu wstępnego planu w IV kwartale 2009 roku i stwierdzeniu znacznego niedoboru informował o tym dysponenta budżetu II stopnia. Ostatecznie plan został tak ustalony, iż było to równoznaczne z brakiem finansowania zobowiązań jednostki na okres jednego kwartału. W tej sprawie wystosowano wiele pism do Prokuratury (...), informujących o bieżącej sytuacji jednostki. Z wyjaśnień Obwinionego wynika, że przekroczenie planu nastąpiło w październiku 2010 roku i dotyczyło zaciągania zobowiązań w zakresie realizacji zadań związanych z ustawową działalnością Prokuratury (...) i w szczególności dotyczyło: świadczeń BHP, należności z tytułu przeprowadzonego wywiadu środowiskowego, zwrotu utraconego zarobku za stawiennictwo oraz zwrotu poniesionych kosztów dojazdu, utrzymania taboru samochodowego, należności z tytułu energii elektrycznej, ciepłej, gazu i wody, usług telefonii komórkowej oraz stacjonarnej, a przede wszystkim pokrycia kosztów postępowań przygotowawczych. Tych ostatnich wydatków nie mógł ograniczyć i wyeliminować bez szkody dla prowadzonych postępowań. Z wyjaśnień wynika także, że wszystkie wydatki zatwierdzał po zapewnieniu go przez głównego księgowego o posiadanych środkach finansowych w planie, na podstawie adnotacji „środki finansowe zabezpieczono”. Główny księgowy był zobowiązany do bieżącego monitorowania realizacji planu finansowego i w konsekwencji na podstawie sporządzanych analiz do przygotowania wniosków o przesunięcia pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej oraz zwiększenia planu finansowego na 2010 rok. Ponadto obwiniony wyjaśnił, że środki finansowe zawsze wydatkowane były w sposób racjonalny i ze względu na bardzo zaniżony plan wydatków bieżących w 2010 roku w Prokuraturze (...) podjęto szereg działań zmierzających do generowania oszczędności, które szczegółowo wymienił.

W zakresie niewykonania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem była zapłata odsetek Prokurator (...) wyjaśnił, że podejmował stosowne działania kierując prośby o umorzenie odsetek. Konsekwencją tych działań było umorzenie odsetek przez Przedsiębiorstwo (...) i (...) na łączną kwotę 517,10 zł.

Odnosząc się do czynu z art. 18 pkt 2 o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Pan (...) wyjaśnił, że sprawozdanie Rb-28 sporządził główny księgowy jednostki – (...), który nieprawidłowo zakwalifikował poszczególne zobowiązania wymagalne w wyniku czego nastąpiła różnica w wysokości 116.461,85 zł

i w konsekwencji podanie w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Obwiniony podniósł, że jako kierownik jednostki podpisał sprawozdanie mając przekonanie, iż powyższy dokument został sporządzony z należytą starannością i przez osobę z doświadczeniem w dziedzinie rachunkowości i finansów publicznych.

Komisja zważyła, co następuje:

Na wstępie tej części rozważań należy wskazać, iż w pierwszym rzędzie rozstrzygnięcia wymaga kwestia związana z immunitetem chroniącym obwinionego jako prokuratora, a w szczególności odpowiedzieć na pytanie, czy immunitet ten obejmuje także czyny naruszające dyscyplinę finansów publicznych.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 oraz art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze prokurator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zgody sądu dyscyplinarnego, a za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą obrazę prawa, odpowiada tylko dyscyplinarnie.

Zdaniem Komisji immunitet ten nie chroni jednak obwinionego jako prokuratora przed ponoszeniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Podnieść bowiem należy, iż immunitet jest instytucją prawną, na mocy której osoba z niej korzystająca nie podlega określonym przepisom, do przestrzegania których inne osoby są zobowiązane. Immunitet może także oznaczać ograniczenie odpowiedzialności prawnej danej osoby z tytułu pełnienia przez nią określone funkcji – z uwagi na konieczność zagwarantowania prawidłowego wykonywania obowiązków służbowych. Taki immunitet zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym chroni prokuratora na podstawie art. 54 ust. 1 i art. 66 ust. 1 ustawy o prokuraturze. Wspomniana ustawa w art. 3 ust. 1 szczegółowo wymienia obowiązki prokuratora i należy – w ocenie Komisji przyjąć – że prokurator korzysta z ochrony immunitetu przy wykonywaniu tych czynności. Dokonując analizy tychże czynności w kontekście okoliczności sprawy niniejszej, Komisja doszła do przekonania, iż w realiach sprawy Obwiniony nie działał jako prokurator wykonujący swoje obowiązki, o których mowa w powołanym przepisie, lecz jako kierownik jednostki organizacyjnej prokuratury. Z racji sprawowania tej funkcji Obwiniony zobowiązany był do wykonywania szeregu czynności, który to obowiązek nakładają na niego przepisy szczególne – a w konkretnej sytuacji – przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. Nr 162, poz. 1125) oraz ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), obowiązującej w okresie objętym kontrolą oraz obecnie art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm. W przypadku uchybienia tym przepisom w taki sposób, że skutkuje ono odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, prokurator ponosi z tego tytułu odpowiedzialność na podstawie art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.). Bezsporne jest przy tym, że pomimo represyjnego charakteru, odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest odpowiedzialnością karną, co wynika z jej zakresu przedmiotowego i podmiotowego, a także funkcji, jaką spełnia. Odpowiedzialność ta została bowiem związana z wykonywaniem obowiązków w zakresie gospodarowania

mieniem i środkami publicznymi powierzonymi w ramach stosunku pracy, a w nin. przypadku w ramach sprawowanej funkcji i wywołującej skutki w ramach tej funkcji i łączy się z czynami szkodliwymi dla finansów dyscypliny finansów publicznych.

Z tych względów Komisja przyjęła, że zakres immunitetu Obwinionego jako prokuratora nie obejmuje odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przechodząc w tym miejscu do rozważań związanych z postawionymi Obwinionemu zarzutami podnieść należy, iż zgodnie z art. 53 ust. 1 obowiązującej obecnie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Jest rzeczą bezsporną w sprawie niniejszej, iż Obwiniony (...) dopuścił do przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet w §§ 3020, 3030, 4170, 4210, 4260, 4270, 4300, 4360, 4370, 4400 i 4610 na łączną kwotę 617.238,14 zł. Powyższe wynika między innymi z wyjaśnień samego Obwinionego, który złożył także zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w kierowanej przez siebie jednostce.

Powyższe było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). Stosownie do powołanego wyżej przepisu art. 44 ust. 1 pkt 3 wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Czyn ten stanowi jednocześnie naruszenie art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.).

Odnosnie czynu zarzuconego Obwinionemu w pkt II wniosku podnieść należy, iż także dopuszczenie przez Obwinionego, jako Kierownika jednostki, do zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki i spowodowanie tym samym uszczuplenia środków publicznych wskutek zapłaty odsetek w łącznej wysokości 610,43 złotych jest okolicznością w niniejszej sprawie bezsporną. Konsekwencją powyższego było naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek stanowi jednocześnie naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.).

Niewątpliwie sprawozdanie Rb-28 za miesiąc październik 2010 roku, sporządzone przez Głównego Księgowego, zawierało dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, bowiem nieprawidłowo zakwalifikowano poszczególne zobowiązania wymagalne na łączną kwotę 116.461,85 zł.

Powyższe było niezgodnie z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103), zgodnie z którym kierownicy jednostek zobowiązani są sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym,

zaś kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej stanowi jednocześnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone wart. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odnosząc się do podniesionej przez Obwinionego okoliczności dotyczącej sporządzenia powyższego sprawozdania przez Głównego Księgowego, wskazać należy na treść orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2010 roku (syg. akt V SA/Wa 103/10), zgodnie z którym odpowiedzialność za wykazanie w sprawozdaniu nierzetelnych i nieprawidłowych danych ponosi zawsze kierownik jednostki. Zdaniem Sądu sprawozdanie budżetowe powstaje z chwilą złożenia na nim podpisu przez kierownika jednostki niezależnie od tego, kto technicznie je sporządził i kto je podpisał poza kierownikiem. Podpis kierownika jednostki na tym sprawozdaniu oraz czynności skutecznego pod względem prawnym przekazania sprawozdania odbiorcy są bowiem czynnościami z zakresu reprezentacji jednostki. Sam fakt sporządzenia sprawozdania niezgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej nie wiąże się jeszcze z tą odpowiedzialnością. Wynika to choćby z faktu, iż nie ma przeszkody prawnej do dokonania skorygowania tegoż sprawozdania przed przekazaniem go wskazanej jednostce. Dopiero przez fakt przekazania sprawozdania dochodzi do „wykazania” w sprawozdaniu budżetowym danych tam zawartych, w tym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Komisja w pełni aprobuje argumentację zawartą w cytowanym wyżej orzeczeniu.

W świetle zebranych w sprawie dowodów oraz mając na uwadze charakter uchybienia oraz wszystkie okoliczności jego popełnienia, przyjąć należy, iż działanie Obwinionego miało charakter nieumyślny.

W tym stanie rzeczy, przy tak poczynionych ustaleniach, Komisja stwierdziła, że Obwiniony zrealizował swoim zachowaniem znamiona czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o jakim mowa w art. 15, art. 16 ust. 1 oraz art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Jednocześnie jednak Komisja doszła do przekonania, iż okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionego pozwalają na stwierdzenie, iż mamy do czynienia z przypadkiem zasługującym na szczególne uwzględnienie w rozumieniu art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W szczególności należy mieć tu na względzie okoliczności wynikające z wyjaśnień złożonych przez Pana (...), który wskazał powody, dla których doszło do naruszenia, a także fakt podjęcia przez obwinionego wielu działań mających na celu zapobieżenie rozmiarowi naruszenia, a także znaczące przyczynienie się do dokonanych naruszeń przez głównego księgowego jednostki. Nie bez znaczenia jest także znakomita opinia o dotychczasowym przebiegu pracy Obwinionego, wyrażona przez jego przełożonego. Mając na uwadze wszystkie podniesione wyżej okoliczności Komisja postanowiła odstąpić od wymierzenia kary

obwinionemu, uznając, iż nawet najłagodniejsza kara przewidziana przez ustawę byłaby niewspółmiernie surowa uwzględniając całokształt okoliczności, w jakich doszło do naruszenia przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania zapadło w oparciu o art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 roku, Nr 14, poz. 114 ze zm.).

Z tych wszystkich względów i na podstawie powołanych wyżej przepisów Komisja postanowiła, jak w orzeczeniu.

3.

**Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej
w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy
Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 12 sierpnia 2011 r.
sygn. akt DB-0965/94/98/11**

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:	Beata Rodewald-Łaszkowska
Członkowie:	Zofia Kowalska
	Aniela Michalec
Protokolant:	Izabela Janik
Oskarżyciel:	<i>RzDFP</i> Aldona Pruska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 sierpnia 2011 r. przy udziale stron, sprawy z wniosku o ukaranie: Nr RD-94/11 z dnia 08 lipca 2011 r. (wpływ do RKO w dniu 12 lipca 2011 r.) oraz z wniosku o ukaranie: Nr RD-123/11 z dnia 21 lipca 2011 r. (wpływ do RKO w dniu 22 lipca 2011 r. złożonych przez Oskarżyciela, przeciwko:

Panu (...) – zamieszkałemu: (...), pełniącemu w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...)

obwinionemu o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 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 ze zm.), polegające na nieprzekazaniu w terminie sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania:

1. za IV kwartał 2010 r., tj.:

- Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych (przekazane w dniu 04.03.2011 r.),
- Rb-N o stanie należności oraz Rb-Z stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (przekazane w formie dokumentu w dniu 04.03.2011 r., oraz w formie elektronicznej w dniu 28.02.2011 r.),

tj. po upływie terminów określonych w załączniku Nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) oraz w załączniku nr 7 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247), tj. po dniu 23 lutego 2011 r.

2. sprawozdań Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych, Rb-NDS o nadwyżce/deficycie, Rb-N o stanie należności, Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za I kwartał 2011 r. W/w sprawozdania przedłożono w formie dokumentu w dniu 2 maja 2011 r., oraz w formie elektronicznej w dniu 27 kwietnia 2011 r.,

tj. po upływie terminów określonych w załączniku Nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) oraz w załączniku nr 7 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247), tj. po dniu 22 kwietnia 2011 r.

orzeka:

1. Uznaje Obwinionego Pana (...) – pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...) winnym nieumyślnego popełnienia czynu polegającego na nieprzekazaniu w terminie sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania:

1. za IV kwartał 2010 r., tj.:

- Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych (przekazane w dniu 04.03.2011 r.),
- Rb-N o stanie należności oraz Rb-Z stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (przekazane w dniu 28.02.2011 r.),

tj. po upływie terminów określonych w załączniku Nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) oraz w załączniku nr 7 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247), tj. po dniu 23 lutego 2011 r.,

2. sprawozdań Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych, Rb-NDS o nadwyżce/deficycie, Rb-N o stanie należności, Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za I kwartał 2011 r. (przekazane w dniu 27 kwietnia 2011 r.),

tj. po upływie terminów określonych w załączniku Nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) oraz w załączniku nr 7 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247), tj. po dniu 22 kwietnia 2011 r.,

tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 18 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 ze zm.).

2. 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 ze zm.) odstępuje od wymierzenia kary.
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 Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 282,27 zł.

Pouczenie:

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

UZASADNIENIE

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.) Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wystąpiła w dniu 8 lipca 2011 r. oraz 21 lipca 2011 r. do Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych prze Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z wnioskami o uznanie: Pana (...) – pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), za odpowiedzialnego na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, za nieumyślnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w przepisie art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

- 1) polegające na nieprzekazaniu w terminie sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania, za IV kwartał 2010 r., tj.:

- Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych (przekazane w dniu 04.03.2011 r.),
- Rb-N o stanie należności oraz Rb-Z stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (przekazane w formie dokumentu w dniu 04.03.2011 r., oraz w formie elektronicznej w dniu 28.02.2011 r.),

tj. po upływie terminu określonego w załączniku Nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) oraz w załączniku nr 7 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247), tj. po dniu 23 lutego 2011 r. (wniosek z 8.07.11 r.)

- 2) polegające na nieprzekazaniu w terminie sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania, tj.: sprawozdań Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych, Rb-NDS o nadwyżce/deficycie, Rb-N o stanie należności, Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za I kwartał 2011 r. W/w sprawozdania przedłożono w formie dokumentu w dniu 2 maja 2011 r., oraz w formie elektronicznej w dniu 27 kwietnia 2011 r., tj. po upływie terminów określonych w załączniku Nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) oraz w załączniku nr 7 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247), tj. po dniu 22 kwietnia 2011 r. (wniosek z 21.07.11 r.)

W obu przypadkach Rzecznik wniosła o wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia.

Do wniosków dołączono dowody w sprawie.

Na podstawie Zarządzenia Nr DB-0965/94/3/11 Przewodniczącej Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 25 lipca 2011 r. sprawy: DB-0965/94/11 z wniosku o ukaranie Nr RD-94/11 z dnia 8 lipca 2011 r. oraz DB-0965/98/11 z wniosku o ukaranie Nr RD-123/11 z dnia 21 lipca 2011 r., zostały skierowane do łącznego rozpoznania.

Rozpoznanie spraw nastąpiło na rozprawie w dniu 12 sierpnia 2011 r. przy udziale stron.

Obwiniony na rozprawie potwierdził, że w Jednostce doszło do naruszeń dyscypliny finansów publicznych wskazanych we wnioskach o ukaranie, dodając iż wie, że jako kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za te naruszenia. Oświadczył, że szczegółowe wyjaśnienia złożył w pismach do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Wskazał, że w Jednostce była trudna sytuacja kadrowa. Funkcję wójta objął w grudniu 2010 r., a krótko po tym, tj. w lutym 2011 r. została odwołana ze stanowiska p. Skarbnik. Główna Księgowa przebywała w tym czasie na długotrwałym zwolnieniu lekarskim. P. Skarbnik początkowo zapewniała, że sprawozdania zostaną sporządzone w terminie, nie zgłaszając żadnych problemów kadrowych, czy też

technicznych. Obwiniony podniósł, że w ostatniej chwili został poinformowany, że p. Skarbnik musi skorzystać z pomocy osób trzecich (spoza Jednostki), na co nie wyraził zgody. W konsekwencji sprawozdanie sporządziła Główna Księgowa, która przebywała w tym czasie na zwolnieniu lekarskim, a p. Skarbnik miała te sprawozdania tylko sprawdzić, podpisać i zadbać o wysłanie. Obwiniony oświadczył, że w Jednostce osobami uprawnionymi do składania podpisu elektronicznego był on i p. Skarbnik. Z uwagi na korygowanie sprawozdań także te sporządzone w terminie nie zostały przekazane w odpowiednim czasie. Na zakończenie Obwiniony wniósł o uniewinnienie.

Rozpoznając sprawę Komisja ustaliła i zważyła, co następuje:

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu pismami z dnia 6 kwietnia 2011 r. oraz z dnia 30 maja 2011 r. powiadomiła Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu o ujawnionych naruszeniach dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Gminy (...), w rozumieniu przepisu art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu zawiadomień przedstawiono okoliczności w jakich doszło do naruszeń. Do zawiadomień załączono kserokopie dokumentów dotyczących zarzucanych czynów.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających Rzecznik, postanowieniami z dnia 13 czerwca 2011 r. oraz 4 lipca 2011 r., wszczęła wobec Pana (...) – Wójta Gminy (...), postępowania wyjaśniające za wymienione w zawiadomieniach naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Odnosnie nieprzekazania w terminie sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania, za IV kwartał 2010 r., tj.:

- Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych (przekazane w dniu 04.03.2011 r.),
- Rb-N o stanie należności oraz Rb-Z stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (przekazane w formie dokumentu w dniu 04.03.2011 r., oraz w formie elektronicznej w dniu 28.02.2011 r.),

Obwiniony w pisemnych wyjaśnieniach złożonych Rzecznikowi stwierdził, iż cyt.:

„(...) pracownikami odpowiedzialnymi za wykonanie w terminie wyżej wskazanych zadań w Urzędzie Gminy (...) były:

- *Pani (...) (z dm. (...) – zmiana stanu cywilnego 29.07.2010 r.) zatrudniona na stanowisku głównego księgowego w Referacie Finansowym od dnia 01.09.2011 r. do nadal.*
- *Pani (...) pełniąca funkcję Skarbnika Gminy od dnia 18.06.1990 r. do dnia 28.02.2011 r. (powołanie i odwołanie uchwałami Rady Gminy (...)), która jednocześnie była Kierownikiem Referatu Finansowego odpowiedzialnym za pracę Referatu.*

Przedmiotowe zadania wykazane są w Kartach Wymagań Stanowiskowych — w tabeli III w obowiązkach przyjętych i potwierdzonych przez wskazanych wyżej pracowników, które były uprawnione do obsługi programu elektronicznego Besti@.

2. Wyjaśnienia dotyczące złożenia po terminie sprawozdań Rb-PDP, Rb-Z i Rb-N
Dotyczy Rb-Z i Rb-N

- *pismo z dnia 25 lutego 2011 r. nr WA.II-0307/5/14/2011 RIO w Poznaniu wzywające do złożenia sprawozdań Rb-Z, Rb-N (termin złożenia sprawozdań do 23.02.2011 r.)*
- *osoba uprawniona i zobowiązana do sporządzenia sprawozdań przebywała na zwolnieniu lekarskim tj. Pani (...) główny księgowy – cięża.*

Pani (...) Skarbnik Gminy odpowiedzialna za pracę w Referacie Finansowym zapewniała mnie, że sprawozdania będą wykonane w terminie. Nie zgłaszała również jakichkolwiek problemów związanych z wykonaniem tego zadania. Dopiero 22 lutego 2011 r. poinformowała mnie, że chciałaby skorzystać z pomocy pracownika z innego Urzędu po godzinach pracy. Nie wyraziłem zgody na obecność osoby nie będącej pracownikiem Urzędu Gminy (...) i to po godzinach pracy w Urzędzie. Mając obawy, że Skarbnik Gminy nie wykona zadania poprosiliśmy jeszcze w tym samym dniu Panią (...) — głównego księgowego Urzędu o pomoc, której nam udzieliła. Pani Skarbnik miała tylko jeszcze raz sprawdzić sprawozdania, podpisać i wysłać. Niestety Skarbnik Gminy nie wykonała w pełni swoich obowiązków i od dnia 24.02.2011 r. przebywa na zwolnieniu lekarskim.

- *z dniem 28.02.2011 r. sporządzono sprawozdania i wysłano elektronicznie za pomocą programu Besti@ z jednym podpisem zastępcy Wójta i bez podpisu skarbnika/głównego księgowego, ponieważ nie było osoby uprawnionej do złożenia podpisu.*
- *z dniem 01.03.2011 r. powołano nowego skarbnika gminy, w związku z powyższym sporządzono niezwłocznie wymagane sprawozdania, podpisano i wysłano elektronicznie z jednym podpisem kierownika jednostki, ponieważ skarbnik z pierwszym dniem pracy nie posiadał podpisu elektronicznego oraz w wersji papierowej (potwierdzenie nadania listu poleconego 02.03.2011 nr R 80862777).*

Dotyczy Rb-PDP

- *pismo z dnia 03.03.2011 r. nr- WA.II-0307/5/15/2011 RIO w Poznaniu wzywające do złożenia sprawozdań Rb-PDP*
- *sprawozdanie wysłano elektronicznie dnia 23.02.2011 z programu Besti@, nie wysłano w formie papierowej ze względu na brak osoby skarbnika/głównego księgowego uprawnionej do złożenia podpisu.*

„dnia 03.03.2011 r. po uzyskaniu wezwania RIO sporządzono ponownie sprawozdanie Rb-PDP i wysłano w formie elektronicznej i papierowej w 2 egz. (list polecony nr przesyłki R 80862807).

„z dniem 01 marca 2011 r. nastąpiły zmiany kadrowe, powołano nowego skarbnika w związku z powyższym była osoba uprawniona do podpisania powyższych sprawozdań.

O zaistniałych zdarzeniach zaraz informowałem telefonicznie Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Panią Grażynę Wróblewską.”

W ocenie Rzecznik przywołane wyjaśnienia nie usprawiedliwiają działania niezgodnego z obowiązującymi przepisami i nie uchylają 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.-88/117/2003).

Rzecznik stwierdziła, że w przypadku przedstawionych we wniosku sprawozdań – zachowaniem polegającym na zaniechaniu realizacji obowiązku ich przekazania w terminie Obwiniony naruszył dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 2 ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

W odniesieniu do odpowiedzialności podmiotowej za zarzucany czyn Rzecznik wskazała, iż stosownie do treści art. 4 pkt 3 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponoszą pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych. Regulacja powyższa w zakresie odpowiedzialności podmiotowej pracowników za naruszenie dyscypliny finansowej skorelowana jest z art. 53 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*, zezwalającym na powierzenie przez kierownika jednostki określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej jej pracownikom.

Stosownie do przepisu ust. 2 w/w artykułu kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki. Dla skuteczności powierzenia obowiązków, o którym mowa powyżej, a co za tym idzie, możliwości późniejszego egzekwowania odpowiedzialności za ich właściwe wykonywanie, konieczne jest wyraźne wskazanie powierzanych pracownikowi obowiązków. Powierzenie nie może nastąpić w sposób dorozumiany, co wprost wynika z art. 53 ust. 1 u.f.p. wprowadzającego domniemanie kompetencji kierownika jednostki w zakresie całości gospodarki finansowej.

Tym samym, argumentowała Rzecznik, art. 53 ust. 2 u.f.p., jako odstępstwo od reguły ogólnej, wymaga precyzyjnego i niepozostawiającego wątpliwości wyliczenia powierzanych obowiązków, bądź to w odrębnym dokumencie, bądź w regulaminie organizacyjnym jednostki. *„Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest aktem szczególnym, ma chronić budżet przed nieodpowiedznościami, niezgodnymi z prawem działaniami jednostek sektora finansów publicznych – gdzie obowiązuje jednoosobowe kierownictwo, a więc jednoosobowa decyzyjność. Tylko w wyrażnie scedowanych i przyjętych przez pracownika sprawach mogą być oni ukarani z ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”* (orzeczenie GKO z dnia 16 stycznia 2006 r., DF/GKO/Odw.-77/101 102/2005/649, niepubl.). Ze zgromadzonej w sprawie dokumentacji wynika, że kierownik jednostki

nie powierzył w sposób precyzyjny i niepozostawiający wątpliwości żadnemu z pracowników obowiązków i odpowiedzialności w zakresie zarzucanego czynu.

W ocenie Rzecznik wskazane naruszenie zostało popełnione przez Obwinionego z winy nieumyślnej, gdyż – co wynika z zebranego materiału dowodowego – nie miał on zamiaru popełnienia zarzucanego mu czynu, doprowadził jednak do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wskutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach.

Odnosząc się do stopnia szkodliwości czynu Rzecznik uznała, że w rozpatrywanej sprawie nie zaistniały przesłanki do zastosowania umorzenia postępowania na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odnosnie nieprzekazania w terminie sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania, tj.: sprawozdań Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych, Rb-NDS o nadwyżce/deficycie, Rb-N o stanie należności, Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za I kwartał 2011 r., Obwiniony – w pisemnych wyjaśnieniach złożonych Rzecznikowi – stwierdził, iż cyt.:

„(...) Główną przyczyną nie złożenia sprawozdań budżetowych za I kwartał 2011 r. były braki kadrowe w referacie finansowym – ówczesny Skarbnik Gminy – Pani (...), przebywa na zwolnieniu lekarskim od dnia 24.02.2011 r., podobnie Główny Księgowy – Pani (...), przebywa na zwolnieniu lekarskim od dnia 22 stycznia 2011 r. Zatrudniona na zastępstwo Głównego Księgowego osoba – Pani (...), podjęła pracę z dniem 7 marca 2011 r., natomiast z dniem 01 marca 2011 powołano nowego Skarbnika Gminy – Panią (...).

Z powyższych nieobecności nie były na bieżąco księgowane dowody księgowe stanowiące podstawę sporządzenia w/w sprawozdań w wymaganym terminie tj. do 22 kwietnia 2011 r.

Pracownicy referatu księgowego włożyli maksimum starań pracując po godzinach, aby wszystkie dokumenty zostały zaksięgowane w terminie umożliwiającym sporządzenie wszystkich sprawozdań. W trakcie księgowania dokumentów księgowych doszło do błędów, które zostały ujawnione w czasie sporządzania sprawozdań. Konieczność ich usunięcia poprzez zweryfikowanie wszystkich dokumentów księgowych za I kwartał 2011 r. uniemożliwiło ich złożenie w wymagalnym terminie.

Skarbnik Gminy – Pani (...) o zaistniałym fakcie poinformowała Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu telefonicznie, zobowiązując się na przesłanie sprawozdań natychmiast po ich uzgodnieniu. RIO w Poznaniu wyraziło zgodę na przesłanie sprawozdań nie później niż do 27 kwietnia 2011 r. do godziny 12:00. Sprawozdania wysłano w formie papierowej listem poleconym (nr nadawczy 05046853) oraz w formie elektronicznej przez system Besti@ w uzgodnionym terminie.

Splot powyższych okoliczności, całkowicie niezależnych od mojej osoby (choroba kluczowych pracowników oraz konieczność wdrożenia nowych) uniemożliwił Gminie wywiązanie się z obowiązków sprawozdawczych w wymaganym terminie.

Podnieść należy, że moje działanie jako Obwinionego w przedmiotowej nie miało znamion celowości czy też świadomości w popełnieniu tych naruszeń, bowiem zarówno ja jak i pracownicy nie mieli zamiaru popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Brak było możliwości sporządzenia stosownego sprawozdania, co wynikało z braku materiałów źródłowych do sporządzenia sprawozdania, co z kolei wynikało z absencji chorobowej pracowników. W szczególności informowaliśmy R.I.O. o trudnościach w terminowym zrealizowaniu obowiązku sprawozdawczego, co — jak sądziłem — spotkało się ze zrozumieniem, w szczególności wobec faktu, że przyczyny były całkowicie zewnętrzne (nieobecność kluczowych pracowników spowodowana niezdolnością do pracy). Świadomi trudności dołożyliśmy wszelkich starań, ażeby możliwie szybko sporządzić sprawozdania:

- *Pracownicy wykonywali pracę w ponadwymiarowym czasie pracy;*
- *Przekazywaliśmy do R.I.O. telefonicznie informacje o możliwym opóźnieniu i jego przyczynach;*
- *Uzgodniliśmy z R.I.O. termin, do którego sprawozdania mają zostać przekazane, dochowując go.*

Sprawy związane z gospodarką finansową Gminy, w szczególności obowiązków w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej zostały powierzone referatowi finansowemu, zaś nieobecność pracowników uniemożliwiła terminowe ich sporządzenie.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia, a co za tym idzie czyn musi być czynem zawinionym. Dla przypisania winy kluczowa jest jednakże możliwość „wskazania Obwinionemu prawidłowego wzorca zachowania, a więc z udowodnionych okoliczności faktycznych musi wynikać, iż w chwili popełnienia czynu istniała możliwość alternatywnego zachowania, które nie naruszałoby prawa i które nie stanowiłoby naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Podejmując rozważanie w przedmiocie zawinienia zauważyć należy, iż jak bowiem trafnie określono to w doktrynie, „(...) z umyślnością mamy zatem do czynienia wtedy, kiedy sprawca ma zamiar popełnienia czynu zabronionego, to jest chce go popełnić (zamiar bezpośredni) lub przewidując możliwość jego popełnienia na to się godzi (zamiar ewentualny lub wynikowy)”. Sprawozdawczość budżetowa jest bez wątpienia jednym z bardzo ważnych elementów spełnienia zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, stąd bez wątpienia uchybienie nastąpiło. W przedmiotowej sprawie opóźnienie konieczna jest jednak analiza zaistniałej sytuacji faktycznej, która uniemożliwiła terminowe zrealizowanie obowiązku sprawozdawczego, brak jest zatem elementu zawinienia.”

W ocenie Rzecznik przywołane wyjaśnienia nie usprawiedliwiają działania niezgodnego z obowiązującymi przepisami i nie uchylają 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.-88/117/2003). Podejmując się sprawowania

funkcji kierowniczej w jednostce sektora finansów publicznych Obwiniony musi się liczyć również z tym, iż przyjdzie Mu pracować w różnych sytuacjach nietypowych, nieoczekiwanych i odbiegających od przewidywań.

W przypadku przedstawionych we wniosku sprawozdań – zachowaniem polegającym na zaniechaniu realizacji obowiązku ich przekazania w terminie Obwiniony naruszył dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 2 ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

Odpowiedzialność w zakresie przypisanego czynu, zdaniem Rzecznik, wynika z art. 4 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż zgodnie z:

- z art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1591 z póź. zm.) Wójt (Burmistrz) kieruje bieżącymi sprawami Gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz,
- art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) do sektora finansów publicznych zalicza się m.in. jednostki samorządu terytorialnego, do których niewątpliwie Miasto i Gmina (...) się zalicza a kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej – art. 53 ust. 1 cyt. ustawy.
- ze zgromadzonej w sprawie dokumentacji wynika, że kierownik jednostki nie powierzył w sposób precyzyjny i niepozostawiający wątpliwości żadnemu z pracowników obowiązków i odpowiedzialności w zakresie zarzucanego czynu.

Oceniając stopień odpowiedzialności Obwinionego należy mieć na uwadze wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06.08.2003 r. III SA 3148/0, w którym NSA potwierdził, że osobą odpowiedzialną za prowadzenie gospodarki finansowej jest kierownik jednostki (...). Powierzenie pracownikom wykonywania (...) czynności nie wyklucza odpowiedzialności kierownika”.

Rzecznik podkreśliła, iż wina stanowi podmiotową (subiektywną) podstawę odpowiedzialności. 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 Obwinionego posłuchu normie prawnej mimo, iż Obwiniony miał obiektywnie możliwość postąpienia zgodnie z tą normą.

Zgodnie z art. 22 ust. 1–3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialność jest ponoszona zarówno za umyślne, jak i nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Naruszenie jest popełnione umyślnie, jeżeli sprawca miał zamiar je popełnić, to jest chciał je popełnić albo przewidując jego popełnienie na to się godził. 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 (lekkomyślność) albo mógł przewidzieć (niedbalstwo). W literaturze i orzecznictwie pojęcie lekkomyślności (świadoma nieumyślność) określa się jako możliwość przewidywania przez sprawcę, że jego zachowanie skutkować będzie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Cechą charakterystyczną niedbalstwa (nieświadomej nieumyślności) jest niedoinformowanie sprawcy odnośnie do stanu faktycznego, będącego podstawą do podjęcia przez niego decyzji co do jego zachowania. Deficyt informacyjny wynikać może np. z braku doświadczenia lub odpowiedniego przygotowania, stresu spowodowanego nadmiarem obowiązków zawodowych. W tym kontekście Główna Komisja Orzekająca wskazała, że „wina nieumyślna może wystąpić w dwóch postaciach, tj. lekkomyślności lub niedbalstwa. W pierwszej sytuacji sprawca możliwość dokonania naruszenia dyscypliny finansów przewiduje, lecz bezpodstawnie przypuszcza, że tego uniknie. Istotna jest tu bezpodstawność przypuszczenia o możliwości uniknięcia naruszenia, którą to konsekwencję działania lub zaniechania sprawca obejmuje swoją świadomością. W przypadku niedbalstwa sprawca naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie przewiduje, chociaż powinien i mógł przewidzieć, a taki czyn został przez niego dokonany. Istotą odpowiedzialności w tej sytuacji jest obowiązek i możliwość przewidywania sprzecznych z prawem skutków działania lub zaniechania” (orzeczenie GKO z dnia 13 maja 2004 r., DF/GKO/Odw.-29/40/2004/450, LEX nr 141904).

Rzecznik uznała, że działanie Obwinionego nie miało znamion celowości czy też świadomości w popełnieniu tych naruszeń, bowiem Obwiniony nie miał zamiaru popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ale na skutek niezachowania należytej ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, szczególnie od osób pełniących kierownicze stanowiska, doszło do naruszenia. Rzecznik przyjęła, że w tej sytuacji naruszenie dyscypliny finansów publicznych miało charakter nieumyślny w postaci niedbalstwa.

Materiał dowodowy zgromadzony w sprawie potwierdza, że wskazane w we wnioskach o ukaranie sprawozdania z wykonywania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania za IV kwartał 2010 r. oraz sprawozdania za I kwartał 2011 r. zostały przekazane po upływie terminów określonych w załączniku Nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) oraz w załączniku nr 7 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247), i tak:

- 1) *sprawozdania za IV kwartał 2010 r., dla których termin przedłożenia upływał 23 lutego 2011 r.:*
 - Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych – przekazane w dniu 04.03.2011 r. (sprawozdanie sporządzono/podpisano 23.02.2011 r.)
 - Rb-N o stanie należności, oraz Rb-Z stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń – przekazane w formie dokumentu w dniu 04.03.2011 r., w formie elektronicznej w dniu 28.02.2011 r. (sprawozdania sporządzono/podpisano 25.02.2011 r.)

- 2) *sprawozdań za I kwartał 2011 r., dla których termin przedłożenia upływał 22 kwietnia 2011 r.:*
- Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych – przedłożono w formie dokumentu w dniu 2 maja 2011 r., w formie elektronicznej w dniu 27 kwietnia 2011 r. (sprawozdania sporządzono/podpisano 14.04.2011 r.)
 - Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych – przedłożono w formie dokumentu w dniu 2 maja 2011 r., w formie elektronicznej w dniu 27 kwietnia 2011 r. (sprawozdania sporządzono/podpisano 14.04.2011 r.)
 - Rb-NDS o nadwyżce/deficycie – przedłożono w formie dokumentu w dniu 2 maja 2011 r., w formie elektronicznej w dniu 27 kwietnia 2011 r. (sprawozdania sporządzono/podpisano 26.04.2011 r.)
 - Rb-N o stanie należności – przedłożono w formie dokumentu w dniu 2 maja 2011 r., w formie elektronicznej w dniu 27 kwietnia 2011 r. (sprawozdania sporządzono/podpisano 18.04.2011 r.)
 - Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń – przedłożono w formie dokumentu w dniu 2 maja 2011 r., w formie elektronicznej w dniu 27 kwietnia 2011 r. (sprawozdania sporządzono/podpisano 22.04.2011 r.).

Wskazany we wnioskach przez Rzecznik terminy przedłożenia sprawozdań w formie dokumentu są faktycznie terminami wpływu sprawozdań do Izby, o czym świadczą pieczętki wpływu umieszczone na sprawozdaniach.

Niewątpliwie nieprzekazanie w terminie sprawozdań (wyspecyfikowanych we wnioskach o ukaranie) wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Podkreślenia wymaga, że nieprzekazanie sprawozdania w terminie następuje w razie uchybienia terminowi przekazania sporządzonego sprawozdania właściwemu organowi, określone w przepisach rozporządzenia wydanego na podstawie art. 41 ust. 2 i 5 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Komisji ustalając termin przekazania sprawozdań – co ma podstawowe znaczenie dla oceny czy zaistniało naruszenie polegające na nieprzekazaniu w terminie sprawozdań, a jeżeli tak to jak długa była zwłoka w przekazaniu – trzeba pamiętać, że synonimem słowa „przekazać” jest słowo „wysłać”, a więc bez znaczenia będzie termin wpływu sprawozdań do jego odbiorcy. Istotny natomiast będzie termin wysłania sprawozdań, także w formie elektronicznej, gdy jest ona przewidziana przepisami prawa.

W § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej postanowiono, że jednostki samorządu terytorialnego przekazują do właściwych regionalnych izb obrachunkowych w formie dokumentu i w formie elektronicznej m.in. sprawozdania Rb-27S, Rb-28S, Rb-PDP. Z kolei w ust. 2 § 12 postanowiono, że przekazanie sprawozdań może nastąpić wyłącznie w formie elektronicznej, jeżeli autentyczność ich przechodzenia i integralność ich treści będą zagwarantowane bezpiecznym podpisem elektronicznym w rozumieniu ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130. Poz. 1450 ze zm.), weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

Uprawnienie do przekazywania sprawozdań wyłącznie w formie elektronicznej nie dotyczy sprawozdania Rb-PDP.

W odniesieniu do sprawozdań Rb-Z i Rb-N uprawnienia do przekazywania sprawozdań w formie elektronicznej wynika z przepisów § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Zatem za termin przekazania należy uznać pierwszy termin wysłania sprawozdania w dozwolonej prawem formie, co odbyło się w przypadku w/w sprawozdań (poza PDP) w formie elektronicznej. Zatem Komisja przyjęła jako daty przekazania terminy wskazane w sentencji orzeczenia. Na marginesie zaznaczyć należy, że wysłanie sprawozdań w dokumencie, biorąc pod uwagę daty w ich wpływie do Izby, nastąpiło prawdopodobnie w dacie przekazania elektronicznego.

Jak wynika z powyższego zestawienia (terminów przekazania i sporządzenia sprawozdań) niektóre ze sprawozdań zostały sporządzone (o czym świadczy zamieszczona na sprawozdaniu data) przed nakazanym prawem terminem ich przekazania. Dając wiarę wyjaśnieniom Obwinionego, że w danym czasie były dokonywane liczne korekty i uzgodnienia danych w celu sporządzenia poprawnie wszystkich sprawozdań, trzeba jednak wskazać, że prace takie nie powinny wstrzymywać przekazania sporządzonych już sprawozdań.

Za nieprzekazanie w terminie sprawozdań, zgodnie z ogólną regułą – wynikającą z domniemania z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki sektora finansów publicznych, chyba że obowiązek z zakresie przekazywania sprawozdań powierzy skutecznie pracownikowi jednostki. Takie powierzenie w Jednostce nie miało jednak miejsca. Zatem Obwiniony poprzez nieprzekazanie sprawozdań w terminie naruszył dyscyplinę finansów publicznych (art. 18 pkt 2 u.n.d.f.p.).

Prawdą jest, że na kierowniku jednostki ciąży obowiązek zapewnienia w kierowanej przez siebie placówce takiej organizacji pracy, która pozwala na prawidłowe wykonywanie obowiązków jednostki. Trzeba jednak przyznać, że Obwiniony miał trudną sytuację w Jednostce. Na długotrwałym zwolnieniu lekarskim przebywała osoba faktycznie sporządzająca sprawozdania, a Skarbnik Gminy sygnalizował problemy z ich sporządzeniem, a co za tym idzie także z ich przekazaniem, późno. Uwzględnienia wymaga także małe doświadczenie w pełnieniu funkcji (od grudnia 2010 r.).

Bez znaczenia dla sprawy natomiast uznać należy informowanie Izby, o tym że nie zostaną dotrzymane terminy przedłożenia sprawozdań. Izba bowiem nie wyrażała zgody – nie mając do tego kompetencji – na późniejsze przekazanie sprawozdań, a tylko przyjęła informację Jednostki o zaistniałej w sytuacji.

W ocenie Komisji do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło z winy nieumyślnej, gdyż Obwiniony nie miał zamiaru popełnienia czynu zabronionego, lecz popełnił go na skutek nie zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. Obwiniony w przypadku długotrwałej nieobecności osoby sporządzającej sprawozdania winien te czynności czasowo przypisać innej osobie i zadbać aby

zostały wykonane (i to kompleksowo), co pozwoliłoby na terminowe przekazanie sprawozdań.

Uwzględniając jednak opisane okoliczności popełnienia czynu, dotychczasową niekarnalność Obwinionego oraz Jego małe doświadczenie w zakresie pełnienia funkcji kierowniczej, Komisja postanowiła o odstąpieniu od wymierzenia kary.

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

4.

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 6 września 2011 r. sygn. akt RIO.XII.53-26/2011

Regionalna Komisja Orzekająca w składzie:

Przewodniczący:	Janusz Facon
Członkowie:	Barbara Leśniewska
	Halina Stanny
Protokolant:	Iwona Zięcina
Przy udziale:	Sebastiana Budzyły Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatry- wanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w spra- wach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 06 września 2011 r. sprawy z wniosku Zastępcy 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 (zwanego dalej Rzecznikiem) z dnia 18 maja 2011 roku, o ukaranie:

Pani (...) zam. (...), pełniącej w czasie popełnienia czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych, funkcję Wójta Gminy (...), (obecnie na emeryturze), obwinionej o:

- 1) podanie:
 - w sprawozdaniu Rb 27ZZ – kwartalne sprawozdanie z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za okres od

początku roku do końca IV kwartału 2009 r., które złożono w (...) Urzędzie Wojewódzkim dnia 16.02.2010 r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w ten sposób, że w sporządzonym sprawozdaniu w dziale 850 rozdziale 85212 § 0970 w kolumnie 8 „dochody przekazane” wykazano kwotę 9.850,42 zł, podczas gdy z danych wynikających z ewidencji księgowej konta 224 04 i 224-09 za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2009 roku kwota dochodów przekazanych w 2009 r. wyniosła 7.066,42 zł – różnica wynosi – 2.784,00 zł,

- w sprawozdaniu Rb-50 kwartalne sprawozdanie o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego za IV kwartał 2009 r., które złożono w (...) Urzędzie Wojewódzkim dnia 16.02.2010 r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w ten sposób, że w sporządzonym sprawozdaniu w części dotyczącej działu 750 rozdziału 75011 w kolumnie 13 wykonanie wykazano kwotę 36 000,00 zł, gdy z danych wynikających z ewidencji księgowej konta 130-750-75011 wynika, że faktyczne wykorzystanie dotacji wyniosło 35.995,50 zł – różnica wynosi – 4,50 zł;

czym naruszono § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103),

- tj. o czyny z art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- 2) nieterminowe odprowadzenie na rachunek bankowy (...) Urzędu Wojewódzkiego w (...) wykonanych dochodów budżetu państwa z tytułu zwrotu zaliczki alimentacyjnej poprzez:
- zwłokę w okresie od dnia 26.04.2009 r. do dnia 31.05.2009 r. w odprowadzeniu dochodów budżetowych w kwocie 41,50 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 25.04.2009 r. a przekazano je dnia 13.07.2009 r.;
 - zwłokę w okresie od dnia 16.05.2009 r. do dnia 31.05.2009 r. w odprowadzeniu dochodów budżetowych w kwocie 41,50 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 15.05.2009 r. a przekazano je dnia 13.07.2009 r.;

oraz na nieterminowe odprowadzenie na rachunek bankowy (...) Urzędu Wojewódzkiego w (...) wykonanych dochodów budżetu państwa z tytułu zwrotu świadczeń udzielonych z funduszu alimentacyjnego poprzez:

- odprowadzenie z opóźnieniem dochodów budżetowych w kwocie 153,80 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 25.04.2009 r. a przekazano je dnia 12.05.2009 r.;
- odprowadzenie z opóźnieniem dochodów budżetowych w kwocie 231,68 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 25.04.2009 r. a przekazano je dnia 15.05.2009 r.;
- odprowadzenie z opóźnieniem dochodów budżetowych w kwocie 52,28 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 15.05.2009 r. a przekazano je dnia 20.05.2009 r.;

- zwłokę w okresie od dnia 26.05.2009 r. do dnia 31.05.2009 r. w odprowadzeniu dochodów budżetowych w kwocie 268,03 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 25.05.2009 r. a przekazano je dnia 14.07.2009 r.;

czym naruszono art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.);

tj. o czynny z art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

działając na podstawie art. 22, 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 ze zm., Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104, 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), zwaną dalej – ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

orzeka:

I. Uznaje Panią (...) zam. (...), pełniącą w czasie popełnienia czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych, funkcję Wójta Gminy (...), (obecnie na emeryturze), za:

1. Odpowiedzialną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na

a) wykazaniu:

- w sprawozdaniu Rb 27ZZ – kwartalne sprawozdanie z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za okres od początku roku do końca IV kwartału 2009 r., które złożono w (...) Urzędzie Wojewódzkim dnia 16.02.2010 r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w ten sposób, że w sporządzonym sprawozdaniu w dziale 850 rozdziale 85212 § 0970 w kolumnie 8 „dochody przekazane” wykazano kwotę 9 850,42 zł, podczas gdy z danych wynikających z ewidencji księgowej konta 224-04 i 224-09 za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2009 roku kwota dochodów przekazanych w 2009 r. wyniosła 7.066,42 zł /różnica wynosi 2.784,00 zł/,
- w sprawozdaniu Rb-50 kwartalne sprawozdanie o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego za IV kwartał 2009 r., które złożono w (...) Urzędzie Wojewódzkim dnia 16.02.2010 r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w ten sposób, że w sporządzonym sprawozdaniu w części dotyczącej działu 750 rozdziału 75011 w kolumnie 13 „wykonanie” wykazano kwotę 36.000,00 zł, gdy z danych wynikających z ewidencji księgowej konta 130-750-75011

wynika, że faktyczne wykorzystanie dotacji wyniosło 35.995,50 zł/różnica wynosi 4,50 zł/

czym naruszono § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

2. Odpowiedzialną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na:

a) nieterminowym odprowadzeniu na rachunek bankowy (...) Urzędu Wojewódzkiego w (...) wykonanych dochodów budżetu państwa z tytułu zwrotu zaliczki alimentacyjnej poprzez:

- nieterminowe odprowadzenie dochodów budżetowych w kwocie 41,50 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 25.04.2009 r., a przekazano je dnia 13.07.2009 r.;
- nieterminowe odprowadzenie dochodów budżetowych w kwocie 41,50 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 15.05.2009 r., a przekazano je dnia 13.07.2009 r.;

b) nieterminowym odprowadzeniu na rachunek bankowy (...) Urzędu Wojewódzkiego w (...) wykonanych dochodów budżetu państwa z tytułu zwrotu świadczeń udzielonych z funduszu alimentacyjnego poprzez:

- nieterminowe odprowadzenie dochodów budżetowych w kwocie 153,80 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 25.04.2009 r., a przekazano je dnia 12.05.2009 r.;
- nieterminowe odprowadzenie dochodów budżetowych w kwocie 231,68 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 25.04.2009 r., a przekazano je dnia 15.05.2009 r.;
- nieterminowe odprowadzenie dochodów budżetowych w kwocie 52,28 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 15.05.2009 r. a przekazano je dnia 20.05.2009 r.;
- nieterminowe odprowadzenie dochodów budżetowych w kwocie 268,03 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 25.05.2009 r. a przekazano je dnia 14.07.2009 r.,

czym naruszono art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

II. Na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstępuje od wymierzenia kary Pani (...).

III. Na podstawie z art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciąża Panią (...) kosztami postępowania w wysokości 282,26 zł (dwieście osiemdziesiąt dwa złote, dwadzieścia sześć 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 Główniej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia, za pośrednictwem tutejszej Regionalnej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Zawiadomieniem nr (...), Dyrektor Wydziału Finansów i Kontroli (...) Urzędu Wojewódzkiego w (...) (dalej: zawiadamiający) poinformował Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) (zwanego dalej Rzecznikiem) o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Gminy w (...).

Zawiadamiający wskazał, że w czasie wykonywania czynności kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieterminowym przekazywaniu w 2009 i 2010 roku na rachunek bankowy (...) Urzędu Wojewódzkiego w (...) wykonanych dochodów budżetu państwa z tytułu opłaty za udostępnienie danych osobowych, z tytułu zwrotu zaliczki alimentacyjnej, z tytułu zwrotu świadczeń udzielonych z funduszu alimentacyjnego. Łącznie 9-krotnie przelano w/w dochody po terminie. W toku czynności sprawdzających ustalono, iż Wójt Gminy (...) odpowiadała za terminowe przekazywanie dochodów w okresie kwiecień-maj 2009 r. wobec tego odpowiedzialność może być jej przypisana za (pięciokrotne):

- nieterminowe odprowadzenie na rachunek bankowy (...) Urzędu Wojewódzkiego w (...) wykonanych dochodów budżetu państwa z tytułu zwrotu zaliczki alimentacyjnej poprzez:
- zwłokę w okresie od dnia 26.04.2009 r. do dnia 31.05.2009 r. w odprowadzeniu dochodów budżetowych w kwocie 41,50 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 25.04.2009 r., a przekazano je dnia 13.07.2009 r.;
- zwłokę w okresie od dnia 16.05.2009 r. do dnia 31.05.2009 r. w odprowadzeniu dochodów budżetowych w kwocie 41,50 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 15.05.2009 r., a przekazano je dnia 13.07.2009 r.;

oraz

- nieterminowe odprowadzenie na rachunek bankowy (...) Urzędu Wojewódzkiego w (...) wykonanych dochodów budżetu państwa z tytułu zwrotu świadczeń udzielonych z funduszu alimentacyjnego poprzez:
- odprowadzenie z opóźnieniem dochodów budżetowych w kwocie 153,80 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 25.04.2009 r., a przekazano je dnia 12.05.2009 r.;

- odprowadzenie z opóźnieniem dochodów budżetowych w kwocie 231,68 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 25.04.2009 r., a przekazano je dnia 15.05.2009 r.;
- odprowadzenie z opóźnieniem dochodów budżetowych w kwocie 52,28 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 15.05.2009 r., a przekazano je dnia 20.05.2009 r.;
- zwłokę w okresie od dnia 26.05.2009 r. do dnia 31.05.2009 r. w odprowadzeniu dochodów budżetowych w kwocie 268,03 zł, które powinny być odprowadzone do dnia 25.05.2009 r., a przekazano je dnia 14.07.2009 r.

Zawiadamiający wskazał również, że w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych, wykazano dane niezgodne z ewidencją księgową. Stwierdzono, iż w sprawozdaniu Rb 27ZZ – kwartalne sprawozdanie z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami za okres od początku roku do końca IV kwartału 2009 r., które złożono w (...) Urzędzie Wojewódzkim dnia 16.02.2010 r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w ten sposób, że w sporządzonym sprawozdaniu w dziale 850 rozdziale 85212 § 0970 w kolumnie 8 „dochody przekazane” wykazano kwota 9.850,42 zł, podczas gdy z danych wynikających z ewidencji księgowej konta 224-04 i 224-09 za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2009 roku kwota dochodów przekazanych w 2009 r. wyniosła 7.066,42 zł – różnica wynosi – 2.784,00 zł. Podobnie w sprawozdaniu Rb-50 kwartalne sprawozdanie o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego za IV kwartał 2009 r., które złożono w (...) Urzędzie Wojewódzkim dnia 16.02.2010 r., wykazano dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w ten sposób, że w sporządzonym sprawozdaniu w części dotyczącej działu 750 rozdziału 75011 w kolumnie 13 „wykonanie” wykazano kwotę 36.000,00 zł, gdy z danych wynikających z ewidencji księgowej konta 130-750-75011 wynika, że faktyczne wykorzystanie dotacji wyniosło 35.995,50 zł – różnica wynosi – 4,50 zł.

W dniu 19 kwietnia 2011 r. w oparciu o zebrany materiał dowodowy Rzecznik wszczął postępowanie wyjaśniające wobec (...), byłej wójt Gminy (...).

W dniu 29 kwietnia 2011 r. wyjaśnienia złożyła (...), w których stwierdziła, że: „...przez blisko 13 ostatnich lat pełniła funkcję organu wykonawczego Gminy (...). (...). Miałam świadomość, że na Gminie spoczywa obowiązek przekazywania dochodów skarbowi państwa. Wiedziałam również, że sporządzamy i przedkładamy Urzędowi Wojewódzkiemu sprawozdania budżetowe. (...) byłam przekonana, że obowiązki, w tym zakresie są realizowane w sposób terminowy i poprawny. W przedmiocie zarzutu dotyczącego nieterminowego przekazywania dochodów należnych skarbowi państwa chciałaby zauważyć iż w owym czasie kilkakrotnie na spotkaniach organizacyjnych kierowałam pytania do merytorycznych pracowników dotyczące jakichkolwiek problemów w terminowej realizacji tego obowiązku. Ustnie poleciłam Sekretarzowi Gminy – Kierownikowi Referatu Organizacyjno-Prawnego Urzędu Gminy (...) o skontrolowanie terminowości i prawidłowości przekazywania dochodów. Wyżej wymienione polecenie nie zostało zrealizowane. W związku z wyżej wymienionym

zaniechaniem nie wyciągnęłam jednak żadnych konsekwencji, wobec wyżej wymienionej osoby. Nasze problemy związane były przede wszystkim ze zmianą skarbnika (śmierć pani (...)). Osoba, która w czerwcu 2009 r. objęła funkcję skarbnika Gminy nie posiadała wystarczającego doświadczenia, wobec czego poprosiłam Skarbników Gmin sąsiednich o udzielenie pomocy pani (...) we wdrożeniu się w realizację obowiązków. Z podobną prośbą o udzielenie pewnych wskazówek dla skarbnika kierowałam do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie. Panią skarbnik kierowałam również na liczne szkolenia. Objęte zarzutem sprawozdania były przygotowane przez nową panią skarbnik. Miało to miejsce osiem miesięcy po objęciu funkcji przez panią skarbnik. Byłam więc pewna, że są one sporządzone rzetelnie. Nie weryfikowałam przedłożonych mi do podpisu sprawozdań. Zawierzały wiedzę i fachowość pani (...) która nie informowała mnie o jakichkolwiek trudnościach przy sporządzaniu objętych zarzutem sprawozdań. W 2006 roku został przygotowany aneks do zakresu czynności poszczególnych pracowników naszego urzędu, którym przypisana została odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wobec tego w mojej ocenie należy przypisać odpowiedzialność merytorycznym pracownikom. Po śmierci pani skarbnik (...), czyli po dniu 14 kwietnia 2006 r. odpowiadała technicznie za to pani (...). Jej zakres czynności nie został jednak zmieniony. Istotnym jest również, że nadzór nad merytorycznym wykonywaniem zadań przez pracowników sprawowała Sekretarz Gminy i jednocześnie Kierownik Referatu Merytoryczno-Prawnego Urzędu. Powstałe naruszenia w mojej ocenie są również skutkiem braku odpowiedniego nadzoru wyżej wymienionej osoby. W 2005 roku udzieliłam również upoważnienia pani Sekretarz do kierowania bieżącą pracą urzędu. To wszystko co mam do powiedzenia w tej sprawie.” (k. 95–96).

Rzecznik w dniu 18 maja 2011 r. przekazał Przewodniczącemu Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) (dalej: Komisja Orzekająca) wniosek o ukaranie (...) byłej wójt Gminy (...), za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 18 pkt 2 i art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zdaniem Rzecznika zebrany materiał dowodowy wskazuje, iż popełniono zarzucane czyny. Rzecznik w przekazanym wniosku o ukaranie podniósł, że Obwiniona jako wójt Gminy (...) nie scedowała na żadnego pracownika odpowiedzialności za nieterminowe przekazywanie dochodów. Dalej Rzecznik wskazał, że zasadą jest, iż za prawidłową gospodarkę finansową gminy, jak stanowi ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w art. 60 ust.1, odpowiada Wójt. Odpowiedzialność Obwinionej, wynika także z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 09.157.1240) – w myśl, którego kierownik jednostki jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej.

Według Rzecznika odpowiedzialności nie wyłącza brak kwalifikacji lub niepełne kwalifikacje osoby, która podejmuje się pełnienia funkcji kierownika jednostki sektora finansów publicznych. Jest ona także niezależna od zaznajomienia osoby obejmującej funkcję kierownika z zakresem obowiązków dotyczących gospodarki finansowej jednostki (podobnie Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 22 stycznia 2009 r. (BDF/4900/86/73/08/757 LEX nr 515067).

Rzecznik wskazał, że zgodnie z art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje pobrane dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami, pomniejszone o określone w odrębnych przepisach dochody budżetowe przysługujące jednostce samorządu terytorialnego z tytułu wykonywania tych zadań, na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację celową, według stanu środków określonego w ust. 1, w terminach odpowiednio do 15 i 25 dnia danego miesiąca. Przedmiotowy obowiązek w dacie popełnienia czynu wynikał z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz. U. z 2006 r., Nr 135, poz. 955).

Rzecznik podniósł, że uchybienie przytoczonym powyżej przepisom zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przepis ten zakłada bowiem odpowiedzialność za nieprzekazanie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego lub nieterminowe przekazanie tych dochodów. Dochody objęte zarzutem, a także obowiązek ich przekazywania wynikał z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r., Nr 1, poz. 7 z późn. zm.).

Oceniając odpowiedzialność Obwinionej w tym zakresie, Rzecznik zważył, że zarzucane czyny popełniono 5-krotnie. Usprawiedliwiając wystąpienie nieprawidłowości Obwiniona podniosła, iż w czasie wystąpienia nieprawidłowości przekonana była, że dochody przekazywane są terminowo. Do wystąpienia uchybień, w ocenie Obwinionej doszło, gdyż Sekretarz Gminy (...); Kierownik Referatu Organizacyjno-Prawnego mimo powierzonego nadzoru nad pracownikami oraz upoważnienia do kierowania bieżącą pracą urzędu nie wywiązała się z tych zadań. Rzecznik odnosząc się do powyższego zauważył, że czynem karalnym w myśl ustawy o odpowiedzialności za naruszanie dyscypliny finansów publicznych nie jest niewłaściwy nadzór, którego jest następuje zwłoka w przekazywaniu dochodów. Ogólnego upoważnienia do kierowania bieżącą pracą Urzędu udzielonego Sekretarzowi Gminy nie można również utożsamiać z powierzeniem realizacji konkretnego zadania oraz ze scedowaniem odpowiedzialności w tym zakresie. Materiał dowodowy wskazuje, że była Wójt (...) mimo świadomości nt. poważnych trudności kadrowych (nieobsadzenie po śmierci (...) stanowiska Skarbnika Gminy) zaniechała właściwej kontroli która, ustrzegłaby Urząd Gminy przed uchybieniami. W świetle powyższego uznano, że Obwiniona popełniła zarzucane czyny z winy nieumyślnej. Założyła, że dochody należne Skarbowi Państwa są przekazywane terminowo. Nie dokładając szczególnej staranności dopuściła się naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W zakresie drugiego zarzutu Rzecznik zauważył, że w myśl art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.) księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie,

sprawdzał i bieżąco. § 9 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2010 r., Nr 20, poz. 103) zobowiązuje natomiast, aby kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Ust. 1 § 9 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej stanowi z kolei, że kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Przedmiotem postępowania w sprawie naruszania dyscypliny finansów publicznych jest w myśl art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Zdaniem Rzecznika koniecznym jest podkreślenie w tym miejscu, iż odpowiedzialność za popełnienie czynu z art. 18 pkt 2 przypisać należy kierownikowi jednostki, czyli Obwinionej (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w orzeczeniu z dnia 26 kwietnia 2010 r. Sygn. akt V SA/Wa 103/10), gdyż przepisy rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej nakładają na niego zadanie sporządzenia sprawozdań jednostkowych. Rzecznik, podniósł, że Obwiniona nie kwestionowała zajścia opisanych w zarzucie uchybień. W ocenie Obwinionej doszło do nich na skutek działań nowego Skarbnika Gminy. Rzecznik podkreśla, iż cytowane powyżej przepisy rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej nakładają na nią zadanie sporządzenia sprawozdań. To Wójt musi dopełnić szczególnej pieczy w tej sferze. Zgromadzony materiał dowodowy wskazuje, że Obwiniona nie podjęła skutecznych działań, które mogłyby przeciwdziałać powstaniu ewentualnych nieprawidłowości w sprawozdawczości. Obwiniona sama przyznała, że nie weryfikowała w żaden sposób sporządzonych, przedłożonych jej do zatwierdzenia sprawozdań. Należy wobec tego uznać, że przekonanie, iż sporządzane sprawozdania są zgodne z ewidencją księgową było bezpodstawne. Założenie powyższe doprowadziło do naruszenia przytoczonych przepisów. Brak właściwego nadzoru, doprowadził do wystąpienia uchybień. Bezkrytyczna, nieuzasadniona wiara, w wiedzę i fachowość osób merytorycznie zajmujących się przedmiotową kwestią, przyniosła skutek w postaci naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Mając powyższe na uwadze Rzecznik wniósł o ukaranie Obwinionej karą upomnienia.

Obwiniona nie była karana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie art. 113 i 114 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Przewodniczący Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) zarządziła w dniu 02 czerwca 2011 r. doręczenie odpisu wniosku Rzecznika Obwinionej.

Zarządzeniem z dnia 16 sierpnia Przewodniczący Regionalnej Komisji Orzekającej wyznaczyła rozpoznanie sprawy na rozprawie w dniu 6 września 2011 r., w zakresie zarzutów określonych we wniosku o ukaranie.

Na rozprawę w dniu 06 września 2011 r., stawili się (...) Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Obwiniona (...), prawidłowo zawiadomiona nie stawiała się. Przewodniczący Składu Orzekającego stwierdził, iż nie ma przeszkód w rozpoznaniu sprawy.

Rzecznik odczytał wniosek o ukaranie.

Przewodniczący wskazał, że wyjaśnienia Obwinionej z dnia 29 kwietnia 2011 r. znajdują się w aktach sprawy (karty 95–96).

Rzecznik podtrzymał swoje stanowisko i wniósł jak we wniosku.

Przewodniczący Składu Orzekającego ujawnił i zaliczył do materiału dowodowego wszystkie dowody w sprawie, zgromadzone w aktach sprawy od numeru 01 do numeru 98.

Regionalna Komisja Orzekająca (dalej Komisja) na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego ustaliła następujący stan faktyczny i zważyła, co następuje:

Zgodnie z art. 24 ust. 1 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. Przy orzekaniu zastosowano ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, oraz przepisy Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej gdyż obowiązująca w trakcie popełnienia naruszenia ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej nie są względniejsze dla Obwinionej.

Zgodnie z art. 9 pkt 2 ustawy o finansach publicznych Gmina (...) należy do sektora finansów publicznych. Jednym z przejawów zasady przejrzystości finansów publicznych jest obowiązek sporządzania sprawozdań budżetowych przez jednostki sektora finansów publicznych. Sprawozdania winny być sporządzane rzetelnie i terminowo. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Komisja stwierdziła, że Gmina (...), jako jednostka sektora finansów publicznych, była zobowiązana do sporządzania i przekazywania sprawozdań z procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem. Zdaniem Komisji obowiązek taki wynikał, z art. 41 ust. 1 ustawy finansach publicznych, gdzie się wskazuje, że jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do sporządzania sprawozdań z wykonania procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem. Przepisem wykonawczym do powyższego artykułu wskazującym obowiązek sporządzenia i przedłożenia sprawozdania, jest Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2010 r., Nr 20, poz. 103), które obejmuje swoim zakresem między innymi: kwartalne sprawozdania z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań

z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami Rb-27ZZ, kwartalne sprawozdania o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami Rb-50.

W Rozporządzeniu Ministra Finansów z w sprawie sprawozdawczości budżetowej w § 4 pkt 3 wskazuje się, że to wójt zobowiązany jest do sporządzania i przekazywania sprawozdań objętych zarzutem, to jest Rb-27ZZ, Rb-50. Kierownicy jednostek (w myśl § 9 ust. 1) są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (§ 9 ust.2). Rozporządzenie powyższe wskazuje również w § 9 ust. 5, że nieprawidłowości w sprawozdaniach, ujawnione (.....), powinny być usunięte przez kierowników jednostek sporządzających sprawozdania jednostkowe przed włączeniem zawartych w nich danych do sprawozdań łącznych lub zbiorczych. W razie potrzeby należy dokonać także odpowiednich zapisów korygujących w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego. Obowiązek terminowego i terminy w których kierownik jednostki ma sporządzić i przekazać sprawozdanie do odbiorcy tych sprawozdań, zostały wskazane § 18 przedmiotowego rozporządzenia.

Wskazany wyżej przepis oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.), wskazują na obowiązki i odpowiedzialność kierownika za prawidłowe wykazanie danych zgodnych z ewidencją w sporządzonym i przekazanym sprawozdaniu. Przywołane przepisy nakazują, prowadzenie ksiąg rachunkowych rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Cytowany § 9 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, wskazuje obowiązek wykazania w sprawozdaniach danych, zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, zaś ust. 1 § 9 stanowi z kolei, że kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Naruszenie ustawowego obowiązku sporządzania przez jednostki sektora finansów publicznych sprawozdań z wykonania procesów związanych z gromadzeniem i rozdyponowaniem środków publicznych albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Obwiniona, jako kierownik jednostki budżetowej, na podstawie przytoczonych wyżej przepisów, zobowiązana była sporządzić sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Zgodnie z powyższymi przepisami, kwoty wykazane w sprawozdaniach, powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Z przytoczonych wyżej przepisów w sposób jednoznaczny wynika, że to kierownik jednostki jest zobowiązany sporządzić i przekazać sprawozdanie odbiorcy tego sprawozdania, niezależnie od tego, kto technicznie przygotował dane do tego sprawozdania.

Wobec powyższego, w ocenie Komisji, to Obwiniona, jako kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za **wykazanie w sprawozdaniach danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej**. Potwierdzeniem takiej argumentacji, jest wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2010 r., (sygn. akt V SA/Wa 103/10), który rozpoznając skargę Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych orzekł, iż „...Ustawa o finansach publicznych w art. 44 ust. 2 stanowi, że kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki „w zakresie gospodarki finansowej” pracownikom jednostki. W tak użytym sformułowaniu nie mieści się możliwość powierzenia sprawozdawczości budżetowej pracownikowi jednostki. Sprawozdawczość budżetowa nie mieści się też w ustawowym zakresie obowiązków Głównego Księgowego jednostki. To kierownik jednostki jest zobowiązany przekazać sprawozdanie odbiorcy tego sprawozdania (...) sprawozdanie budżetowe powstaje z chwilą złożenia na nim podpisu przez kierownika jednostki niezależnie od tego, kto technicznie je sporządził i kto ponad osobę kierownika jednostki podpisał je...”.

Obwiniona w swoich zeznaniach wskazała, że *„objęte zarzutem sprawozdania były przygotowane przez nową panią skarbnik. Miało to miejsce osiem miesięcy po objęciu funkcji przez panią skarbnik. Byłam więc pewna, że są one sporządzone rzetelnie. Nie weryfikowałam przedłożonych mi do podpisu sprawozdań. Zawierzały wiedzę i fachowości pani (...) która nie informowała mnie o jakichkolwiek trudnościach przy sporządzaniu objętych zarzutem sprawozdań”*.

Z zebranego w sprawie materiału dowodowego bezspornie wynika, że Obwiniona była odpowiedzialna za właściwe przygotowanie i sporządzenie przedmiotowych sprawozdań. Zdaniem Komisji, dokonując właściwej analizy przedkładanych Obwinionej dokumentów oraz poprzez właściwą organizację pracy, Obwiniona mogła wypełniać swoje obowiązki w zakresie sprawozdawczości zgodnie z obowiązującymi przepisami. Tym samym uniknęłyby wystąpienia nieprawidłowości. W tym stanie rzeczy Komisja uznała, że Obwiniona popełniła zarzucane jej czyny. Komisja uznała, iż działanie Obwinionej było nieumyślne. Obwiniona nie miała zamiaru naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jednak wskutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, popełniła zarzucane jej czyny z art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W zakresie zarzutu drugiego, Komisja wskazuje, że obowiązek odprowadzania na rachunek bankowy (...) Urzędu Wojewódzkiego w (...), dochodów budżetu państwa, zgodnie z art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ma zarząd jednostki samorządu terytorialnego, który przekazuje pobrane dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami, pomniejszone o określone w odrębnych przepisach dochody budżetowe przysługujące jednostce samorządu terytorialnego z tytułu wykonywania tych zadań, na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację celową, według stanu środków określonego w ust. 1 wyżej wymienionego przepisu, w terminach odpowiednio do 15 i 25 dnia danego miesiąca. W myśl art. 53 cyt. ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Kierownik może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki. Również odpowiedzialność ta wynika z art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie

gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), na podstawie którego, za prawidłową gospodarkę finansową odpowiada wójt (burmistrz). Obwiniona przyjmując zakres zadań, odpowiedzialności i uprawnień zobowiązała się do terminowego wykonywania powierzonych jej obowiązków.

Z zebranego w sprawie materiału dowodowego bezspornie wynika, że Obwiniona była odpowiedzialna, jako wójt Gminy (...) za terminowe odprowadzanie pobieranych przez Gminę dochodów budżetu państwa z tytułu zwrotu zaliczki alimentacyjnej oraz z tytułu zwrotu świadczeń udzielonych z funduszu alimentacyjnego. Nieterminowe odprowadzanie dochodów należnych Skarbowi Państwa zostało potwierdzone w protokole kontroli przeprowadzonej przez pracowników Urzędu Wojewódzkiego. Z ustaleniami przeprowadzonej kontroli zgodziła się Obwiniona. Obwiniona odnosząc się do postawionych zarzutów wyjaśniła w złożonych zeznaniach, że *„w przedmiocie zarzutu dotyczącego nieterminowego przekazywania dochodów należnych skarbowi państwa chciałaby zauważyć iż w owym czasie kilkakrotnie na spotkaniach organizacyjnych kierowałam pytania do merytorycznych pracowników dotyczące jakichkolwiek problemów w terminowej realizacji tego obowiązku. Ustnie poleciłam Sekretarzowi Gminy – Kierownikowi Referatu Organizacyjno-Prawnego Urzędu Gminy (...) o skontrolowanie terminowości i prawidłowości przekazywania dochodów. Wyżej wymienione polecenie nie zostało zrealizowane”*.

W ocenie Komisji Obwiniona miała obowiązek terminowego przekazywania dochodów budżetu państwa. Nieterminowe przekazanie do budżetu pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych i wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który stanowi, iż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieprzekazanie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego lub nieterminowe przekazanie tych dochodów.

Obwiniona, jako kierownik jednostki mogła powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej podległym pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki. Obowiązki w zakresie terminowego przekazywania do budżetu w należnej wysokości dochodów należnych Skarbowi Państwa nie zostały przekazane. Żadnej osobie nie powierzono bowiem odpowiedzialności za całość działań składających się na terminowe odprowadzanie dochodów w rzeczonym zakresie. Wymagane jest precyzyjne i niepozostawiające wątpliwości wyliczenie powierzonych obowiązków. Tym samym Obwiniona, jako wójt Gminy (...) była osobiście odpowiedzialna za terminowe odprowadzanie wskazanych w niniejszym wniosku dochodów. Obwiniona dokonując właściwej analizy terminów przekazywanych dochodów oraz poprzez właściwą organizację pracy, mogła wypełniać swoje obowiązki i dochody budżetu państwa odprowadzać w terminie. Tym samym uniknęłaby wystąpienia nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych i której można

przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Winę sprawcy można przypisać wówczas jeżeli osoba nie dała posłuchu normie prawnej w sytuacji, gdy miała możliwość zachowania zgodnego z prawem. Stosownie do art. 22 ust. 1 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialność ponoszona jest zarówno za umyślne, jak i nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest popełnione nieumyślnie, jeżeli sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia popełnia je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych przewidywał albo mógł przewidzieć.

Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy bezspornie wskazuje, że Obwiniona była odpowiedzialna, jako Wójt Gminy (...) za właściwe wykonywanie obowiązków objętych zarzutami. Zdaniem Komisji dokonując właściwej analizy przedkładanych Obwinionej dokumentów oraz poprzez właściwą organizację pracy, Obwiniona mogła wypełniać swoje obowiązki w zakresie objętym zarzutami, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Tym samym uniknęłyby wystąpienia nieprawidłowości. Zdaniem Komisji, działania Obwinionej nie w pełni były skuteczne. Doprowadziło to, do sytuacji w której wystąpiły nieprawidłowości. Obwiniona błędnie założyła, że podjęta właściwe działania, aby zapewnić prawidłowe i zgodne z obowiązującymi przepisami wykonywanie powierzonych jej obowiązków. Powyższe doprowadziło do naruszenia przytoczonych przepisów. Brak właściwej kontroli i przestrzegania procedur doprowadził do wystąpienia uchybień. Bezkrzytyczna, jak się okazało, wiara w wiedzę i fachowość osób merytorycznie zajmujących się przedmiotową kwestią, przyniosło skutek w postaci naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W tym stanie rzeczy Komisja uznała, że Obwiniona popełniła zarzucane jej czyny. Komisja uznała, iż działanie Obwinionej było nieumyślne. Obwiniona nie miała zamiaru naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jednak wskutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, popełniła zarzucane jej czyny z art. 18 pkt 2 i art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przy wymiarze kary Komisja uznała, że w tym przypadku znajduje zastosowanie przepis art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i odstąpiła od jej wymierzenia. Przemawiają za tym okoliczności ujawnione w trakcie rozprawy, związane ze śmiercią poprzedniego skarbnika gminy i problemy z obsadą powyższego stanowiska oraz to, że Obwiniona przyczyniła się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych, poprzez zmiany organizacyjne w Urzędzie Gminy.

W ocenie Komisji pomimo odstąpienia od wymierzenia kary, cele postępowania zostaną osiągnięte

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.

5.

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 8 września 2011 r. sygn. akt DB-0965/95/11

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:	Zofia Kowalska
Członkowie:	Danuta Szczepańska Aniela Michalec
Protokolant:	Aneta Ziętek
Oskarżyciel:	RzDFP Aldona Pruska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 września 2011 r. przy udziale Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych i pełnomocnika Obwinionego, sprawy z wniosku o ukaranie: Nr RD-70/11 z dnia 15 lipca 2011 r. (wpływ do RKO w dniu 19 lipca 2011 r.) złożonego przez Oskarżyciela, przeciwko:

Panu (...) –pełniącemu w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa Zarządu (...) sp. z o. o. z siedzibą w (...)

obwinionemu o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 13 pkt 3 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.), w związku z realizacją umowy nr (...) o dofinansowanie projektu pod nazwą, „*Wzrost konkurencyjności firmy poprzez wdrożenie do produkcji innowacyjnych paneli akustycznych*”, zawartej w dniu 5 listopada 2009 r. pomiędzy Zarządem Województwa Wielkopolskiego, (...) spółka z ogr. odp. z siedzibą w (...).

Całkowita wartość projektu wynosiła 4.264.244,-zł, natomiast przyznana kwota dofinansowania wynikająca z umowy to 1.200.000,- zł. Projekt został dofinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013.

Beneficjent w dniu 16 lipca 2010 r. prawidłowo rozliczył otrzymane środki jedynie w odniesieniu do kwoty 197.354,75 zł. Instytucja Zarządzająca wystosowała do (...) sp. z o.o. wezwanie do zwrotu nierozliczonej części środków w kwocie 511.925,25 zł, powołując się przy tym na poczynione ustalenia faktyczne, iż z otrzymanej zaliczki beneficjent pokrył należności, które zgodnie z dokumentami programowymi, a w szczególności z „Wytocznymi w sprawie kwalifikowalności wydatków w Wielkopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym na lata 2007–2013 dla Priorytetu I” (stanowiącymi załącznik w konkursie 05/1/09), winne zostać sfinansowane ze środków własnych.

orzeka:

1. Uznaje Obwinionego Pana (...) – pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa Zarządu (...) sp. z o. o. z siedzibą w (...) winnym nieumyślnego popełnienia czynu w związku z realizacją umowy nr UDA-RPWP.01.02.01-30-798/09-00 o dofinansowanie projektu pod nazwą, „*Wzrost konkurencyjności firmy poprzez wdrożenie do produkcji innowacyjnych paneli akustycznych*”, zawartej w dniu 5 listopada 2009 r. pomiędzy Zarządem Województwa Wielkopolskiego, (...) spółka z ogr. odp. z siedzibą w (...).

Całkowita wartość projektu wynosiła 4.264.244,-zł, natomiast przyznana kwota dofinansowania wynikająca z umowy to 1.200.000,- zł. Projekt został dofinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013.

Beneficjent w dniu 16 lipca 2010 r. prawidłowo rozliczył otrzymane środki jedynie w odniesieniu do kwoty 197.354,75 zł. Instytucja Zarządzająca wystosowała do (...) sp. z o.o. wezwanie do zwrotu nierozliczonej części środków w kwocie 511.925,25 zł, powołując się przy tym na poczynione ustalenia faktyczne, iż z otrzymanej zaliczki beneficjent pokrył należności, które zgodnie z dokumentami programowymi, a w szczególności z „Wytycznymi w sprawie kwalifikowalności wydatków w Wielkopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym na lata 2007–2013 dla Priorytetu I” (stanowiącymi załącznik w konkursie 05/1/09), winne zostać sfinansowane ze środków własnych. Działanie powyższe było niezgodne z przepisami art.184 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i § 5 ust.5 umowy nr UDA-RPWP.01.02.01-30-798/09-00 o dofinansowanie projektu pod nazwą, „*Wzrost konkurencyjności firmy poprzez wdrożenie do produkcji innowacyjnych paneli akustycznych*”, zawartej w dniu 5 listopada 2009 r. oraz załącznikiem nr 1 do aneksu z dnia 14 maja 2010 r. do u/w umowy.

tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 13 pkt 3 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.).

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 Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 282,27 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 z dnia 15 lipca 2011 r. (wpływ 19.07.11 r.) Rzecznik 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.)

wniosła o ukaranie karą upomnienia

Pana (...), który w okresie popełnienia zarzucanych przez Zawiadamiającego czynów pełnił funkcję Prezesa Zarządu (...) sp. z o.o. z siedzibą w (...) (...)

odpowiedzialnego na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, za nieumyślnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w przepisie art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w związku z realizacją umowy nr UDA-RPWP.01.02.01-30-798/09-00 o dofinansowanie projektu pod nazwą, *Wzrost konkurencyjności firmy poprzez wdrożenie do produkcji innowacyjnych paneli akustycznych*, zawartej w dniu 5 listopada 2009 r. pomiędzy Zarządem Województwa Wielkopolskiego, (...) spółka z o.o. z siedzibą w (...).

Całkowita wartość projektu wynosiła 4.264.244 zł, natomiast przyznana kwota dofinansowania wynikająca z umowy to 1.200.000 zł. Projekt został dofinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013.

Beneficjent w dniu 16 lipca 2010 r. prawidłowo rozliczył otrzymane środki jedynie w odniesieniu do kwoty 197.354,75 zł. Instytucja Zarządzająca wystosowała do (...) sp. z o.o. wezwanie do zwrotu nierozliczonej części środków w kwocie 511.925,25 zł, powołując się przy tym na poczynione ustalenia faktyczne, iż z otrzymanej zaliczki beneficjent pokrył należności, które zgodnie z dokumentami programowymi, a w szczególności z „Wytycznymi w sprawie kwalifikowalności wydatków w Wielkopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym na lata 2007–2013 dla Priorytetu I” (stanowiącymi załącznik w konkursie 05/1/09), winne zostać sfinansowane ze środków własnych.

Podstawą sformułowania wniosku o ukaranie stanowiło zawiadomienie Marszałka Województwa Wielkopolskiego, który pismem z dnia 14 marca 2011 r. powiadomił Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu, o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Pana (...), który w okresie popełnienia zarzucanych przez Zawiadamiającego czynów pełnił funkcję Prezesa Zarządu (...) sp. z o.o. z siedzibą w (...) (...).

Nieprawidłowości ujawniono w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Departament Wdrażania Programów Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego

w Poznaniu, w zakresie realizacji umowy nr UDA-RPWP.01.02.01-30-798/09-00 o dofinansowanie projektu pod nazwą „Wzrost konkurencyjności firmy poprzez wdrożenie do produkcji innowacyjnych paneli akustycznych”, zawartej w dniu 5 listopada 2009 r. pomiędzy Zarządem Województwa Wielkopolskiego, a (...) spółka z o.o. z siedzibą w (...).

W uzasadnieniu zawiadomienia przedstawiono okoliczności w jakich doszło do naruszenia i załączono kserokopie dokumentów dotyczących zarzucanego czynu.

Rozpoznanie sprawy nastąpiło na rozprawie w dniu 8 września 2011 r. przy udziale Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych i pełnomocnika Obwinionego.

Uczestniczący w rozprawie Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych pottrzymała złożony wniosek o ukaranie.

Pełnomocnik Obwinionego wniósł „jak Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych”.

Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego Rzecznik ustaliła, co następuje.

Zgromadzona w sprawie dokumentacja wskazuje na wystąpienie nieprawidłowości w zakresie realizacji umowy nr UDA-RPWP.01.02.01-30-798/09-00 o dofinansowanie projektu pod nazwą „Wzrost konkurencyjności firmy poprzez wdrożenie do produkcji innowacyjnych paneli akustycznych”, zawartej w dniu 5 listopada 2009 r. pomiędzy Zarządem Województwa Wielkopolskiego, (...) spółka z ogr. odp. z siedzibą w (...).

Całkowita wartość projektu wynosi 4.264.244 zł, natomiast przyznana kwota dofinansowania wynikająca z umowy to 1.200.000 zł. Projekt został dofinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013.

Z postanowień § 5 ww. umowy o dofinansowanie (umowa i aneks) wynika, iż dofinansowanie może być przekazywane Beneficjentowi przez Instytucję Zarządzającą WRPO w formie zaliczki przed poniesieniem wydatków i w formie refundacji poniesionych przez Beneficjenta wydatków kwalifikowanych na realizację Projektu przelewem na rachunek bankowy. Zgodnie z postanowieniami § 5 ust. 3 pkt 1 ww. umowy o dofinansowanie (umowa i aneks) — Warunkiem przekazania Beneficjentom transzy dofinansowania w formie zaliczki jest: złożenie przez Beneficjenta do Instytucji Zarządzającej WRPO, poprawnego, kompletnego i spełniającego wymogi formalne, merytoryczne i finansowe wniosku o płatność zaliczkową.

Na mocy § 5 ust. 3 wyżej powołanej umowy o dofinansowanie z dnia 5 listopada 2010 r., (...) sp. z o.o., złożyła do Instytucji Zarządzającej wniosek o płatność zaliczkową. W dniu 02.06.2010 r. Instytucja Zarządzająca wypłaciła beneficjentowi zaliczkę w kwocie 709.280 zł.

Zgodnie z treścią § 5 ust. 5 i 7 umowy o dofinansowanie (umowa i aneks) do obowiązków Beneficjenta – (...) spółka z o.o. z siedzibą w (...), rozliczającego zaliczkę należało:

- a) ust. 5 umowy: Beneficjent zobowiązany jest do rozliczenia min. 70% przekazanej transzy dofinansowania w formie zaliczki w terminie 45 dni od dnia wpływu środków finansowych w ramach przekazanej transzy zaliczki, nie później jednak niż do dnia 30 listopada danego roku dla Projektów, w których występuje współfinan-

sowanie z budżetu państwa. Rozliczenie zaliczki w terminie późniejszym skutkuje naliczeniem odsetek jak dla zaległości podatkowych liczonych od dnia przekazania środków. Pozostała niewykorzystana kwota zaliczki powinna zostać zwrócona na konto instytucji dokonującej płatności lub rozliczona kolejnym wnioskiem o płatność najpóźniej do końca roku, w którym Beneficjent ma obowiązek rozliczenia min. 70% udzielonej kwoty zaliczki (nie później jednak niż do 30 listopada roku, w którym została udzielona zaliczka dla Projektów, w których występuje współfinansowanie z budżetu państwa). Instytucja Zarządzająca zastrzega sobie również prawo do wezwania beneficjenta do zwrotu niewykorzystanych środków w terminie wcześniejszym od wyżej wskazanego.

- b) ust. 7 umowy: Rozliczenie płatności zaliczkowej następuje poprzez, złożenie przez Beneficjenta do Instytucji Zarządzającej WRPO wniosku o płatność wraz z wymaganymi załącznikami i poświadczenie tego wniosku przez Instytucją Zarządzającą WRPO i/lub poprzez, zwrot niewykorzystanych środków na rachunek bankowy, z którego Beneficjent otrzymał środki dofinansowania w formie zaliczki.

Taki wniosek został złożony w dniu 16 lipca 2010 r. Weryfikacja dokumentów stanowiących załącznik do przedmiotowego dokumentu wykazała, iż co prawda przedmiotowy wniosek został złożony w terminie, ale beneficjent nieprawidłowo rozliczył całą kwotę otrzymanej zaliczki.

Czynności kontrolne przeprowadzone przez pracowników Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego dowodzą, iż beneficjent prawidłowo rozliczył otrzymane środki jedynie w odniesieniu do kwoty 197.354,75 zł. Z uwagi na powyższe ustalenia, Instytucja Zarządzająca wystosowała do (...) sp. z o.o. wezwanie do zwrotu nierozliczonej części środków w kwocie 511.925,25 zł. Na podstawie przedłożonych przy wniosku dokumentów można było zakwalifikować wydatki w kwocie 616.733,60 zł, z czego kwota dofinansowania, zgodnie z montażem finansowym wskazanym w Umowie o dofinansowanie, wynosi 197 354,75 zł.

Z konta zaliczkowego zostały uregulowane w całości zobowiązania wynikające z załączonych faktur, tymczasem wkład własny, podatek VAT oraz odsetki, prowizje i opłaty bankowe powinny zostać zapłacone ze środków własnych Beneficjenta. Zgodnie z Instrukcją do wniosku Beneficjenta o płatność środki przekazane w formie zaliczki powinny być przeznaczone wyłącznie na pokrycie wydatków kwalifikowalnych w ramach Projektu, tylko do wysokości odpowiadającej dofinansowaniu, wyłącznie z wyodrębnionego rachunku bankowego i bezpośrednio na rachunek wystawcy faktury/innego dokumentu księgowego o równoważnej wartości dowodowej.

W piśmie z dnia 21 czerwca 2011 r. Obwiniony wniósł o przeprowadzenie dowodu z przesłuchania Pana (...) na okoliczność ustalenia stanu faktycznego w niniejszej sprawie oraz tego, iż to do jego obowiązków należało prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi i w tym zakresie ponosi on winę za powstałe naruszenie.

Wnioskowany przez Obwinionego świadek Pan (...) stwierdził, co następuje.

- 1) *Jestem osobą odpowiedzialną i rozliczającą sprawy związane z dotacją udzieloną firmie (...) sp. z o.o.*

- 2) *Na dzień złożenia wniosku o płatność (wniosek z dnia 24-09-2010 r.) rozliczyliśmy kwoty naszych poniesionych wydatków. Wyniosły one 1.878.952,92 zł. Rozliczały one zarówno otrzymaną zaliczkę jak i wydatki związane z refundacją dotacji. Błędna interpretacja z naszej strony sposobu rozliczania zaliczki i przyjęcia z naszej strony, iż wszystkie wydatki rozliczają otrzymaną dotację, spowodowała że powstał problem z rozliczeniem zaliczki.*

Wszystkie nasze wydatki dotyczyły przedmiotu dotacji i sfinansowane zostały z naszych środków jaki ze środków z zaliczki. Tak jak wspominaliśmy wszystkie wydatki wyniosły 1.878.952,92 zł a otrzymana zaliczka wyniosła 709.280,00 zł.

- 3) *W wyniku rozliczenia kwota która stanowiła nie rozliczoną zaliczkę wyniosła 108.015,07 zł. Kwota ta została przez nas zwrócona do Ministerstwa Finansów w dniu 23-09-2010 oraz 13-10-2010. Środki zostały zwrócone łącznie z odsetkami (...).*”

W ocenie Rzecznika, wezwanie beneficjenta do zwrotu przedmiotowej kwoty przez Instytucję Zarządzającą znajduje oparcie zarówno w § 8 umowy o dofinansowanie jak również w przepisach art. 189 i art. 207 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wskutek otrzymanego wezwania całość wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem środków została zwrócona przez beneficjenta wraz z odsetkami do Instytucji Zarządzającej i zaliczka została rozliczona. Tym nie mniej działanie beneficjenta wypełniło dyspozycję powołanych na wstępie przepisu art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przepis art. 184 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1240 ze zm.) stanowi, iż:

- wydatki związane z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, są dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu.
- przy wydatkowaniu środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 lit. c i d, a także środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z tych środków, stosuje się odpowiednio zasady rozliczania określone dla dotacji z budżetu państwa.

Ponadto, przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, iż rozliczenie zaliczki polega na wykazaniu przez beneficjenta wydatków kwalifikowalnych we wnioskach o płatność złożonych do właściwej instytucji, w terminach i na warunkach określonych w umowie o dofinansowanie oraz, zgodnie z systemem realizacji danego programu operacyjnego, lub na zwrocie zaliczki. Z kolei ekspozycją normy art. 206 ust. 2 pkt 5, zgodnie z którą umowa o dofinansowanie projektu powinna określać w szczególności m.in.: termin i sposób rozliczenia projektu oraz ewentualnych zaliczek są postanowienia § 5 ust. 5 i 7 umów o dofinansowanie.

Nie przestrzegając ww. norm prawnych Beneficjent — „(...) spółka z o.o. z siedzibą w (...) doprowadził do naruszenia art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez wykorzystanie środków przekazanej zaliczki niezgodnie z obowiązującymi procedurami, tj. z naruszeniem zasad rozliczania otrzymanych zaliczek.

Odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych objęte są m.in. osoby gospodarujące środkami publicznymi przekazanymi podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (art. 4 pkt 4 u.o.n.d.f.p.). Ratio legis komentowanego przepisu polega na objęciu odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych tych osób spoza sektora finansów publicznych, które w ramach przewidzianych przez ustawę o finansach publicznych konstrukcji otrzymują do gospodarowania środki z budżetu (państwa, jednostek samorządu terytorialnego, innych jednostek sektora finansów publicznych).

Odpowiedzialność na podstawie art. 4 pkt 4 u.o.n.d.f.p. wynika z faktu otrzymania przez jednostkę środków publicznych w formie przewidzianej przez ustawę o finansach publicznych (najczęściej w formie dotacji). Na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialności tej podlega każda osoba, niekoniecznie związana z sektorem finansów publicznych, jeżeli spełnia podstawową przesłankę, tj. osobiście lub jako członek organu kolegiального dysponuje, zarządza lub w jakikolwiek inny sposób ma wpływ na posiadane lub przekazywane środki publiczne. Podmiotowy zakres odpowiedzialności obejmuje zatem osoby fizyczne (np. prowadzące działalność gospodarczą na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, osoby realizujące zadania zlecone przez administrację rządową lub samorządową) lub grupy tych osób (np. komitety społeczne różnych przedsięwzięć o charakterze publicznym), a także do osób prawnych (np. przedsiębiorstw państwowych, spółek prawa handlowego, fundacji, stowarzyszeń, organizacji samorządu gospodarczego lub samorządu zawodowego, kościołów i związków wyznaniowych).

W związku z powyższym nie budzi wątpliwości Rzecznika to, że odpowiedzialny za popełnienie zarzucanego czynu, stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest Obwiniony, Pan (...), który w okresie popełnienia zarzuczanych przez Zawiadamiającego czynów pełnił funkcję Prezesa Zarządu (...) sp. z o.o. z siedzibą w (...).

Wnosząc o wymierzenie dla Obwinionego, za popełnienie opisanego we wniosku naruszenia, najłagodniejszej z przewidzianych kar, tj. kary upomnienia, Rzecznik wzięła pod uwagę wymagające uwzględnienia okoliczności łagodzące, tj.: nieumyślność popełnionego czynu oraz niekaralność Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła i zważyła, co następuje:

Stan faktyczny ustalony przez Rzecznik w toku postępowania nie budzi wątpliwości. Zgromadzone dokumenty potwierdzają, iż Obwiniony wykorzystał środki z zaliczki otrzymanej na podstawie umowy z dnia 5 listopada 2009 r. nr UDA-RPWP.01.02.01-30-798/09-00 na realizację projektu „Wzrost konkurencyjności firmy poprzez wdrożenie

do produkcji innowacyjnych paneli akustycznych” niezgodnie z obowiązującymi procedurami, określonymi w umowie i aneksami do umowy o dofinansowanie.

Beneficjent – (...) spółka z o.o., którą reprezentuje Obwiniony (...) jako Prezes Zarządu, otrzymał w dniu 02.06.2010 r. w związku z realizowanym w/w projektem, zaliczkę w wysokości 709.280,00 zł. Zgodnie z § 5 ust. 5 umowy o dofinansowanie beneficjent zobowiązany był do rozliczenia otrzymanej zaliczki w terminie 45 dni od jej otrzymania. W § 5 ust.7 umowy zapisano, iż rozliczenie płatności zaliczkowej następuje poprzez złożenie przez beneficjenta do Instytucji Zarządzającej wniosku o płatność wraz z wymaganymi załącznikami i poświadczeniu tego wniosku przez Instytucję Zarządzającą WRPO i/lub poprzez zwrot niewykorzystanych środków zaliczki. Taki wniosek został złożony w dniu 16 lipca 2010 r. Weryfikacja dokumentów stanowiących załącznik do rozliczenia wykazała, iż został on złożony w terminie, ale beneficjent nieprawidłowo rozliczył całą kwotę zaliczki. Z wyodrębnionego konta do obsługi zaliczki, w dniu 23.06.2010 r. zapłacił 244.000,00 zł za fakturę nr 48/10 dotyczącą linii do prefabrykacji ekranów akustycznych. Wydatek kwalifikowany dotyczący tej kategorii, wykazany w/w fakturze to kwota 200.000,00 zł. Dofinansowanie zgodnie z montażem finansowym wskazanym w umowie o dofinansowanie (32,0% kosztów kwalifikowanych, co wynika z aneksu do umowy), które mógł sfinansować z zaliczki to kwota 64.000,00 zł. Natomiast kwota 180.000,00 zł powinna być sfinansowana ze środków beneficjenta.

Także z wyodrębnionego konta do obsługi zaliczki, beneficjent dokonał częściowo zapłaty za fakturę nr 25 z dnia 03.05.2010 r., tj. wewnątrzwspólnotowej za prasę wraz z osprzętem. Zapłata nastąpiła w dniu 29.06.2010 r. na kwotę 303.803,28 zł i w dniu 30.06.2010 r. na kwotę 151.542,08 zł, czyli łącznie 416.733,60 zł. Wydatek kwalifikowany dotyczący tej faktury to wielkość 416.733,60 zł. Dofinansowanie, zgodnie z umową z otrzymanej zaliczki, to kwota 133.354,75 zł (32,0% kosztów kwalifikowanych). Kwota 273.378,85 zł powinna być zapłacona ze środków własnych beneficjenta. Na podstawie załączonych do rozliczenia zaliczki dokumentów, zakwalifikowano wydatki w kwocie 616.733,60 zł, z czego kwota dofinansowania stanowi 197.354,75 zł. Zatem nieprawidłowo wydatkowana zaliczka to kwota 511.925,25 zł.

Zgodnie z art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wykorzystanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi, niezgodnie z przeznaczeniem lub niezgodnie z obowiązującymi procedurami. Obwiniony naruszając zasady opisane w umowie (aneksach) dotyczące rozliczenia pobranej zaliczki, w rezultacie spowodował, iż środki otrzymane z dotacji wykorzystał niezgodnie z przeznaczeniem.

W § 5 ust.1 zawartej umowy, zapisano sposób dofinansowania projektu, w formie zaliczki przed poniesieniem wydatków na dofinansowanie projektu lub formie refundacji poniesionych przez beneficjenta wydatków. Wybierając pierwszą formę dofinansowania tj. w formie zaliczki, Obwiniony zobowiązany był do przestrzegania regulacji obowiązujących w tym zakresie.

Instytucja Zarządzając wezwała beneficjenta do zwrotu nierozliczonej części środków w kwocie 511.925,25 zł. Wskutek otrzymanego wezwania beneficjent zwrócił całość

wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem środków wraz z odsetkami do Instytucji Zarządzającej.

W § 5 ust.7 umowy określono, iż rozliczenie płatności zaliczkowej następuje poprzez złożenie przez Beneficjenta do Instytucji Zarządzającej WRPO wniosku o płatność wraz z wymaganymi załącznikami i poświadczeniami tego wniosku przez Instytucję Zarządzającą WRPO i/lub poprzez zwrot wykorzystanych środków zaliczki. Obwiniony podpisując przedmiotową umowę godził się na te warunki i był zobowiązany przestrzegać postanowień umowy. Z załącznika nr 1 do aneksu z dnia 14.05.2010 r. *planowane/docelowe źródła finansowania wydatków kwalifikowanych projektu* jednoznacznie wynika wysokość dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego tj. 32% wydatków kwalifikowanych. Pozostałe wydatki kwalifikowane beneficjent winien sfinansować z własnych środków. Art. 184 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi, iż:

- wydatki związane z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, są dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu.
- przy wydatkowaniu środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 lit. c i d, a także środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z tych środków, stosuje się odpowiednio zasady rozliczania określone dla dotacji z budżetu państwa.

Ponadto, przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich stanowi, iż rozliczenie zaliczki polega na wykazaniu przez beneficjenta wydatków kwalifikowalnych we wnioskach o płatność złożonych do właściwej instytucji, w terminach i na warunkach określonych w umowie o dofinansowanie oraz, zgodnie z systemem realizacji danego programu operacyjnego, lub na zwrocie zaliczki. Z przepisu art. 206 ust. 2 pkt 5, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wynika, że umowa o dofinansowanie projektu powinna określać w szczególności m.in.: termin i sposób rozliczenia projektu oraz ewentualnych zaliczek, co w umowie o dofinansowanie zostało zapisane (w § 5 ust. 5 i 7 umów o dofinansowanie).

Obwiniony dokonał wyboru dofinansowania projektu w formie zaliczki, mimo iż zgodnie z treścią § 5 umowy mogli wybrać sposób dofinansowania w formie refundacji poniesionych przez Beneficjenta wydatków. Skoro wybrał dofinansowanie projektu w formie zaliczki, to winien przestrzegać postanowień umowy regulujące to działanie. Nie przestrzeganie postanowień umowy, procedur, czyni go winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Komisja podziela stanowisko Rzecznik, co do odpowiedzialności podmiotowej, która wskazała iż *odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych objęte są m. in. osoby gospodarujące środkami publicznymi przekazanymi podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (art. 4 pkt 4 u.o.n.d.f.p.).*

Odpowiedzialność na podstawie art. 4 pkt 4 u.o.n.d.f.p. wynika z faktu otrzymania przez jednostkę środków publicznych w formie przewidzianej przez ustawę o finansach publicznych (najczęściej w formie dotacji).

Oceniając stan faktyczny sprawy, Komisja wskazuje, iż w orzecznictwie GKO ugruntował się pogląd, że do przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych konieczne jest nie tylko formalne naruszenie obowiązującego prawa, ale również udowodnienie winy po stronie sprawcy, a także wskazanie czy czyn popełniony został w sposób umyślny czy nieumyślny co sprowadza się do wskazania określonej świadomości faktycznej i prawnej w czasie popełniania czynu oraz określonego stosunku sprawcy do popełnionego czynu.

W niniejszej sprawie zebrany w toku postępowania materiał dowodowy w pełni potwierdza, iż Obwiniony podpisując umowę o dofinansowanie projektu winien przestrzegać uregulowań zawartych w tej umowie i aneksach do niej. Wniosek o dofinansowanie projektu, wniosek o płatność zaliczki, wniosek rozliczający zaliczkę podpisał w imieniu (...) spółka z o.o. z siedzibą w (...) Pan (...) jako Prezes Zarządu. Zatem jest osobą winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W świetle materiału dowodowego, nie budzi również wątpliwości wina Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, za czyn polegający wykorzystaniu środków niezgodnie z procedurami określonymi w umowie, co skutkuje wykorzystaniu tych środków niezgodnie z przeznaczeniem.

Oceniając zachowanie Obwinionego, Komisja stwierdza, iż przedstawiony we wniosku czyn przez niego popełniony ma charakter zawiniony oraz że dopuścił się go nieumyślnie, nie zachowując ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. W omawianym przypadku Obwiniony nie miał zamiaru popełnienia czynu zabronionego, popełnił go jednak, bowiem w swych działaniach nie zachował staranności wymaganej od niej unormowaniami umowy.

W ocenie Komisji wyjaśnienia Obwinionego nie wyłączają odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony chcąc uniknąć naruszenia prawa, winien przestrzegać unormowań zawartych w umowie, bowiem na warunki w niej zawarte godził się, podpisując umowę o dofinansowanie.

Komisja nie znalazła żadnych okoliczności łagodzących dających podstawę do odstąpienia od ukarania.

Komisja wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia, biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności w jakich doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych jak i mając na uwadze dotychczasową niekaralność Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jak i to, że środki z zaliczki wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem zostały wraz z odsetkami zwrócone do Instytucji Zarządzającej projektem.

Kara upomnienia jest najłagodniejszą karą z katalogu kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie Komisja kara upomnienia jest adekwatna do czynu, jaki popełnił Obwiniony.

O kosztach postępowania orzeczono w myśl art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

6.

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 9 września 2011 r. sygn. akt DB-0965/107/11

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:	Danuta Szczepańska
Członkowie:	Karol Chyra Zofia Ligocka
Protokolant:	Aneta Ziętek
Oskarżyciel:	Z-ca RzDFP Renata Konowalek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 września 2011 r. przy udziale stron, sprawy z wniosku o ukaranie: Nr RD-128/11 z dnia 24 sierpnia 2011 r. (wpływ do RKO w dniu 24 sierpnia 2011 r.) złożonego przez Oskarżyciela, przeciwko:

- I. Panu (...) – zamieszkałemu: (...), pełniącemu w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa Zarządu Stowarzyszenia „(...)” z siedzibą w (...)

obwinionemu o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 3 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.), polegające na nieterminowym dokonaniu zwrotu niewykorzystanej części dotacji w kwocie 1.716 zł do budżetu Województwa Wielkopolskiego, co naruszało postanowienie § 7 umowy nr 70/DZ.III/DZ.V/2008 zawartej w dniu 30.09.2008 r. (na okres do dnia 29 grudnia 2008 r.), pomiędzy Województwem Wielkopolskim, a Stowarzyszeniem „(...)” z siedzibą w (...) (zmienionej aneksami: nr 1 z dnia 30.10.2008 r. i nr 2 z dnia 02.12.2008 r.) o udzielenie dotacji z budżetu Województwa Wielkopolskiego w wysokości 271.716 zł na zakup pierwszego wyposażenia oraz na działalność Centrum Integracji Społecznej utworzonego przez Stowarzyszenie „(...)” z (...) przez okres pierwszych 3 miesięcy działalności w wysokości równej kwocie ustalonej zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. Nr 122, poz. 1143 ze zm.). Z zawartej umowy i aneksów do niej wynika, że „zwrot dotacji winien nastąpić w terminie 14 dni od daty zakończenia realizacji zadania”, tj. do dnia 12 stycznia 2009 roku.

Jednak zwrotu niewykorzystanej części dotacji Stowarzyszenie „(...)” dokonało dopiero w dniu 04 marca 2011 r. (Stowarzyszenie wpłaciło do budżetu Samorządowego Województwa Wielkopolskiego kwotę 2.200,66 zł tytułem niewykorzystanej części dotacji w wysokości 1.716,00 zł oraz ustawowych odsetek w wysokości 484,66 zł).

Powyższe w 2008 roku stanowiło naruszenie przepisów art. 145 w związku z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), a od 01 stycznia 2010 roku stanowi naruszenie przepisów art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

II. Panu (...) – zamieszkałemu: (...), pełniącemu w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wiceprezesa Zarządu Stowarzyszenia „(...)” z siedzibą w (...)

obwinionemu o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 3 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.), polegające na nieterminowym dokonaniu zwrotu niewykorzystanej części dotacji w kwocie 1.716 zł do budżetu Województwa Wielkopolskiego, co naruszało postanowienie § 7 umowy nr 70/DZ.III/DZ.V/2008 zawartej w dniu 30.09.2008 r. (na okres do dnia 29 grudnia 2008 r.), pomiędzy Województwem Wielkopolskim, a Stowarzyszeniem „(...)” z siedzibą w (...) (zmienionej aneksami: nr 1 z dnia 30.10.2008 r. i nr 2 z dnia 02.12.2008 r.) o udzielenie dotacji z budżetu Województwa Wielkopolskiego w wysokości 271.716 zł na zakup pierwszego wyposażenia oraz na działalność Centrum Integracji Społecznej utworzonego przez Stowarzyszenie „(...)” z (...) przez okres pierwszych 3 miesięcy działalności w wysokości równej kwocie ustalonej zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. Nr 122, poz. 1143 ze zm.). Z zawartej umowy i aneksów do niej wynika, że „zwrot dotacji winien nastąpić w terminie 14 dni od daty zakończenia realizacji zadania”, tj. do dnia 12 stycznia 2009 roku.

Jednak zwrotu niewykorzystanej części dotacji Stowarzyszenie „(...)” dokonało dopiero w dniu 04 marca 2011 r. (Stowarzyszenie wpłaciło do budżetu Samorządowego Województwa Wielkopolskiego kwotę 2.200,66 zł tytułem niewykorzystanej części dotacji w wysokości 1.716,00 zł oraz ustawowych odsetek w wysokości 484,66 zł).

Powyższe w 2008 roku stanowiło naruszenie przepisów art. 145 w związku z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), a od 01 stycznia 2010 roku stanowi naruszenie przepisów art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

orzeka:

I.

1. Uznaje Obwinionego Pana (...) – pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa Zarządu Stowarzyszenia „(...)” z siedzibą w (...) winnym nieumyślnego popełnienia czynu, polegającego na nieterminowym dokonaniu zwrotu niewykorzystanej części dotacji w kwocie 1.716 zł do budżetu Województwa Wielkopolskiego, co naruszało postanowienie § 7 umowy nr 70/DZ.III/DZ.V/2008 zawartej w dniu 30.09.2008 r. (na okres do dnia 29 grudnia 2008 r.), pomiędzy Województwem Wielkopolskim, a Stowarzyszeniem „(...)” z siedzibą w (...) (zmienionej aneksami: nr 1 z dnia 30.10.2008 r. i nr 2 z dnia 02.12.2008 r.) o udzielenie dotacji z budżetu Województwa Wielkopolskiego w wysokości 271.716 zł na zakup pierwszego wyposażenia oraz na działalność

Centrum Integracji Społecznej utworzonego przez Stowarzyszenie „(...)” z (...) przez okres pierwszych 3 miesięcy działalności w wysokości równej kwocie ustalonej zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. Nr 122, poz. 1143 ze zm.). Z zawartej umowy i aneksów do niej wynika, że „zwrot dotacji winien nastąpić w terminie 14 dni od daty zakończenia realizacji zadania”, tj. do dnia 12 stycznia 2009 roku.

Jednak zwrotu niewykorzystanej części dotacji Stowarzyszenie „(...)” dokonało dopiero w dniu 04 marca 2011 r. (Stowarzyszenie wpłaciło do budżetu Samorządowego Województwa Wielkopolskiego kwotę 2.200,66 zł tytułem niewykorzystanej części dotacji w wysokości 1.716,00 zł oraz ustawowych odsetek w wysokości 484,66 zł).

Powyższe w 2008 roku stanowiło naruszenie przepisów art. 145 w związku z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), a od 01 stycznia 2010 roku stanowi naruszenie przepisów art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 9 pkt 3 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.).

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 Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 282,27 zł.

II.

1. Uznaje Obwinionego Pana (...) – pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wiceprezesa Zarządu Stowarzyszenia „(...)” z siedzibą w (...) winnym nieumyślnego popełnienia czynu polegającego na nieterminowym dokonaniu zwrotu niewykorzystanej części dotacji w kwocie 1.716 zł do budżetu Województwa Wielkopolskiego, co naruszało postanowienie § 7 umowy nr 70/DZ.III/DZ.V/2008 zawartej w dniu 30.09.2008 r. (na okres do dnia 29 grudnia 2008 r.), pomiędzy Województwem Wielkopolskim, a Stowarzyszeniem „(...)” z siedzibą w (...) (zmienionej aneksami: nr 1 z dnia 30.10.2008 r. i nr 2 z dnia 02.12.2008 r.) o udzielenie dotacji z budżetu Województwa Wielkopolskiego w wysokości 271.716 zł na zakup pierwszego wyposażenia oraz na działalność Centrum Integracji Społecznej utworzonego przez Stowarzyszenie „(...)” z (...) przez okres pierwszych 3 miesięcy działalności w wysokości równej kwocie ustalonej zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. Nr 122, poz. 1143 ze zm.). Z zawartej umowy i aneksów do niej wynika, że „zwrot dotacji winien nastąpić w terminie 14 dni od daty zakończenia realizacji zadania”, tj. do dnia 12 stycznia 2009 roku.

Jednak zwrotu niewykorzystanej części dotacji Stowarzyszenie „(...)” dokonało dopiero w dniu 04 marca 2011 r. (Stowarzyszenie wpłaciło do budżetu Samorządowego Województwa Wielkopolskiego kwotę 2.200,66 zł tytułem niewykorzystanej części dotacji w wysokości 1.716,00 zł oraz ustawowych odsetek w wysokości 484,66 zł).

Powyższe w 2008 roku stanowiło naruszenie przepisów art. 145 w związku z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), a od 01 stycznia 2010 roku stanowi naruszenie przepisów art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 9 pkt 3 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.).

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 Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 282,27 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

Na podstawie zawiadomienia z dnia 31 maja 2011 r. złożonego przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego, Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wystąpiła w dniu 24 sierpnia 2011 r. z wnioskiem o uznanie:

1. Pana (...), zamieszkałego: (...), pełniącego w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa Zarządu Stowarzyszenia „(...)” z siedzibą w (...), adres jednostki: (...),
oraz
2. Pana (...), zamieszkałego: (...), pełniącego w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wiceprezesa Zarządu Stowarzyszenia „(...)” z siedzibą w (...), adres jednostki: (...),

za odpowiedzialnych 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 ze zm.), za nieumyślnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w przepisach: art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na nieterminowym dokonaniu zwrotu niewykorzystanej części dotacji w kwocie 1.716 zł do budżetu Województwa Wielkopolskiego.

W ocenie Zastępcy Rzecznika stanowiło to naruszenie postanowienia § 7 umowy nr 70/DZ.III/DZ.V/2008 zawartej w dniu 30.09.2008 r. (na okres do dnia 29 grudnia 2008 r.), pomiędzy Województwem Wielkopolskim, a Stowarzyszeniem „(...)” z siedzibą w (...) (zmienionej aneksami: nr 1 z dnia 30.10.2008 r. i nr 2 z dnia 02.12.2008 r.) o udzielenie dotacji z budżetu Województwa Wielkopolskiego w wysokości 271.716 zł na zakup pierwszego wyposażenia oraz na działalność Centrum Integracji Społecznej utworzonego przez Stowarzyszenie „(...)” z (...) przez okres pierwszych 3 miesięcy działalności w wysokości równej kwocie ustalonej zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. Nr 122, poz. 1143 ze zm.). Z zawartej umowy i aneksów do niej wynika, że „zwrot dotacji winien nastąpić w terminie 14 dni od daty zakończenia realizacji zadania”, tj. do dnia 12 stycznia 2009 roku.

Jednak zwrotu niewykorzystanej części dotacji Stowarzyszenie „(...)” dokonało dopiero w dniu 04 marca 2011 r. (Stowarzyszenie wpłaciło do budżetu Samorządowego Województwa Wielkopolskiego kwotę 2.200,66 zł tytułem niewykorzystanej części dotacji w wysokości 1.716,00 zł oraz ustawowych odsetek w wysokości 484,66 zł).

W ocenie Zastępcy Rzecznika stanowiło to naruszenie przepisów w 2008 roku – art. 145 w związku z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), a od 01 stycznia 2010 roku stanowi naruszenie przepisów art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Obwinieni nie byli karani za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zastępca Rzecznika wniosła o wymierzenie Obwinionym kary upomnienia.

W uzasadnieniu wniosku Zastępca Rzecznika wskazała, że nieprawidłowości ujawniono w toku kontroli problemowej przeprowadzonej w dniach od 15 lutego 2011 roku do 08 marca 2011 roku przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w (...) w Stowarzyszeniu „(...)” w zakresie prawidłowości realizacji i rozliczenia środków dotacji przyznanej na podstawie ww. umowy dotacji.

W dniu 27 czerwca 2011 r. Z-ca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych wezwała Pana (...) – Prezesa Zarządu Stowarzyszenia „(...)” do złożenia wyjaśnień i przekazania dokumentów dotyczących zarzucanych czynów.

Pismem z dnia 11 lipca 2011 r. (wpływ do Rzecznika dnia 13 lipca 2011 r.) podpisanym przez Pana (...) Wiceprezesa Zarządu zostały złożone wyjaśnienia wraz z dokumentami.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, na podstawie przedłożonych dokumentów Z-ca Rzecznika, postanowieniami z dnia 21 lipca 2011 r. (sygn. RD-128/11/1 i RD-85/11/2) wszczęła wobec Pana (...) – pełniącego w dniu popełnienia naruszenia

dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa Zarządu Stowarzyszenia „(...)” oraz wobec Pana (...) – pełniącego w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wiceprezesa Stowarzyszenia „(...)”, postępowanie wyjaśniające za wymienione w zawiadomieniu naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisu art. 9 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odnosząc się, w trakcie postępowania prowadzonego przez Zastępcę Rzecznika, do powyższych okoliczności, pismami z dnia 05.08.2011 r. Pan (...) i Pan (...) złożyli jednakowe wyjaśnienia oraz złożyli wnioski dowodowe.

Ze złożonych wyjaśnień wynika, że „(...) ustosunkowując się do treści pisma z dnia 21.07.2011 r. podnoszę, iż w mojej opinii niezwrócenie w terminie kwoty dotacji w wysokości 1.716 złotych w terminie wskazanym w umowie nr 70/DZ.III/DZ.V/2008 z dnia 30.09.2008 r. (zmienionej aneksami z dnia 30.10.2008 r. i 02.12.2008 r.) zawartej przez Stowarzyszenie (...) oraz Województwo Wielkopolskie było wywołane okolicznościami, niezależnymi ode mnie oraz czynnikami zewnętrznymi, które umniejszają lub całkowicie wykluczają moją odpowiedzialność za popełnienie powyższego czynu.

Pragnę wyjaśnić, iż do uchybienia terminu zwrotu dotacji doszło w wyniku niedopatrzenia pracownika ds. księgowo – kadrowych odpowiadającego w Stowarzyszeniu (...) za czynności rachunkowo – księgowe tj. Pani (...). Pani (...) z uwagi na brak środków Stowarzyszenia (...) przeznaczonych na ten cel, była zatrudniona w wymiarze ½ etatu, zajmowała się bieżącym księgowaniem wpłat z tytułu dotacji i kontrolą wydatkowania otrzymanych przez Stowarzyszenie środków, jednocześnie prowadząc bieżącą księgowość Stowarzyszenia oraz realizując czynności związane z rejestracją nowych uczestników/ beneficjentów Centrum Integracji Społecznej działającego przy Stowarzyszeniu (...). Kwota 1.716 zł, której dotyczy postępowanie została wpłacona na konto Stowarzyszenia (...) w wyniku podpisania aneksu nr 2 z dnia 02.12.2008 r. do umowy nr 70/DZ.III/DZ.V/2008 z dnia 30.09.2008 r. i podwyższenia dotacji z kwoty 270.000 zł do kwoty 271.716 zł.

Niestety Pani (...) z uwagi na nadmiar obowiązków służbowych nie odnotowała wpłaty kwoty 1.716 zł, co dało efekt w postaci braku wydatkowania środków w terminie określonym w umowie.

Na zaniedbanie pracownika w tym zakresie mogły również wpłynąć okoliczności związane z ilością beneficjentów, którzy dołączyli do programu CIS w okresie od października 2008 do stycznia 2009. Przyjęcie do programu nowych 9 osób wiązało się z koniecznością podjęcia dodatkowych czynności rejestracyjnych, zgłoszeń do ZUS, rozliczeniem wypłat i uzupełnieniem dokumentacji. Z uwagi na ograniczone środki finansowe, którymi dysponowało Stowarzyszenie (...) nie było możliwości zatrudnienia dodatkowego pracownika, ani zwiększenia wymiaru godzinowego zatrudnienia Pani (...). Nieprawidłowości w rozliczeniu dotacji wynikły również z równoczesnego udziału Stowarzyszenia (...) w realizacji umowy nr ZSS/474/08 zawartej z Miastem Poznań w dniu 15.10.2008 r. o przyznanie Stowarzyszeniu (...) i Centrum Integracji Społecznej dotacji z budżetu Miasta Poznania w wysokości 31.763 zł (kopia umowy w załączeniu).

Środki z obu dotacji (dotacji, której dotyczy postępowanie oraz dotacji otrzymanej przez Stowarzyszenie (...)) z Urzędu Miasta Poznania wpływały na to samo konto i były rozliczane przez Panią (...). Powyższe spowodowało utrudnienie w kontroli przepływu środków i pośrednio było przyczyną przeoczenia wpłaty w wysokości 1.716 zł dokonanej z tytułu dotacji przez Województwo Wielkopolskie.

Obie dotacje uzyskane przez Stowarzyszenie winny zostać rozliczone w terminie do połowy stycznia 2009 również ta okoliczność oraz zakończenie roku 2008 (obowiązek dokonania rozliczeń i finansowe podsumowanie roku 2008) mogły spowodować błąd w rozliczeniu dotacji.

Poza okolicznościami dotyczącymi przyczyn niedokonania wpłaty w terminie istotne dla określenia stopnia winy i szkodliwości czynu są dalsze czynniki, które wpłynęły na znaczne opóźnienie w terminie dokonania wpłaty przez Stowarzyszenie (...). Stowarzyszenie odpowiadało i udzielało wyjaśnień na wszystkie otrzymane pisma dotyczące rozliczenia dotacji. Uprawniony pracownik Stowarzyszenia odbierał korespondencję w sprawie dotacji i jej rozliczenia a następnie przekazywał informacje mnie lub Wiceprezesowi Stowarzyszenia – Panu (...) w celu podjęcia czynności wyjaśniających oraz przekazania Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Wielkopolskiego niezbędnych dokumentów. Taka procedura została zachowana niestety jedynie w przypadku odbioru pisma z dnia 21.08.2009 r. (Dz.III-0724-33/09) skierowanego do Stowarzyszenia dotyczącego korekty złożonych przez Stowarzyszenie (...) faktur zakupowych.

Odpowiedź na pismo i wyjaśnienie Stowarzyszenia zostały nadane do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w październiku 2009 r. Niestety w okresie, w którym Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego przestał Stowarzyszeniu dwa kolejne pisma (z dnia 10.11.2009 r. oraz z dnia 31.03.2010 r. – monit z żądaniem wyjaśnień) następowały zmiany personalne dotyczące pracowników Stowarzyszenia (...) i Centrum Integracji Społecznej.

W wyniku zaniedbań i nieodpowiedniego obiegu korespondencji pismo z dnia 10.11.2009 r. zostało odebrane przez osobę nieuprawnioną. Tożsamości osoby odbierającej pismo z dnia 10.11.2009 r. nie jesteśmy w stanie ustalić z uwagi na brak czytelnego podpisu. W czasie, w którym pismo zostało odebrane, osobą odpowiedzialną za odbiór korespondencji i upoważnioną do jej odbioru był pracownik Stowarzyszenia – Pani (...).

Następne pismo z dnia 31.03.2010 r. zostało odebrane przez Panią (...), która nie przekazała pisma ani mnie ani Wiceprezesowi Stowarzyszenia (...). W wyniku powyższego nie było możliwości udzielenia przez Stowarzyszenie (...) odpowiedzi na pisma z dnia 10.11.2009 r. oraz z dnia 31.03.2010 r.

Te okoliczności spowodowały, iż byłem przeświadczony o pozytywnym zakończeniu czynności kontrolnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego dotyczących rozliczenia dotacji oraz braku konieczności udzielania dalszych wyjaśnień. Niestety dopiero po otrzymaniu kolejnego pisma z Urzędu Marszałkowskiego oraz uzyskania informacji o nierozliczonej kwocie w wysokości w trakcie kontroli przeprowadzonej w dniach od 15.02.2011 r. do 28.02.2011 r. okazało się, iż nie nastąpiło terminowe zwrócenie kwoty 1.716 zł.

Natychmiast po uzyskaniu informacji o konieczności zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji Zarząd Stowarzyszenia (...) zlecił wykonanie przelewu i zwrotu niewykorzystanych środków do budżetu Województwa Wielkopolskiego. Wpłata nastąpiła w dniu 04.03.2011 r., zatem natychmiast po dokonaniu kontroli prowadzonej przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego.

W mojej opinii zachowanie mojej osoby nie wypełnia znamion czynu opisanego w art. 9 pkt 3 ustawy, a konsekwencje w postaci nierozliczeni dotacji wynikły z szeregu okoliczności towarzyszących. Nadmieniam, iż kwota niewykorzystanej dotacji została zwrócona w całości wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie w płatności. Zaniechanie wpłaty w terminie i znaczne opóźnienie było wynikiem szeregu czynników niezależnych od mojej osoby. Gdybym uzyskał informacje o konieczności złożenia Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Wielkopolskiego dodatkowych wyjaśnień i wyniku tych czynności informacje o nieprawidłowościach, zleciłbym natychmiastowe wykonanie przelewu.

W świetle przedstawionych okoliczności wnoszę o niekierowanie przez Rzecznika wobec mojej osoby wniosku o ukaranie z uwagi na nikły stopień winy oraz znikomy stopień szkodliwości popełnionego czynu (w rozumieniu art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 17 grudnia 2004 r.) oraz umorzenie postępowania.

Uważam również, że moje zachowanie wywołane brakiem wiedzy dotyczącej nieprawidłowości w rozliczeniu dotacji i konieczności zwrotu kwoty 1.716 zł spowodowane było usprawiedliwioną nieświadomością wystąpienia nieprawidłowości. Zgodnie, bowiem z brzmieniem art. 23 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...) „Nieświadomość tego, że działanie lub zaniechanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie wyłącza odpowiedzialności chyba, że nieświadomość była usprawiedliwiona”.

Jednakże w przypadku skierowania wobec mojej osoby wniosku o ukaranie uprzejmie proszę o uwzględnienie faktu mojej niekaralności, niskiego stopnia winy oraz braku uszczuplenia środków budżetu Województwa Wielkopolskiego z uwagi na wpłatę całości kwoty wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie w płatności.

Z uwagi na konieczność wyjaśnienia okoliczności opisanych powyżej w przypadku skierowania przez Rzecznika wniosku o ukaranie mojej osoby w trybie art. 81 ustawy o odpowiedzialności (...) wnoszę o przesłuchanie w charakterze świadka:

- 1. Pani (...) (...),*
- 2. Pana (...) (...)*

oraz przesłuchanie mojej osoby.

W przypadku, kiedy w opinii Rzecznika moje pisemne wyjaśnienia nie będą wystarczające do umorzenia postępowania wnoszę o przesłuchanie wskazanych powyżej osób w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Rzecznika (...).

W przypadku pisma Pana (...), wnosił on o przesłuchanie: Pani (...), Pana (...) i siebie.

Postanowieniami z dnia 10 sierpnia 2011 roku Z-ca Rzecznika:

- wezwała Panią (...) do złożenia do dnia 19 sierpnia 2011 r. wyjaśnień na piśmie w przedmiotowej sprawie.
- postanowieniami z dnia 10 sierpnia 2011 r. (nr: RD-128/11/1 i RD-128/11/2) oddaliła wnioski dowodowe o przesłuchanie obwinionych: Pana (...) i Pana (...) wskazując na brak podstaw prawnych dla prowadzenia przez Z-cę Rzecznika przesłuchania osoby, wobec której Z-ca Rzecznika dyscypliny wszczął postępowanie wyjaśniające.

W dniu 22.08.2011 r. wpłynęło do Rzecznika wyjaśnienie Pani (...). Zgodnie z nadesłanym pismem „(...)jestem zatrudniona przez Stowarzyszenie (...) od dnia 01.10.2008 r. na podstawie umowy o pracę na stanowisku pracownika do spraw księgowo – kadrowych Stowarzyszenia (...). Do moich obowiązków w okresie listopada 2008- styczeń 2009 należały czynności techniczne – księgowanie wpłat uzyskiwanych przez Stowarzyszenie (...) z tytułu dotacji oraz wydatków stowarzyszenia sfinansowanych ze środków pochodzących z dotacji. Do moich obowiązków należało również: prowadzenie bieżącej księgowości Stowarzyszenia (...), dokonywanie czynności związanych ze zgłoszeniem pracowników i beneficjentów w ZUS oraz dokonywanie czynności związanych z rejestracją nowych uczestników/beneficjentów Centrum Integracji Społecznej działającego przy Stowarzyszeniu (...), przygotowanie sprawozdań finansowych, prowadzenie spraw pracowniczych związanych ze stosunkiem pracy osób zatrudnionych w Centrum, sporządzanie i naliczanie list płac pracowników, kart wynagrodzeń (pracowników i uczestników Centrum), prowadzenie rejestrów wykorzystywanych urlopów, prowadzenie kasy Stowarzyszenia, wypłata i rozliczanie zaliczek na zakup materiałów oraz wystawianie rachunków sprzedaży, rozliczenie z Urzędem Skarbowym (sporządzanie deklaracji PIT-11), itp. W okresie objętym postępowaniem byłam zatrudniona w wymiarze ½ etatu. W tym czasie w ramach moich obowiązków zajmowałam się równoczesnym księgowaniem wpłat i wypłat z konta Stowarzyszenia (...) z tytułu dwóch dotacji tj. dotacji uzyskanej przez Stowarzyszenie od Województwa Wielkopolskiego i środków uzyskanych z umowy nr ZSS/474/08 zawartej z Miastem Poznań w dniu 15.10.2008 r. o przyznanie Stowarzyszeniu (...) i centrum Integracji Społecznej dotacji z budżetu Miasta Poznań w wysokości 31.763 zł. Środki z obu dotacji wpływały na to samo konto Stowarzyszenia (...).

Kwota uzyskana przez Stowarzyszenie od województwa Wielkopolskiego była wpłacana na konto Stowarzyszenia w czterech transzach. Początkowo na konto Stowarzyszenia w dniu 16.10.2008 r. wpłynęła kwota 254.362 zł, w dniu 30.10.2008 r. kwota 11.587,00 zł, w dniu 21.11.2008 r. kwota 4.051,00 zł a następnie w wyniku podpisania kolejnego aneksu do umowy województwem Wielkopolskim kwota 1.716 zł w dniu 22.12.2008 r. Niestety z uwagi na ilość obowiązków, zakończenie roku 2008, problemy zdrowotne (w tym okresie cierpiałam na przewlekłą anemię) nie zaksięgowałam wpłaty w wysokości 1.716 zł. Ta okoliczność prawdopodobnie wpłynęła na brak przekazania informacji reprezentantom władz Stowarzyszenia – dwóm członkom Zarządu stowarzyszenia – Panu (...) i Panu (...). Decyzje merytoryczne w zakresie wydatkowania środków, rozliczenia uzyskiwanych dotacji oraz zwrotu

niewykorzystanych środków były podejmowane przez władze Stowarzyszenia (...) na podstawie dokumentacji księgowej i informacji o wpłacie uzyskiwanych ode mnie.

Brak zwrotu niewykorzystanych środków w kwocie 1.716 zł wynika również z problemów związanych z obiegiem korespondencji pomiędzy Stowarzyszeniem (...) a Urzędem Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego. Korespondencja kierowana do Stowarzyszenia nie została odebrana przez osobę odpowiedzialną i zorientowaną w sprawie, co spowodowało opóźnienie w uzyskaniu informacji o konieczności zwrotu niewykorzystanych środków. Dlatego informacja o obowiązku zwrotu kwoty 1.716 zł została uzyskana przez Stowarzyszenie (...) dopiero po kontroli, która odbywała się od 15.02.2011 r. do 28.02.2011 r. Natychmiast po ustaleniu kwoty koniecznej do zwrotu Stowarzyszenie (...) przekazało środki na rzecz Województwa Wielkopolskiego wraz z ustawowymi odsetkami. Według mnie, gdyby informacja – monity ze strony Urzędu Marszałkowskiego została przekazana bezpośrednio osobom odpowiedzialnym w Stowarzyszeniu (...) za korespondencję, opóźnienie w zwrocie środków nie wystąpiłoby.

Ze złożonego przez Pana (...) – Prezesa Zarządu wyjaśnienia (pismo z dnia 11 lipca 2011 r.) wynika iż „(...) obowiązki rzetelnego i prawidłowego rozliczenia dotacji powierzone zostały pracownikowi ds. księgowo – kadrowych p. (...). Na podstawie zakresu obowiązków (w załączeniu) przyjętych przez p. (...) w dniu 01.10.2008 r. zobowiązana była do analizy wykorzystania środków publicznych przydzielonych z budżetu Województwa Wielkopolskiego oraz do ich prawidłowego wydatkowania i terminowego rozliczenia (...) nie znajdują potwierdzenia w zebranych materiale dowodowym, gdyż z karty stanowiska pracy pracownika ds. księgowo-kadrowych – Pani (...) (zakres czynności podpisany przez Pracownika dnia 01.10.2008 r.) wynika, że do obowiązków pracownika należało m.in.:

- „kontrola zgodności kont księgowych dotacji z rejestrami rozliczeń,
- analiza wykorzystania środków przydzielonych z budżetu lub środków pozabudżetowych i innych będących w dyspozycji Centrum”.

Z dokumentów, ani z wyjaśnienia złożonego w piśmie z dnia 18.08.2011 r. przez Panią (...) nie wynika, żeby powierzono Jej odpowiedzialność za terminowe rozliczenie dotacji.

Zdaniem Z-cy Rzecznika, stosownie do wyciągu z KRS oraz dokumentów zgromadzonych w sprawie, odpowiedzialność za ww. naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponoszą osoby, które podpisały umowę o dotację, aneksy do tej umowy oraz sprawozdanie z wykorzystania dotacji, tj. Panowie: (...) – Prezes Zarządu i (...) – Wiceprezes Zarządu Stowarzyszenia „(...)”.

Z okoliczności sprawy wynika, że Obwinieni działali prawdopodobnie nieumyślnie, gdyż nie mając zamiaru popełnienia przedmiotowego naruszenia popełnili je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo, że możliwość popełnienia mogli przewidzieć.

W ocenie Z-cy Rzecznika Obwinieni nie przewidzieli, choć powinni przewidzieć i mogli przewidzieć sprzeczne z prawem skutki dokonania z opóźnieniem zwrotu

do budżetu Województwa Wielkopolskiego dotacji, należy Im przypisać nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 22 ust. 3 ustawy o dfp).

Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wprowadziła w art. 9 pkt 3 przepis wiążący odpowiedzialność z faktem *niedokonania zwrotu dotacji w należytnej wysokości lub nieterminowym dokonaniem zwrotu tej dotacji*.

W zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisu art. 9 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Z-ca Rzecznika rozpoznając sprawę dopuściła jako dowody w sprawie dokumenty zgromadzone w toku postępowania wyjaśniającego. Z-ca Rzecznika uznała wyżej wskazane dowody za pozwalające w sposób bezsporny ustalić stan faktyczny w sprawie, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej.

Rozpoznanie sprawy nastąpiło na rozprawie w dniu 09 września 2011 r. przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

Obwinieni Pan (...) i Pan (...), prawidłowo zawiadomieni o terminie rozprawy nie stawili się. Stosownie zatem do przepisu art. 121 ust 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i zgodnie z pouczeniem zawartym w zawiadomieniu o terminie rozprawy, sprawę rozpoznano zaocznie.

Komisja Orzekająca rozpoznając sprawę dopuściła jako dowody w sprawie dokumenty dołączone do wniosku o ukaranie.

Na rozprawie Z-ca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych stwierdziła, iż podtrzymuje wniosek o uznanie Obwinionych winnymi i o ukaranie.

Komisja Orzekająca w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy ustaliła i zważyła co następuje:

Potwierdził się zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegający na nieterminowym dokonaniu zwrotu niewykorzystanej części dotacji w kwocie 1.716 zł do budżetu Województwa Wielkopolskiego.

Materiał dowodowy jednoznacznie wykazuje, iż Stowarzyszenie „(...)” z siedzibą w (...) zawarło umowę nr 70/DZ.III/DZ.V/2008 w dniu 30.09.2008 r. (na okres do dnia 29 grudnia 2008 r.), z Województwem Wielkopolskim, (zmienionej aneksami: nr 1 z dnia 30.10.2008 r. i nr 2 z dnia 02.12.2008 r.) o udzielenie dotacji z budżetu Województwa Wielkopolskiego w wysokości 271.716 zł na zakup pierwszego wyposażenia oraz na działalność Centrum Integracji Społecznej utworzonego przez Stowarzyszenie „(...)” z (...) przez okres pierwszych 3 miesięcy działalności w równej kwocie ustalonej zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. Nr 122, poz. 1143 ze zm.).

W imieniu stowarzyszenia „(...)” w/w umowę podpisali Pan (...) – Wiceprezes Stowarzyszenia „(...)” i Pan (...) – Skarbnik Zarządu Stowarzyszenia. Do ww. umowy zostały podpisane dwa aneksy: nr 1 z dnia 30.10.2008 r. i nr 2 z dnia 02.12.2008 r. Ze strony Stowarzyszenia aneksy podpisali: Pan (...) – Prezes Stowarzyszenia i Pan (...) – Wiceprezes Stowarzyszenia.

Zgodnie z umową i aneksami, z budżetu Województwa Wielkopolskiego na 2008 rok została udzielona dla Stowarzyszenia dotacja w wysokości 271.716 zł. Z umowy i aneksów do niej wynika, że przyznana kwota dotacji przekazana zostanie na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 13.06.2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. Nr 122, poz. 1143 ze zm.) – na działalność Centrum Integracji Społecznej, utworzonego przez Stowarzyszenie (...) z (...), przez okres trzech pierwszych miesięcy działalności oraz na zakup pierwszego wyposażenia Centrum. Z umowy wynika, że dotacja na zakup pierwszego wyposażenia w wysokości 254.362 zł zostanie przekazana do 31 października 2008 r., natomiast dotacja na działalność Centrum przez okres trzech pierwszych miesięcy będzie przekazywana w trzech transzach, pierwsza transza do 31 października 2008 r., druga – do 28 listopada 2008 r., trzecia – do 22 grudnia 2008 r. Umowa została zawarta do dnia 29 grudnia 2008 r.

Z § 5 umowy wynika, że *„Przyjmujący przedłoży Przekazującemu sprawozdanie merytoryczno – finansowe z wydatkowanych środków, zgodnie z załącznikiem nr 1 do umowy, w terminie 14 dni liczonych od dnia, w którym upłynął termin obowiązywania umowy do Departamentu Ochrony Zdrowia i Przeciwdziałania Uzależnieniom”*.

Natomiast z § 7 umowy wynika, że:

- „1. W przypadku nie wykonania umowy, przekazane środki podlegają zwrotowi w okresie 14 dni od upływu terminu wskazanego w § 2 wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia, w którym upłynął termin obowiązywania umowy.*
- 2. W przypadku częściowego nie wykonania umowy przekazane środki podlegają zwrotowi w części proporcjonalnej do stopnia nie wykonania umowy w terminie przedstawienia sprawozdania, o którym mowa w § 5 umowy, wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia, w którym upłynął termin obowiązywania umowy.*
- 3. W przypadku przeznaczenia środków na inny cel niż określony w umowie, pobrania ich nienależnie lub w nadmiernej wysokości, Przyjmujący zobowiązany jest do ich zwrotu w całości w terminie, o którym mowa w ust. 1 wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi zgodnie z art. 145 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).”*

Dotacja z budżetu Województwa Wielkopolskiego na rachunek bankowy Stowarzyszenia wpłynęła w dniach: 16.10.2008 r. – 254.362 zł, 30.10.2008 r. – 11.587 zł, 21.11.2008 r. – 4.051 zł, 22.12.2008 r. – 1.716 zł.

W dniu 12 stycznia 2009 r. Stowarzyszenie „(...)” złożyło do Urzędu Marszałkowskiego w (...) sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego określonego w umowie nr 70/DZ.III/DZ.V/2008 zawartej w dniu 30.09.2008 r. Ponadto, w związku z błędami w sprawozdaniu, w odpowiedzi na wezwania Urzędu Marszałkowskiego przekazano dwie korekty tego sprawozdania. Sprawozdanie podpisali: Pan (...) – Prezes i Pan (...) – Wiceprezes Stowarzyszenia. Ze sprawozdania wynika, że została wydatkowana i rozliczona kwota dotacji w wysokości 270.000 zł. Zatem niewykorzystana została dotacja w kwocie 1.716 zł.

Z ustaleń wynika, że Stowarzyszenie otrzymało w 2008 roku dotację celową w kwocie 271.716 zł i do dnia 29 grudnia 2008 roku nie wykorzystało na realizowane w tym okresie zadanie pełnej kwoty dotacji, zatem zobowiązane było zwrócić do dnia 12 stycznia 2009 roku niewykorzystaną część dotacji w wysokości 1.716 zł. Zasady, tryb i terminy zwrotu dotacji zostały jednoznacznie określone w umowie między Województwem Samorządowym, a Stowarzyszeniem, odsyłającej w pozostałym zakresie do przepisów art. 145 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

Z materiału dowodowego (z zawartej umowy i aneksów do niej) wynika, że „zwrot dotacji winien nastąpić w terminie 14 dni od daty zakończenia realizacji zadania”, tj. do dnia 12 stycznia 2009 roku. Jednak zwrotu niewykorzystanej części dotacji Stowarzyszenie „(...)” dokonało dopiero w dniu 04 marca 2011 r. (Stowarzyszenie wpłaciło do budżetu Samorządowego Województwa Wielkopolskiego kwotę 2.200,66 zł tytułem niewykorzystanej części dotacji w wysokości 1.716,00 zł oraz ustawowych odsetek w wysokości 484,66 zł).

Nieterminowe dokonanie zwrotu niewykorzystanej części dotacji jest niezgodne z postanowieniami zawartej umowy oraz art. 252 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), a w czasie popełnienia czynu było niegodne z przepisami art. 145 ust. 1 i 5 w związku z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), i wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 9 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Osobami odpowiedzialnymi za wyżej wskazany czyn są, w ocenie Komisji Obwinieni Pan (...) – Prezes i Pan (...) – Wiceprezes (wcześniej odpowiednio: Wiceprezes i Skarbnik Stowarzyszenia). Obwinieni reprezentując Stowarzyszenie podpisali umowę o udzielenie dotacji i aneksy do niej oraz podpisali sprawozdanie końcowe z wykorzystania dotacji.

Z odpisu z KRS (Numer (...)) z dnia 14.06.2011 r. wynika, że Stowarzyszenie reprezentowane jest przez „łącznie dwóch Członków Zarządu w tym Prezes lub Wiceprezes Zarządu wraz z jednym Członkiem Zarządu”.

W odniesieniu do argumentów podnoszonych przez Obwinionych, Komisja Orzekająca stwierdza, że odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych objęte są m.in. osoby gospodarujące środkami publicznymi przekazanymi podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (art. 4 pkt. 4 u.o.n.d.f.p.). Ratio legis komentowanego przepisu polega na objęciu odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych tych osób spoza sektora finansów publicznych, które w ramach przewidzianych przez ustawę o finansach publicznych konstrukcji otrzymują do gospodarowania środki z budżetu (państwa, jednostek samorządu terytorialnego, innych jednostek sektora finansów publicznych). Odpowiedzialność na podstawie art. 4 u.o.n.d.f.p. wynika z faktu otrzymania przez jednostkę środków publicznych w formie przewidzianej przez ustawę o finansach publicznych (najczęściej w formie dotacji). Na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialności tej podlega każda osoba, niekoniecznie związana z sektorem finansów publicznych, jeżeli spełnia podstawową przesłankę, tj. osobiście

lub jako członek organu kolegialnego dysponuje, zarządza lub w jakikolwiek inny sposób ma wpływ na posiadane lub przekazywane środki publiczne. Podmiotowy zakres odpowiedzialności obejmuje zatem osoby fizyczne (np. prowadzące działalność gospodarczą na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, osoby realizujące zadania zlecone przez administrację rządową lub samorządową) lub grupy tych osób, a także osoby prawne (np. stowarzyszenia).

Zatem Obwinieni będąc osobami gospodarującymi środkami publicznymi przekazanymi jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, byli odpowiedzialni za wykorzystanie środków publicznych zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz postanowieniami zawartej z Województwem Wielkopolskim umowy.

Ponieważ w momencie przekazania dotacji Stowarzyszeniu, środki te były środkami publicznymi, to Obwinieni podlegają odpowiedzialności. Stanowisko takie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w swoim wyroku z dnia 05 września 2007 r. sygn. Akt V SA/Wa 495/07, stwierdził m.in. „(...) *Należy więc przyjąć, że w art. 4 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustawodawca użył sformułowania »środki publiczne« dla określenia ich charakteru w momencie przekazywania jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, a nie etapu gospodarowania nimi przez osoby odpowiedzialne (...)».*

W związku z powyższym nie ulega wątpliwości, że odpowiedzialne za popełnienie zarzucanego czynu – stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych – są Obwinieni, jako osoby pełniące w czasie jego popełnienia funkcje – Pan (...) – Prezes i Pan (...) – Wiceprezes (wcześniej odpowiednio: Wiceprezes i Skarbnik Stowarzyszenia).

W ocenie Komisji do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło z winy nieumyślnej, gdyż Obwinieni nie mieli zamiaru popełnienia czynu zabronionego, lecz popełnili go na skutek nie zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. Wystarczające mogłyby się okazać odpowiednie wewnętrzne procedury w Jednostce w zakresie ewidencji otrzymanej dotacji jak i jej wydatkowania i rozliczenia w terminach określonych zawartą umową a także przepisami ustawy o finansach publicznych. Zaniechanie podjęcia określonych prawem czynności doprowadziło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca wskazuje, że Obwinieni mogli i powinni zachować się zgodnie z prawem, tzn. z przepisami ustawy o finansach publicznych i przepisami zawartej umowy. Konieczność zwrotu kwoty dotacji wynika bowiem z jej niewykorzystania w pełnej kwocie. Konieczność zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji wynika również z postanowień podpisanej przez Obwinionych umowy dotacji.

Nadto Komisja Orzekająca, odnosząc się do wyjaśnień Obwinionego i Jego wniosku, tj. *uprzejmie proszę o uwzględnienie faktu mojej niekaralności, niskiego stopnia winy oraz braku uszczuplenia środków budżetu Województwa Wielkopolskiego z uwagi na wpłatę całości kwoty wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie w płatności* stwierdza, iż popełnienie czynu z art. 9 pkt 3 ustawy, nie jest związane z uszczupleniem środków publicznych, a dotyczy przede wszystkim naruszenia

procedur. Zdaniem Komisji, udowodnienie uszczuplenia środków publicznych jest w przypadku tego typu naruszeń bardzo trudne albo wręcz niemożliwe. Istotą naruszenia z art. 9 pkt 3 ustawy, jest jednak, zdaniem Komisji, nie uszczuplenie samych finansów publicznych, ale naruszenie elementarnego ładu finansów publicznych. W tym konkretnym wypadku ten ład został naruszony. Powyższe elementy przedmiotowego zarzuconego Obwinionemu czynu powodują, iż nie zaistniały okoliczności opisane art. 28 ust. 1 ustawy, to jest, że stopień szkodliwości naruszenia dla finansów był znikomy.

Orzekając o karze upomnienia, Komisja uwzględniła nieumyślność działania i wcześniejszą niekaralność Obwinionych, 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 nie znalazła w niniejszej sprawie podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary.

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.).

II. Orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej i sądów administracyjnych

7.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 1 września 2011 r. sygn. akt BDF1/4900/38/44/11/1403

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Iwona Bendorf – Bundorf (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Paweł Kryczko
	<i>Członek GKO:</i>	Ireneusz Piasecki
Protokolant:		Wioletta Domińska-Steć

rozpoznała na rozprawie w dniu 1 września 2011 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – **Pawła Ludańskiego** – odwołanie wniesione przez obrońcę (...) – pełniącego w dniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Samodzielnego Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie z 10 marca 2011 r., sygn. akt: RIO-IV-R-189/08-K-05/09.

Zaskarżonym orzeczeniem uznano (...) winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na udzieleniu 1 grudnia 2007 r. w (...), umową Nr 1/05/12/2007/DL, wykonawcy (...), zamówienia publicznego na dostawę sprzętu medycznego stanowiącego wyposażenie bloku operacyjnego o wartości szacunkowej 949.976,64 zł netto, tj. 216.543,57 euro wg umowy 1.151.747,55 zł netto (1.248.052,11 zł brutto), tj.:

- stół chirurgiczny z oprzyrządowaniem – 3 szt.,
- lampa operacyjna – 3 szt.,
- wózek transportowy na blok operacyjny – 3 szt.,
- diatermia chirurgiczna – 3 szt.,
- aparat do znieczulenia – 3 szt.,
- łóżko OIOM-owe – 1 szt.,

w trybie z wolnej ręki, czym naruszył obowiązujące w dacie popełnienia czynu i w dacie orzekania art. 10 ust. 2 i art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tj.: Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm., a obecnie Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.) oraz dyscyplinę finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła obwinionemu karę nagany oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 282,27 zł.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 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 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy,

orzeka:

Utrzymuje zaskarżone orzeczenie w mocy.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy 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

Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozpoznała odwołanie, wniesione pismem z dnia 5 kwietnia 2011 r., przez obrońcę obwinionego (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie wydanego w sprawie RIO-IV-189/08-K-05/09 w dniu 10 marca 2011 r.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie (zwana dalej Komisją I instancji), orzeczeniem z dnia 10 marca 2011 r., uznała (...) pełniącego funkcję Dyrektora Samodzielnego Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej (...), winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na udzieleniu w dniu 1 grudnia 2007 r. zamówienia publicznego w trybie z wolnej reki, czym naruszone zostały przepisy o zamówieniach publicznych tj. art. 10 ust. 2 i art. 67 ust.1 pkt 3. Komisja I instancji uznała, że obwiniony naruszył dyscyplinę finansów publicznych popełniając czyn kwalifikowany w art. 17 ust.1 pkt 2 lit a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej uondfp).

W postępowaniu dowodowym w I instancji ustalone zostało, iż w dniu 1 grudnia 2007 r. pomiędzy Samodzielnym Zespołem Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej (...) zawarta została umowa Nr 1/05/12/2007/DL z Firmą (...) na dostawę sprzętu medycz-

nego stanowiącego wyposażenie bloku operacyjnego o wartości brutto 1.248.052,11 złotych. Zawarcie przedmiotowej umowy o zamówienie publiczne poprzedzone było postępowaniem prowadzonym w trybie zamówienia z wolnej ręki wybranego na podstawie przesłanki określonej w art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych (zwanej dalej Pzp).

Przedmiotowe zamówienie publiczne realizowane było w związku z umową z dnia 22 marca 2007 r. zawartą pomiędzy SZPZOZ (...) a Województwem (...) o udzielenie dotacji z budżetu województwa na zakup sprzętu medycznego, z datą wydatkowania środków do dnia 10 grudnia 2007 r., z uwagi na obowiązek złożenia w tym terminie sprawozdania z wykonania umowy dotacji.

Postępowanie związane z realizacją dostawy dotowanej z budżetu województwa (...) wszczęte zostało w dniu 30 sierpnia 2007 r. w trybie przetargu nieograniczonego a z powodu ujawnionej, w jego toku, wady postępowania uniemożliwiającej zawarcie ważnej umowy, zamawiający unieważnił postępowanie powołując się na art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp. Podstawą unieważnienia postępowania były błędy formalne spowodowane działaniem zamawiającego polegające na niezgodnym z prawem sformułowaniu warunków udziału w postępowaniu, sposobu oceny spełnienia warunków udziału oraz kryteriów oceny ofert.

Kolejne postępowanie w tej sprawie wszczęte w dniu 5 października 2007 r. w trybie przetargu nieograniczonego nie doprowadziło do zawarcia umowy o zamówienie publiczne albowiem cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę jaką zamawiający mógł przeznaczyć na finansowanie zamówienia a więc zaszcza przesłanka unieważnienia postępowania określona w art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp.

W tych okolicznościach sprawy, zamawiający w dniu 3 grudnia 2007 r. skierował do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych zawiadomienie o wszczęciu, w dniu 1 grudnia 2007 r., postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp. W zawiadomieniu tym wskazano uzasadnienie faktyczne i prawne przyjętego trybu postępowania i wyeksponowano potrzebę natychmiastowego wykonania zamówienia, brak możliwości zachowania terminów określonych dla innych trybów udzielania zamówienia a także wskazano na taki stan sprawy nie wynikający z przyczyn leżących po stronie zamawiającego.

W wyniku przedmiotowego zawiadomienia, Urząd Zamówień Publicznych, Departament Kontroli Doraźnej przeprowadził kontrolę zamówienia publicznego organizowanego przez SZPZOZ (...) i ostatecznie zawiadomił w dniu 10 listopada 2008 r. Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o okolicznościach sprawy wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji, w przedstawionym stanie faktycznym, zwróciła uwagę na zasady postępowania o zamówienie publiczne, a w szczególności prymat trybów przetargowych wynikający z art. 10 ustawy Pzp. Zgodnie z zasadą wyrażoną w niniejszym przepisie zastosowanie innego trybu postępowania wymaga spełnienia przesłanek określonych m.in. w art. 67 ust. 1 ustawy Pzp oraz wykazania w uzasadnieniu motywów faktycznych i prawnych upoważniających do odstąpienia od trybów podstawowych. W ocenie Komisji I instancji, przesłanki wyboru trybu z wolnej

ręki nie wystąpiły i jak określono w treści uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia żadna z podnoszonych okoliczności nie uzasadniała zastosowania przy udzieleniu zamówienia publicznego trybu zamówienia publicznego na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp.

W takim stanie sprawy Komisja I instancji uznała (...) winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych kwalifikowanego w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 uondfp wymierzyła obwinionemu karę nagany.

Pismem z dnia 5 kwietnia 2011 r. wniesione zostało odwołanie od orzeczenia wydanego w postępowaniu w I instancji z wnioskiem o zmianę zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie (...) od przypisanego zarzutu lub zakwalifikowanie przypadku jako zasługującego na szczególne uwzględnienie i wymierzenie obwinionemu kary niższej względnie przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Komisję I instancji. Wnoszący odwołanie podniósł, że Komisja I instancji błędnie przyjęła, iż zawarcie umowy na dostawę sprzętu medycznego nie nastąpiło w okolicznościach przewidzianych w art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp. Ponadto wskazał na naruszenie art. 22 pkt 2 i art. 36 ustawy Pzp /błąd w przytoczeniu ustawy skorygowany przez obrońcę poprzez wskazanie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych/ poprzez przypisanie obwinionemu winy umyślnej oraz nie zakwalifikowanie sprawy jako przypadku zasługującego na szczególne uwzględnienie. Za istotne uchybienie Komisji I instancji uznane zostało zaniechanie wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy pod względem potrzeby natychmiastowej wymiany sprzętu medycznego stanowiącego wyposażenie sali operacyjnej.

Główna Komisja Orzekająca, na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego i wyjaśnień złożonych przez obrońcę obwinionego (...) ustaliła i uwzględniła, co następuje.

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Obwiniony (...), w dacie popełnienia przypisanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych pełnił funkcję Dyrektora Samodzielnego Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej (...), tym samym działał jako kierownik jednostki zamawiającej w rozumieniu art. 18 ust. 1 ustawy Pzp i był odpowiedzialny za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o zamówienie publiczne. Przedmiot sprawy dotyczy umowy z dnia 22 marca 2007 r. zawartej pomiędzy Województwem (...) a jednostką, którą kierował obwiniony, w wyniku czego udzielona została dotacja na zakup sprzętu medycznego w wysokości 2.420.000 zł. Zgodnie z warunkami umowy o dotację środki finansowe przeznaczone na zakup aparatury i sprzętu medycznego powinny być wydatkowane w nieprzekraczalnym terminie do dnia 31 grudnia 2007 r. zaś wniosek o wypłatę środków łącznie z dokumentami potwierdzającymi wykonanie zadania powinien być złożony do Departamentu Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego Województwa (...) w nieprzekraczalnym terminie do dnia 10 grudnia 2007 r.

Pomiędzy datą zawarcia umowy o dotację, w dniu 22 marca 2007 r. a datą zawarcia umowy z (...), w wyniku udzielonego w dniu 1 grudnia 2007 r., zamówienia publicznego, zamawiający wszczął dwukrotnie procedurę przetargową w terminach 1 września 2007 r. /data publikacji ogłoszenia o wszczęciu postępowania w trybie przetargu

nieograniczone/ oraz w dniu 9 października 2007 r. /data publikacji ogłoszenia w trybie przetargu ograniczonego/. Tym samym podjęcie pierwszych działań zmierzających do udzielenia zamówienia nastąpiło po ponad 5 miesiącach od dnia podpisania umowy o dotację.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi jedna z okoliczności, tj. wyjątkowa sytuacja niewynikająca z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia.

Polskie prawo w zakresie zamówień publicznych jest aktem implementującym przepisy m.in. dyrektywy 2004/18/WE z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi /dyrektywa klasyczna/. Zgodnie z dyrektywą klasyczną zamawiający zobowiązany jest przestrzegać zasad równego traktowania, niedyskryminacji, przejrzystości oraz konkurencji obowiązujących na poziomie całej Unii Europejskiej. Dyrektywa klasyczna wyznacza także podstawowe tryby zamówień uznając za takie, tryb przetargu nieograniczonego i ograniczonego. Pozostałe procedury zamówień publicznych, inne od podstawowych, wymagają wystąpienia konkretnych przesłanek określonych w ustawie Pzp. Tak więc skorzystanie z innych trybów, w tym z trybu zamówienia z wolnej ręki, stanowi wyjątek od zasady wyrażonej w art. 10 Pzp a przesłanki dopuszczające odstępstwo od tej zasady należy interpretować ściśle w oparciu o podany stan faktyczny łączący się z uzasadnieniem prawnym.

Doniosłość decyzji o wyborze trybu innego niż tryby przetargowe (podstawowe) spotkała się z licznymi orzeczeniami sądów, Krajowej Izby Odwoławczej, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które stają się pomocne w ocenie spełnienia przesłanek przypisanych do poszczególnych, mniej konkurencyjnych trybów postępowania. Wszystkie uprawnione organy, wytyczające zasady stosowania prawa zamówień publicznych wskazują, iż błędna wykładnia prawa w zakresie przesłanek wyboru trybu może być podstawą do zastosowania przepisów restrykcyjnych poprzez unieważnienie umowy w sprawie zamówienia publicznego /art. 146 ust. 1 pkt 1 Pzp/, nałożenia kary finansowej /art. 192 ust. 3 pkt 2 lit. b i c Pzp/, nałożenia kary pieniężnej /art. 200 ust. 1 pkt 1 lit. a Pzp/, korekty finansowej w przypadku finansowania zamówienia ze środków Unii Europejskiej. Wśród wskazanych sankcji wynikających z wadliwego wykonania czynności wyboru trybu zamówienia publicznego wymienić należy odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych /art. 168 pkt 1 Pzp/.

Przesłanka wymieniona w art. 67 ust. 1 pkt 3 Pzp powinna być interpretowana zgodnie z art. 31 dyrektywy klasycznej oraz odpowiednio do art. 40 dyrektywy sektorowej 2004/17/WE z dnia 31 marca 2004 r.

W obu przepisach pojawia się wykładnia gramatyczna zastosowanych zwrotów m.in. wymagania natychmiastowego wykonania zamówienia. Warunek ten jest spełniony, gdy zachodzi potrzeba i konieczność realizacji zamówienia „szybciej niż pilnie” czyli właściwie z dnia na dzień, gdy powstanie sytuacja wymagająca szczególnie szybkiej reakcji zamawiającego. Najistotniejsza w analizowanym przepisie, z perspektywy

rozpoznawanej sprawy, staje się interpretacja pojęcia, „z przyczyn niezależnych od zamawiającego”. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego /wyrok z dnia 24 marca 2009 r. V SA/Wa 3123/08/ ryzyko utraty środków przyznawanych w szczególności w formie dotacji nie mogło stanowić podstawy udzielenia zamówienia z wolnej ręki z zastosowaniem art. 67 ust. 1 pkt 3 Pzp.

Nie można inaczej ocenić stanu faktycznego niniejszej sprawy albowiem zamawiający bezspornie podpisał umowę o dotację w dniu 22 marca 2007 r. Pierwsze postępowanie o zamówienie publiczne wszczął w dniu 1 września po ponad 5 miesiącach, które, jak oświadczył na rozprawie obrońca obwinionego poświęcone były analizie potrzeb Szpitala w zakresie aparatury medycznej. Brak jest, poza oświadczeniem obrońcy, jakiegokolwiek dowodu na to, że pracownicy zamawiającego wizytowali inne szpitale, weryfikowali katalogi firm medycznych czy też wykonywali w inny sposób ustalenia opisu przedmiotu zamówienia. Wątpliwe stają się twierdzenia obrońcy wyjaśniające długotrwałe przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia, szczególnie w takich okolicznościach gdy jednostka występowała o dotację na zakup sprzętu medycznego i aparatury, otrzymała wyliczoną kwotę zaspokajającą konkretne potrzeby jednostki w tym zakresie. Bezsporne jest także to, że zamawiający zaakceptował w umowie o dotację terminy wydatkowania środków, obowiązek złożenia sprawozdania do Departamentu Zdrowia nie później niż w dniu 10 grudnia 2007 r. a więc był przynaglony rocznym terminem zrealizowania wydatków i zagrożeniem ich utraty w przypadkach naruszenia terminów określonych w podpisanej umowie o dotację.

W tych okolicznościach sprawy umyślność działania obwinionego jest udowodniona i Główna Komisja Orzekająca nie znalazła podstaw do zmiany zaskarżonego w tej części orzeczenia wydanego w I instancji. Obwiniony jako kierownik jednostki był bezpośrednio zaangażowany w zawarcie umowy o dotację, był również odpowiedzialny za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o zamówienie publiczne. Czynności decydujące o umyślnym sposobie popełnienia naruszenia, obwiniony wykonywał osobiście. Brak też jest dowodu na to, iż czynności zastrzeżone dla siebie powierzył innym pracownikom zamawiającego /art. 18 Pzp/.

GKO nie znalazła także przyczyn i podstaw do zmiany zaskarżonego orzeczenia z uwzględnieniem art. 36 uondfp. Wadliwy wybór trybu postępowania o zamówienie publiczne stwarza podstawy do stwierdzenia nieważności umowy o zamówienie publiczne i w doktrynie uznawany jest za rażące naruszenie zasad ustawy Pzp. Obwiniony zignorował wymagania w zakresie terminowego prowadzenia postępowania o zamówienie publiczne, opóźnił wszczęcie postępowania do dnia 1 września, co z pewnością spowodowało niemożliwość przeprowadzenia postępowań przetargowych z zachowaniem terminów ustawowych. Poza tym, pierwsze postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego zostało ostatecznie unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp, albowiem zamawiający dopuścił do błędów proceduralnych uniemożliwiających zawarcie ważnej umowy. Tym samym, w wyniku opieszałości i zaniedbań zamawiającego konieczne było wszczęcie kolejnego postępowania o zamówienie publiczne co nastąpiło dopiero w dniu 9 października 2007 r. Aktywność obwinionego w realizacji przedmiotowych procedur, akceptowanie dokumentów, w tym protokołów postępowania dowodzą pełnej akceptacji takiego toku postępowania.

To wszystko pozwala uznać, że działanie obwinionego miało charakter zawiniony. W tych okolicznościach, na podstawie zebranego materiału dowodowego należy przyjąć, iż jest to materiał zebrany w sposób dostateczny, w toku wielu rozpraw przez Komisję I instancji, Główna Komisja Orzekająca także zbierała się w tej sprawie trzykrotnie z przyczyn leżących po stronie profesjonalnego obrońcy i tok postępowania pozwala przyjąć, iż wszelkie ważne dla osądu tej sprawy aspekty zostały wyjaśnione i jak dowodzi sentencja wydanego orzeczenia osąd ten jest prawidłowy. Jednocześnie Główna Komisja Orzekająca zgadza się również z orzeczoną karą. Wobec braku podstaw do zmiany zaskarżonego orzeczenia wydanego przez Komisję I instancji należało orzec jak w sentencji.

8.
Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
z dnia 5 września 2011 r.
sygn. akt BDF1/4900/58/64/11/1842

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Tomasz Słaboszowski (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Berek
	<i>Członek GKO:</i>	Agata Mikołajczyk
Protokolant:		Hanna Kąkol

rozpoznała na rozprawie w dniu 5 września 2011 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pana Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Pana (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Dyrektora Biura Administracyjnego Ministerstwa – od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej z 24 marca 2011 r., sygn. akt: RKO-022/w-7-9/2010/2011, w zakresie uznania Pana (...) winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na udzieleniu zamówienia z naruszeniem art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych:

- w dniu 22.09.2009 r., na podstawie porozumienia (...) /2009/BA/2455, powierzył Gospodarstwu Pomocniczemu pełnienie funkcji inwestora zastępczego w przeprowadzeniu remontu pomieszczeń stołówki, z wynagrodzeniem w kwocie 285 000 zł, a po zmianie porozumienia aneksem nr 1 z dnia 16.12.2009 r. – na kwotę 405 000 zł,
- w dniu 16.12.2009 r. na podstawie porozumienia (...) /2009/BA/2931, powierzył Gospodarstwu Pomocniczemu pełnienie funkcji inwestora zastępczego w prze-

prowadzeniu remontu centralnego ogrzewania pomieszczeń piwnicznych, remontu drugiego i trzeciego piętra oraz remontu pionu wodno – kanalizacyjnego i centralnego ogrzewania na pierwszym piętrze, z wynagrodzeniem w kwocie 77 000 zł,

tj. wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, czym naruszył art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.) a w efekcie tego dyscyplinę finansów publicznych tj. art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary oraz obciążyła Go obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 282,27 zł.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 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 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy,

orzeka:

Utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy (...).

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy 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

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z dnia 29 lipca 2010 r., do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych, przekazała Najwyższa Izba Kontroli (...). W zawiadomieniu wskazano na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez (...) – zastępcę dyrektora Biura Administracyjnego, poprzez to, że w 2009 r., dwukrotnie udzielił zamówienia publicznego na pełnienie zastępstwa inwestycyjnego w przeprowadzeniu remontu, wykonawcy, którego wyłoniono bez zastosowania odpowiedniego postępowania na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

W trakcie postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych, Obwiniony przedstawił swoje stanowisko i wniosł o umorzenie postępowania. W swoich wyjaśnieniach powołując się na art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej uondfp), podnosił, że kwestii istnienia winy nie można rozważać w oderwaniu od okoliczności towarzyszących danej sprawie. Podpisanie przedmiotowych umów było poprzedzone podjęciem konkretnych i jednoznacznych czynności, stosownie do obowiązujących w ministerstwie procedur. Oznacza to, w ocenie sprawcy, iż zarówno w sferze subiektywnej, jak i obiektywnej, wyczerpane zostały gwarancje formalne dla działania w zgodzie i na zasadach wynikających z przepisów prawa. Nie istniały żadne inne, dodatkowe zdarzenia, pozwalające Obwinionemu wówczas, w jakimkolwiek stopniu kwestionować przygotowane do podpisu rozwiązania prawne (porozumienia). Niezależnie od okoliczności wskazanych powyżej istniały dodatkowe przesłanki potwierdzające realny brak możliwości świadomego działania, to jest wyteżona praca Biura Administracyjnego w 2009 r., brak zapisów w porozumieniach, które wzbudziłyby wątpliwości, co do możliwości zawarcia przedmiotowych porozumień bez zachowania procedur zamówień publicznych oraz udziału radcy prawnego w opiniowaniu projektów porozumień. Zdaniem (...), nieświadomość tego, że działanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych wyłącza odpowiedzialność z tego tytułu.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych w dniu 29.10.2010 r. sformułował wniosek o ukaranie, w którym wniosł o uznanie (...), zajmującego stanowisko zastępcy dyrektora Biura Administracyjnego, za winnego nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że:

- w 2009 r. dwukrotnie udzielił zamówienia publicznego na pełnienie zastępstwa inwestycyjnego w przeprowadzeniu remontu wykonawcy, którego wyłoniono bez zastosowania odpowiedniego postępowania na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r.- Prawo zamówień publicznych, czyli z naruszeniem art. 4 pkt 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych, to jest:
 - 1) 22.09.2009 r. na podstawie porozumienia (...)/2009/BA/2455, powierzył Gospodarstwu Pomocniczemu pełnienie funkcji inwestora zastępczego w przeprowadzeniu remontu pomieszczeń stołówki z wynagrodzeniem w kwocie 285.000 zł, a po zmianie porozumienia aneksem nr 1 z dnia 16.12.2009 r. – na kwotę 405.000 zł,
 - 2) 16.12.2009 r., na podstawie porozumienia (...)/2009/BA/2931, powierzył Gospodarstwu Pomocniczemu pełnienie funkcji inwestora zastępczego w przeprowadzeniu remontu centralnego ogrzewania pomieszczeń piwnicznych, remontu drugiego i trzeciego piętra oraz remontu pionu wodno-kanalizacyjnego i centralnego ogrzewania na pierwszym piętrze, z wynagrodzeniem w kwocie 77.000 zł.

We wniosku o ukaranie Rzecznik podniósł, iż fakt naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest bezsprzeczny, a czyny sprawcy wyczerpują znamiona naruszenia określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 4 pkt 3 uondfp. Rzecznik nie dysponował informacjami, z których wynikałoby, że Obwiniony był karany za naruszenie

dyscypliny finansów publicznych i we wniosku o ukaranie wniósł o wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia.

W dniu 24 marca 2011 r. zapadło orzeczenie Resortowej Komisji Orzekającej, w którym uznano (...) pełniącego funkcję Dyrektora Biura Administracyjnego, winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na udzieleniu zamówień z naruszeniem art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych:

- 22.09.2009 r. na podstawie porozumienia (...) /2009/BA/2455, powierzył Gospodarstwu Pomocniczemu pełnienie funkcji inwestora zastępczego w przeprowadzeniu remontu pomieszczeń stołówki, z wynagrodzeniem w kwocie 285.000,- zł, a po zmianie porozumienia aneksem nr 1 z dnia 16.12.2009 r. – na kwotę 405.000 zł,
- 16.12.2009 r., na podstawie porozumienia (...) /2009/BA/2931, powierzył Gospodarstwu Pomocniczemu pełnienie funkcji inwestora zastępczego w przeprowadzeniu remontu centralnego ogrzewania pomieszczeń piwnicznych, remontu drugiego i trzeciego piętra oraz remontu pionu wodno-kanalizacyjnego i centralnego ogrzewania na pierwszym piętrze, z wynagrodzeniem w kwocie 77.000 zł

tj. wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, czym naruszył art. 4 pkt 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych, a w efekcie tego dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 1 uondfp.

W stosunku do Obwinionego, odstąpiono od wymierzenia kary i obciążono go kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 282,27 zł.

W ocenie Komisji Orzekającej I instancji, czyny niewątpliwie zostały popełnione, mając jednak na względzie postawę Obwinionego przed i po popełnieniu naruszenia, a także jego dotychczasową niekaralność, jak również uznając, że stopień naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny oraz biorąc pod uwagę nieumyślny charakter popełnionych czynów Komisja odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary.

Pismem z 11.05.2011 r. Obwiniony wniósł odwołanie, w którym zaskarżył powyższe orzeczenie w całości, zarzucając mu:

- błąd w ustaleniach faktycznych, przyjętych za podstawę orzeczenia, wyrażający się w stwierdzeniu zawinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, co doprowadziło do pominięcia oceny prawnej czynu – z punktu widzenia art. 23 ust. 2 uondfp,
- wadliwą konstrukcję uzasadnienia orzeczenia, nie spełniającą wymogów określonych w art. 137 ust. 2 uondfp, polegającą na niewskazaniu faktów, które zostały uznane za udowodnione, niewskazaniu dowodów, na których komisja oparła rozstrzygnięcie i dlaczego nie uznała dowodów przeciwnych, a w konsekwencji wniósł o uniewinnienie od przypisanych mu czynów.

W uzasadnieniu Obwiniony podniósł, że nie miał wiedzy, iż porozumienia z samorządowym gospodarstwem naruszają Prawo zamówień publicznych oraz że dochował

on wszelkich aktów staranności wymaganych w okolicznościach niniejszej sprawy dla uniknięcia uchybień w stosowaniu Prawa zamówień publicznych, w tym zagwarantował – poprzez zatrudnionego radcę prawnego – wysokospecjalistyczną ocenę podejmowanego działania w tym względzie.

Komisja, orzekając o winie, nie odniosła się do jego stanowiska, a przedstawione okoliczności nakazywały ocenę postępowania w świetle art. 23 ust. 1 uondfp. Obwiniony podkreślił, że w chwili zawierania i realizowania porozumień posiadał wiedzę o prawidłowości i legalności działania. Opierał się bowiem na stanowisku popieranym przez radcę prawnego, który miał wiedzę i doświadczenie w stosowaniu Prawa zamówień publicznych. Podkreślił, iż dokonując wyboru radcy prawnego, zadbał o to, żeby radca prawny zatrudniony w Biurze posiadał doświadczenie w stosowaniu Prawa zamówień publicznych. Pominięcie przez Komisję I instancji analizy usprawiedliwionej nieświadomości bezprawności czynu, oznaczało w rezultacie pominięcie kluczowej przesłanki wyłączającej możliwość orzeczenia o winie. W konsekwencji odpowiedzialność Obwinionego winna zostać wyłączona na mocy art. 23 ust. 1 uondfp, co oznacza, że Komisja powinna wydać orzeczenie uniewinniające. Na koniec Obwiniony podniósł, że Komisja w uzasadnieniu, nie odniosła się do dowodów na okoliczność działania pod wpływem usprawiedliwionego błędu i nie wykazała, dlaczego te okoliczności nie zasługują na uwzględnienie. W ten sposób nie uczyniła zadość art. 137 ust. 2 uondfp.

Na 5 września 2011 r. została wyznaczona przed Główną Komisją Orzekającą rozprawa, na którą nie stawiał się Obwiniony prawidłowo powiadomiony o terminie rozprawy. Stawiał się natomiast – ustanowiony 31 sierpnia 2011 r. – pełnomocnik Obwinionego, niepowiadomiony o terminie rozprawy w czasie krótszym niż 7 dni przed jej terminem. Obrońca – pouczony przez Przewodniczącego składu orzekającego GKO o możliwości odroczenia rozprawy z powyższej przyczyny – wyraził zgodę na rozpoznanie sprawy w dniu 5 września 2011 r. Na rozprawę stawiał się również Paweł Laudański, Zastępca Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Na rozprawie strona obwiniona podtrzymała odwołanie w całości, stwierdzając, iż Komisja I instancji orzekając o winie nie odniosła się do stanowiska Obwinionego, a przedstawione okoliczności nakazywały ocenę postępowania w świetle art. 23 ust. 1 uondfp. W konsekwencji po zamknięciu postępowania dowodowego pełnomocnik Obwinionego wniósł o uniewinnienie (...), zarzucając uzasadnieniu Orzeczenia I instancyjnego błąd konstrukcyjny polegający na przeanalizowaniu kwestii umyślności i nieumyślności, a pominięcie analizy kwestii zawinienia, do czego zobowiązuje art. 19 ust. 2 uondfp w kontekście zaistnienia okoliczności wynikających z art. 23 ust. 1 tej ustawy. Strona oskarżycielska wniosła o nieuwzględnienie odwołania i o utrzymanie orzeczenia I instancji w mocy.

Biorąc powyższe pod uwagę skład orzekający GKO zważył, co następuje. Fakt popełnienia czynów przez Obwinionego nie budzi wątpliwości w aspekcie przedmiotowym, zatem sprawa nie wymaga uzupełnienia materiału dowodowego. Natomiast istota sporu sprowadza się do oceny, czy błąd sprawcy był usprawiedliwiony, czy też nie, a zatem dotyczy aspektu podmiotowego sprawy. Rzeczywiście pod tym względem, uzasadnienie orzeczenia Komisji I instancji jest w zakresie kolejności rozstrzygania poszczególnych kwestii nieco chaotyczne. Wada ta nie prowadzi jednak wprost do

naruszenia art. 137 ust. 2 uondfp. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż Komisja przypisując sprawcy nieumyślność działania, przyjęła w sposób niewątpliwy jego zawinienie, w związku z tym, że błąd Obwinionego w tych konkretnych okolicznościach badanej sprawy, nie był w jej ocenie usprawiedliwiony. Pokrywa się to z oceną prawną składu orzekającego GKO, który stwierdził, że błędne stanowisko radcy prawnego, co do możliwości udzielenia powyższych zamówień publicznych bez stosowania Prawa zamówień publicznych, nie prowadzi automatycznie do zaistnienia w powyższej sprawie usprawiedliwionego błędu w rozumieniu art. 23 ust. 1 uondfp. Wiedza, iż również jednostki sektora finansów publicznych, w tym gospodarstwa pomocnicze, występujące, jako oferenci, mogą uzyskać zamówienie publiczne wyłącznie zgodnie z Prawem zamówień publicznych i na podstawie procedur zawartych w tej ustawie, nie była już w 2009 r. wiedzą specjalistyczną, ale powszechną. Tym samym działania sprawcy miały charakter błędu ewidentnego, którego w tych konkretnych okolicznościach nie można uznać za usprawiedliwiony, nawet w sytuacji, gdy radca prawny, specjalnie w tym celu zatrudniony, potwierdzał prawidłowość takich działań. Ta ostatnia okoliczność może być brana pod uwagę, nie jako przesłanka do uniewinnienia, ale właśnie do odstąpienia od wymierzenia kary, co faktycznie uczyniła Komisja orzekająca I instancji. Powoływanie się przez Obwinionego na wyrwane z kontekstu stwierdzenie Komisji I instancji, iż wykonywał on swoje obowiązki wzorcowo nie stanowi, w tych konkretnych okolicznościach przesłanki do uniewinnienia, ale właśnie do odstąpienia od wymierzenia kary. Komisja I instancji wyraźnie o tym pisze w swoich wywodach, powołując się na art. 36 ust. 2 pkt 2 uondfp, który reguluje powyższą kwestię. Dalej Komisja I instancji stwierdza, że chodzi o obowiązki zaistniałe przed popełnieniem naruszeń dyscypliny finansów publicznych, a nie o obowiązki dotyczące dwóch przedmiotowych zamówień publicznych. Wywód ten należy zatem uznać za w pełni poprawny i związany właśnie z odstąpieniem od wymierzenia kary. W związku z powyższym, w ocenie składu orzekającego GKO, działania Obwinionego były zawinione w rozumieniu art. 19 ust. 2 uondfp, ponieważ od osoby pełniącej taką funkcję jak Obwiniony, można było wymagać, aby posiadała niezbędną wiedzę i doświadczenie oraz zachowała należytą ostrożność i tym samym, aby w sytuacji będącej przedmiotem orzeczenia zachowała się zgodnie z prawem. Również poprawna jest dalsza analiza Komisji I instancji dotycząca nieumyślnego charakteru działań sprawcy. Tym samym, skład orzekający GKO nie znalazł podstaw do uchylenia zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienia (...).

Biorąc powyższe pod uwagę, skład orzekający GKO orzekł, jak w sentencji.

9.

**Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
z dnia 8 września 2011 r.
sygn. akt BDF1/4900/54/60/11/1704**

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Anna Dąbrowska-Puszkiewicz
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Władysław Budzeń
	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński (spr.)
Protokolant:		Wioletta Domińska-Stec

rozpoznała na rozprawie w dniu 8 września 2011 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez obrońcę obwinionego (...) – Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z 22 marca 2011 r., sygn. akt: KO.0022-26-10-49/10, w zakresie uznania obwinionego (...) za odpowiedzialnego popełnienia nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na udzieleniu zamówienia publicznego poprzez naruszenie obowiązku przekazania lub zamieszczenia ogłoszenia, a mianowicie:

- zaniechania niezwłocznego zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych o udzieleniu zamówienia publicznego w dniu 15 października 2008 r. na roboty dodatkowe w budynku Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej (...), czym naruszono art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Z 2010 r. Dz. U. Nr 113, poz. 759);
- zaniechania niezwłocznego przekazania ogłoszenia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich o udzieleniu zamówienia publicznego w dniu 10 grudnia 2008 r. na zakup sprzętu laboratoryjnego, czym naruszono art. 95 ust. 2 Prawa zamówień publicznych;

tj. za odpowiedzialnego popełnienia czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary obwinionemu oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 282,26 zł.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 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 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,

- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy.

orzeka:

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie w części objętej odwołaniem i uniewinnia (...) od zarzucanego czynu.
2. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy 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

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) w dniach 28 grudnia 2010 r. i 22 marca 2011 r. rozpoznała sprawy wynikające z wniosku Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 31 sierpnia 2010 r. o ukaranie (...) – (...) Lekarza Weterynarii (...), obwinionego o popełnienie naruszeń dyscypliny finansów publicznych polegających na:

1. niedochodzeniu należności Skarbu Państwa z tytułu wynajmu nieruchomości w budynku przy (...) spółce cywilnej (...) za okres sierpień 2007 r. – listopad 2008 r. w łącznej kwocie **9.311,04 zł**, co naruszyło § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 z późn. zm.) oraz wyczerpało znamiona umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej uondfp);
2. dokonaniu w 2008 r. wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków, a mianowicie:
 - wydatkowanie kwoty **3.660 zł** z § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia na zakup środka trwałego o wartości 3.660 zł (transluminatora) – finansowanie z wydatków bieżących zamiast z majątkowych;
 - wydatkowanie kwoty **10.211,40 zł** z § 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne na zakup 3 klimatyzatorów o wartości jednostkowej 3.403,80 zł – finansowanie z wydatków majątkowych zamiast z bieżących;

co naruszyło art. 35 ust. 2 w zw. z art. 106 ust. 4 i ust. 6 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, późn. zm.) w związku z art. 16 f ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. z 2000 r. Dz. U. Nr 54, późn. zm.) oraz wyczerpało znamiona nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 uoofp;

3. udzieleniu zamówień publicznych z nieumyślnym naruszeniem obowiązku przekazania lub zamieszczenia ogłoszenia, a mianowicie:
 - zaniechanie niezwłocznego zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych o udzieleniu zamówienia publicznego w dniu 15 października 2008 r. na roboty dodatkowe w budynku PIW (...), czym naruszono art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. z 2010 r. Dz. U. Nr 113, poz. 759);
 - zaniechanie niezwłocznego przekazaniu ogłoszenia, Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, o udzieleniu zamówień publicznych w dniu 10 grudnia 2008 r. na zakup sprzętu laboratoryjnego, czym naruszono art. 95 ust. 2 Prawa zamówień publicznych;

to jest za popełnienia czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. b uoofp.

Komisja I instancji uniewinniła (...) – (...) Lekarza Weterynarii (...) od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegających na:

1. niedochodzeniu należności Skarbu Państwa z tytułu wynajmu nieruchomości w budynku przy (...) spółce cywilnej (...) za okres sierpień 2007 r. – listopad 2008 r. w łącznej kwocie **9.311,04 zł**, tj. od naruszenia § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną, tj. od umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 uoofp;
2. dokonaniu w 2008 r. wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków, a mianowicie:
 - wydatkowaniu kwoty **3.660 zł** z § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia na zakup środka trwałego o wartości 3.660 zł (transluminatora), tj. finansowanie z wydatków bieżących zamiast z wydatków majątkowych;
 - wydatkowaniu kwoty **10.211,40 zł** z § 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne na zakup 3 klimatyzatorów o wartości jednostkowej 3.403,80 zł, tj. finansowanie z wydatków majątkowych zamiast z wydatków bieżących; tj. od naruszenia art. 35 ust. 2 w zw. z art. 106 ust. 4 i ust. 6 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 16 f ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, tj. od nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 uoofp.

Równocześnie Komisja uznała (...) winnym nieumyślnego popełnienia czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych polegającego na udzieleniu zamówień

publicznych z naruszeniem obowiązku przekazania lub zamieszczenia ogłoszenia, a mianowicie:

- zaniechania niezwłocznego zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych o udzieleniu zamówienia publicznego w dniu 15 października 2008 r. na roboty dodatkowe w budynku PIW (...), czym naruszono art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. z 2010 r. Dz. U. Nr 113, poz. 759);
- zaniechania niezwłocznego przekazaniu ogłoszenia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich o udzieleniu zamówień publicznych w dniu 10 grudnia 2008 r. na zakup sprzętu laboratoryjnego, czym naruszono art. 95 ust. 2 Prawa zamówień publicznych;

tj. za popełnienie czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. b uondfp i odstąpiła od wymierzenia kary.

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja stwierdziła, że w dniu 1 sierpnia 2005 r. (...) Inspektorat Weterynarii (...) zawarł ze spółką cywilną (...) umowę, której przedmiotem było oddanie w najem nieruchomości w budynku przy (...) na okres 3 lat (z możliwością przedłużenia). Miesięczny czynsz ustalono w wysokości 581,94 zł.

Pismem z dnia 25 listopada 2005 r., Inspektorat, w odpowiedzi na wniosek najemcy (w związku z poniesionymi przez niego kosztami remontu w pomieszczeniach najmu w kwocie 40.000 zł), zawiesił naliczanie czynszu na okres 3 lat (od 1 grudnia 2005 r. do 30 listopada 2008 r.)

Przyczyną takiej decyzji był fakt, że przedmiot najmu był w złym stanie technicznym, wymagał przeprowadzenia robót budowlanych. Budynek stał około 2 lat pusty i Inspektorat musiał ponosić koszty związane z jego utrzymywaniem. W ocenie (...) Inspektora Weterynaryjnego (...), działania podjęte w stosunku do najemcy miały uzasadnienie ekonomiczne i są korzystne dla Skarbu Państwa a także mieszczą się w pojęciu racjonalnego gospodarowania.

Komisja nie dopatrzyła się działania niezgodnego z przepisami prawa i **uznała, że Obwiniony prawidłowo i terminowo ustalił należność z tytułu dochodów budżetu państwa.**

Także w zakresie zarzutu dotyczącego dokonania w 2008 r. wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków, tj. wydatkowania kwoty 3.660 zł z § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia na zakup środka trwałego o wartości 3.660 zł (transluminatora) – finansowanie z wydatków bieżących zamiast z majątkowych, wydatkowania kwoty 10.211,40 zł z § 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne na zakup 3 klimatyzatorów o wartości jednostkowej 3.403,80 zł – finansowanie z wydatków majątkowych zamiast z bieżących, Komisja nie dopatrzyła się działania niezgodnego z obowiązującymi przepisami.

W tym zakresie Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w (...) odstąpił od zarzutu uznając, że plan finansowy jednostki pozwalał na dokonanie tych wydatków, co wynika ze zgromadzonego materiału dowodowego. **Rzecznik uznał, iż przy dokonywaniu zakupów zastosowano błędną klasyfikację budżetową, dokonano**

wydatków z niewłaściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej, zatem nie było przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków.

W odniesieniu do trzeciego zarzutu Komisja stwierdziła, iż bezsporne jest to, że Obwiniony, podpisując w dniu 15 października 2008 r. umowę Nr 2/09/2008 na wykonanie robót dodatkowych w budynku (...) oraz umowę Nr 1/PN/2008 z dnia 10 grudnia 2008 r. na zakup sprzętu laboratoryjnego, udzielił zamówienia publicznego. Obwiniony zatwierdził również protokół z przeprowadzonego postępowania przetargowego. Bezsporne również jest to, że zamawiający, w imieniu, którego działał Obwiniony, zaniechał niezwłocznego zamieszczenia ogłoszenia o udzielonym zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz zaniechał niezwłocznego przekazania ogłoszenia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

Ogłoszenie umowy z dnia 15 października 2008 r. Nr 2/09/2008 ukazało się na portalu Urzędu Zamówień Publicznych pod nr 35048-2009 w dniu 8 października 2009 r., natomiast w odniesieniu do umowy Nr 1/PN/2008 w dniu 10 grudnia 2008 r. na zakup sprzętu laboratoryjnego brak jest w dokumentach potwierdzenia o przekazaniu ogłoszenia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, jeśli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie, wartości zamówień oraz konkursów, od których uzależniony jest obowiązek przekazywania ogłoszeń w Urzędzie Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Natomiast zgodnie z art. 95 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych, jeżeli wartość zamówienia albo umowy ramowej jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Prawa zamówień publicznych, niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej, zamawiający przekazuje ogłoszenie o udzieleniu zamówienia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

Powyższe, zdaniem Komisji, wyczerpało znamiona czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. b uondfp. Przepis ten stanowi bowiem, iż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących obowiązku zamieszczenia ogłoszenia w postępowaniu o udzieleniu zamówienia publicznego.

Odstępując od wymierzenia kary w stosunku do (...), na podstawie art. 36 ust. 1 uondfp, Komisja Orzekająca uwzględniła jako okoliczności łagodzące, wynikające z opinii o sposobie wywiązywania się z obowiązków służbowych fakt wzorowego spełniania obowiązków zawodowych jak również okoliczności popełnienia przedmiotowego naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz dotychczasową niekaralność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie Komisji Orzekającej, sam fakt uznania Obwinionego za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych spełni cele zapobiegawcze i dyscyplinujące.

Od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) odwołanie złożył Obwiniony, działając przez Pełnomocnika (...).

(...) wniósł o uchylenie orzeczenia Komisji w części dotyczącej uznania (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych i uniewinnienie Obwinionego od zarzutu nieumyślnego popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych i uniewinnienie (...), wniósł również o uchylenie orzeczenia w części dotyczącej kosztów postępowania.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie art. 19 ust. 1 uondfp przez przyjęcie, że czyn przypisany (...) jest czynem naruszającym dyscyplinę finansów publicznych.

Wskazał, że zgodnie z treścią przepisu art. 2 pkt 7a ustawy – Prawo zamówień publicznych przez postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego należy rozumieć działania podjęte w celu wyłonienia wykonawcy. Wyłonienie wykonawcy kończy proces postępowania a zatem niewywiązanie się z obowiązku przekazania ogłoszenia lub niezamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia nie stanowi czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt. 2 lit. b uondfp.

Pełnomocnik Obwinionego wniósł o:

- uchylenie orzeczenia komisji I instancji w zakresie uznania winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającym na naruszeniu dyscypliny finansów publicznych poprzez niewykonanie obowiązku przekazania lub umieszczenia ogłoszenia w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz
- uchylenie orzeczenia w części dotyczącej obciążenia Obwinionego kosztami postępowania i ustalenie, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

Główna Komisja Orzekająca, po analizie akt sprawy stwierdza, iż słuszne są argumenty podniesione przez odwołującego, że nie nastąpiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust 1 pkt 2 lit. b uondfp. GKO zwraca uwagę, iż naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. b polega na udzieleniu zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących obowiązku przekazania lub zamieszczenia ogłoszenia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Przepis art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych nakłada na zamawiającego obowiązek zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia – co powinno mieć miejsce niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Nie negując ustaleń Regionalnej Komisji Orzekającej co do niedopełnienia tego obowiązku przez Obwinionych Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę, iż przedmiotem odpowiedzialności za naruszenie wskazane w art. 17 ust. 1 uondfp mogą być tylko takie czyny, które zaistnieją najpóźniej w momencie udzielania zamówienia publicznego (a więc czyny popełnione przed momentem udzielenia zamówienia – zawarcia umowy albo najpóźniej w momencie zawarcia takiej umowy). Ogłoszenie, którego obowiązek zamieszczenia wynika z art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, jest ogłoszeniem zamieszczanym po udzieleniu zamówienia, a więc po podpisaniu umowy. Wyklucza to kwalifikowanie naruszenia art. 95 ust. 1 jako czynu

opisanego w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. b uondfp. Podobny pogląd zawierały orzeczenia GKO z 24 maja 2010 r. Nr BDF1/4900/25/30-31/RN-14-15/10/637 oraz z 4 października 2010 r. Nr BDF1/66/73/10/1785.

Wskazany powyżej wymóg dokonania oceny przez organy prowadzące postępowanie, jakie czyny mogą być kwalifikowane jako naruszenia dyscypliny finansów publicznych opisane w art. 17 ust. 1 uondfp, uległ jeszcze wzmocnieniu po dokonanej z dniem 29 stycznia 2010 r. nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych wprowadzającej w art. 2 w pkt 7a definicję postępowania o udzielenie zamówienia, zgodnie z którą należy przez to pojęcie rozumieć postępowanie wszczynane w drodze publicznego ogłoszenia o zamówieniu lub przesłania zaproszenia do składania ofert albo przesłania zaproszenia do negocjacji w celu dokonania wyboru oferty wykonawcy, z którym zostanie zawarta umowa w sprawie zamówienia publicznego, lub – w przypadku trybu zamówienia z wolnej ręki – wynegocjowania postanowień takiej umowy. Niezależnie od uwag dotyczących jednoznaczności sformułowania definicji, niewątpliwą intencją ustawodawcy było wskazanie końcowego momentu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co wyklucza odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (w ramach art. 17 ust. 1 uondfp) za czyny, które mają miejsce już po zakończeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

GKO nie podzieliła interpretacji przedstawionej przez Zastępcę Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przedstawionej na rozprawie w dniu 8 września br, wg której pojęcie „postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego” rozszerzone zostało również na działania, jakie Obwiniony powinien dokonać po udzieleniu takiego zamówienia.

W ocenie GKO, odwołanie Obwinionego w tym zakresie jest zasadne i w związku z tym należało uznać jak w sentencji.

Dodatkowo, choć nie jest to przedmiotem zaskarżenia GKO wskazuje że, rozpatrując wniosek Rzecznika w sprawie niedochodzenia należności Skarbu Państwa a więc czyn określony w art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp, Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w Gdańsku błędnie odniosła się do wniosku Rzecznika.

Rzecznik w swoim wniosku wniósł o uznanie (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającym na: **„niedochodzeniu należności Skarbu Państwa”**. Wprawdzie w dalszej części wniosku Rzecznik stwierdza, że działanie to wyczerpało znamiona umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 pkt 1 uondfp (przepis odnosi się do nieustalenia należności), jednak RKO nie wyjaśniło sprawy i w swoim orzeczeniu uniewinniła (...) od **niedochodzenia** należności Skarbu Państwa, wskazując równocześnie w uzasadnieniu, że Obwiniony **„prawidłowo i terminowo ustalił należność z tytułu dochodów budżetu państwa”**. Uzasadnienie nie zawiera odniesienia do zarzutu niedochodzenia należności. Biorąc pod uwagę stan faktyczny i prawny sprawy Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.

10.
Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
z dnia 12 września 2011 r.
sygn. akt BDF1/4900/59/65/11/1852

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

Przewodniczący:	<i>Z-ca Przew. GKO:</i>	Marcin Krzywoszyński (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Teresa Warszawska
	<i>Członek GKO:</i>	Agata Kasica
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 12 września 2011 r., przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez obwinioną (...) (zam. (...)) – pełniącą w czasie przypisanych jej czynów funkcję Dyrektora Miejskiego Przedszkola (...) w (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 8 kwietnia 2011 r., sygn. akt: RIO-VI-51-01-11.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała obwinioną (...) (cytat z sentencji orzeczenia): „winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu:

- art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na wydatkowaniu w dniu 29.08.2008 r. dotacji celowej w kwocie 2008,87 zł niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotacje w uchwale nr XXIII/329/08 Rady Miasta (...), tj. na wykonanie przedmiaru, kosztorysu inwestorskiego oraz nadzoru robót zaplecza kuchennego zamiast budowy zewnętrznej instalacji oświetleniowej. Tym samym naruszono § 41 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783).
- art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Do popełnienia czynu doszło w wyniku wykazania w sprawozdaniu Rb-30 za 2008 r. w rozdziale 80104 w § 0970 kwoty 10.720,49 zł natomiast w ewidencji księgowej kwoty 11.720,49 zł. Tym samym naruszono § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 z późn. zm.)”.

Za przypisane obwinionej (...) czyny, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła jej karę upomnienia oraz obciążyła ją obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 282,26 zł.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 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.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy.

orzeka:

Utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy 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 Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze (RKO) z dnia 8 kwietnia 2011 r. (...) – pełniącą funkcję Dyrektora Miejskiego Przedszkola (...) w (...) – została uznana winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu:

1. art. 9 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 uondfp), polegającego na wydatkowaniu w dniu 29 sierpnia 2008 r. dotacji celowej w kwocie 2008,87 zł niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację w uchwale nr XXIII/239/08 Rady Miasta (...), tj. na wykonanie przedmiaru, kosztorysu inwestorskiego oraz nadzoru robót zaleczone kuchennego zamiast budowy zewnętrznej instalacji oświetleniowej. Tym samym naruszono § 41 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu na inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783);
2. art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Do popełnienia czynu doszło w wyniku wykazania w sprawozdaniu Rb – 30 za 2008 r. w rozdziale 80104 w § 0970 kwoty 10.720,49 zł natomiast w ewidencji księgowej kwoty 11.720, 49 zł. Tym samym naruszono § 9 ust 1 i 2 rozporządzenia

Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 z późn. zm.).

Na podstawie odpowiednio art. 31 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 35 i 37 oraz art. 167 ust. 1 uodfp, za powyższe czyny, RKO wymierzyła Obwinionej karę upomnienia i obciążyła kosztami postępowania w wysokości 282,26 zł.

Sprawa została wszczęta przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych postanowieniem z dnia 20 grudnia 2010 r., na podstawie zawiadomienia Prezydenta Miasta (...) z dnia 9 listopada 2010 r. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, Zastępcza Rzecznika skierowała do RKO, w dniu 19 stycznia 2011 r., wniosek o ukaranie, w którym wniosła o uznanie Pani (...), pełniącej w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Miejskiego Przedszkola (...) w (...), za odpowiedzialną – na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 uodfp za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie dwóch wyżej przypisanych przez RKO czynów. Wniosła jednocześnie o ukaranie Obwinionej karą upomnienia

Analizując stan faktyczny sprawy w zakresie pierwszego zarzucanego Obwinionej czynu RKO ustaliła, że pismem z dnia 26 maja 2006 r. Wydział Oświaty i Spraw Społecznych Urzędu Miasta, na podstawie uchwały Nr XXIII/329/08 Rady Miasta (...) z dnia 29 kwietnia 2008 r. zwiększył plan dotacji budżetowej o kwotę 10.000,00 zł z przeznaczeniem na budowę zewnętrznej instalacji oświetleniowej w Przedszkolu Miejskim (...) w (...) (§ 6210 – dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych zakładów budżetowych). Przedszkole w dniu 25 sierpnia 2008 r. zawarło umowę na realizację wyżej opisanej inwestycji na wartość 7.991,13 zł brutto. W związku z prawidłowo wykonaną pracą, na podstawie zgłoszenia i odbioru prac, w dniu 24 września 2008 r. nastąpiła zapłata faktury VAT Nr 29/09/2008 r. na kwotę 7.991,13 zł. Z ewidencji księgowej Przedszkola wynika, że w ramach tej inwestycji i wykorzystania dotacji zaksięgowano również operację na kwotę 2.008,87 zł, która dotyczyła faktury Nr 13/08/08 z dnia 27 sierpnia 2008 r. Z wyjaśnień Obwinionej wynika, że Przedszkole otrzymało dotację celową w kwocie 10.000,00 zł na inwestycję polegającą na wykonaniu oświetlenia zewnętrznego budynku. Środki zostały wykorzystane w całości, inwestycja rozliczona a kserokopie dokumentów zostały dostarczone do Wydziału Inwestycji Urzędu Miejskiego w (...), gdzie przyjęto je i zaakceptowano. RKO ustaliła, iż do rozliczenia dotacji przedłożono wyżej wymienioną fakturę VAT Nr 13/08/08 wystawioną przez Pana (...), prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą „(...)”, do której odnoszą się zapisy w ewidencji księgowej. W fakturze tej, w tytule usługi wpisano: ”wykonanie przedmiaru i kosztorysu inwestorskiego, nadzór robót zaplecze”. Jednocześnie, fakturę opisano jako: „opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej (kosztorys inwestorski oraz przedmiar robót, nadzór nad wykonaniem zewnętrznej instalacji oświetleniowej”. Pod odrębnym opisem podpisała się Dyrektor Przedszkola (...). Powyższe okoliczności wskazują, że dotacja została w części, tj. w kwocie 2.008,87 zł, wydatkowana niezgodnie z przeznaczeniem, a mianowicie na prace związane z zapleczem Przedszkola, a nie na zewnętrzną instalację oświetleniową, a zamieszczony opis jest sprzeczny z tytułem usługi określonym w fakturze VAT przez wystawcę tego dokumentu.

Odnosząc się do drugiego z zarzucanych czynów, RKO ustaliła, że w sprawozdaniu budżetowym Rb-30 sporządzonym przez Przedszkole za okres od 01.01.2008 r. do 31.12.2008 r. w rozdziale 80104 § 0970 wykazano kwotę 10.720,49 zł, natomiast w ewidencji księgowej kwotę 11.720,49 zł. Obwiniona złożyła wyjaśnienie, że w miesiącu grudniu w ewidencji księgowej dokonano stosownych korekt i sprawozdanie Rb-30 jest zgodne ze stanem faktycznym. Nieprawidłowości dotyczą sposobu uwzględnienia w tych dokumentach przyjętej przez Przedszkole darowizny oraz odszkodowania uzyskanego od ubezpieczyciela.

RKO zważyła, iż zgodnie z art. 19 ust. 1 uondfp, odpowiedzialność ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Nadto, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia (art. 19 ust. 2 ustawy). Z kolei przepis art. 24 powyższej ustawy stanowi, że 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. RKO przyjęła, że do oceny prawnej będą miały zastosowanie przepisy:

- w zakresie czynu pierwszego – rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu na inną formę organizacyjno-prawną;
- w zakresie czynu drugiego – rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Przepisy te obowiązywały w czasie popełnienia przez Obwinioną czynów zarzucanych wnioskiem o ukaranie. Ponadto, będzie miała zastosowanie obowiązująca w tym czasie ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.). RKO nie wyjaśniła, dlaczego do oceny stanu prawnego rozpatrywanej sprawy przyjęła właśnie przepisy obowiązujące w czasie popełnienia przez Obwinioną zarzucanych czynów.

Zdaniem RKO, zebrany materiał dowodowy, w tym wyjaśnienia Obwinionej, pozwalają na ustalenie, iż Obwiniona popełniła zarzucane czyny określone w art. 9 pkt 1 i art. 18 pkt 2 uondfp. Naruszenie dyscypliny polegające na wydatkowaniu dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, o którym mowa w art. 9 pkt 1 tej ustawy (pierwszy zarzut) polega w szczególności na zapłacie za zrealizowane zadania, na które dotacja nie była udzielona, albo realizację innych celów niż wskazane w przepisach stanowiących o sposobie udzielania i rozliczania dotacji. Zgodnie z § 41 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu na inną formę organizacyjno-prawną, dotacje celowe udzielane z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji nie mogą być wykorzystane na inne cele. Dotacje te, w części, w jakiej nie zostały wykorzystane w roku budżetowym podlegają zwrotowi do budżetu. Z materiałów źródłowych zgromadzonych w sprawie wynika, że dotacja przeznaczona

na wykonanie zewnętrznego oświetlenia Przedszkola została wykorzystana na sporządzenie kosztorysów, przedmiarów oraz nadzór innych zadań prowadzonych w tym czasie w Przedszkolu, a mianowicie remont zaplecza kuchennego. Takie działania w świetle powołanych przepisów są niedopuszczalne.

W zakresie drugiego zarzutu, wypełnione zostały znamiona czynu, o którym mowa w art. 18 pkt 2 uońdft, tj. wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W sprawozdaniu Rb-30 Przedszkola za okres od 01.01.2008 do 31.12.2008 r. w rozdziale 80104 w § 0970 wykazano kwotę 10.720,49 zł, a więc kwotą różną od tej, jaka wynikała z ewidencji księgowej, a mianowicie 11.720,49 zł. Przywołując naruszony przepis prawa należy wskazać na § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, który stanowi, że kierownicy jednostek są obowiązani sporządzić sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Obwiniona, podpisując sprawozdanie niezgodne z ewidencją księgową naruszyła wyżej wymienione przepisy.

Obwiniona, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, stosownie do art. 44 ust 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych jest odpowiedzialna za całość gospodarki finansowej jednostki. Przedszkole jest samorządowym zakładem budżetowym i stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 3 tej ustawy jest jednostką sektora finansów publicznych.

Zdaniem RKO, Obwinionej należy przypisać odpowiedzialność na zasadach określonych w art. 22 ust 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czyli odpowiedzialność za naruszenie popełnione nieumyślnie. Stan faktyczny w sprawie wskazuje bowiem, że Obwiniona nie mając zamiaru popełnienia naruszenia, popełniła je jednak na skutek niezachowania należytej ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo, że możliwość popełnienia naruszenia powinna przewidzieć.

Wymierzając karę upomnienia, RKO wzięła pod uwagę właściwości i warunki osobiste Obwinionej, oraz dobrą opinię o jej dotychczasowej pracy zawodowej. RKO uznała, że kara ta będzie wystarczającą dla osiągnięcia zasadniczego celu, jakim jest zapobieganie naruszaniu dyscypliny finansów publicznych przez Obwinioną w przyszłości.

Od orzeczenia RKO, Obwiniona w dniu 12 maja 2011 r. złożyła odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej (GKO). Obwiniona odniosła się w odwołaniu do stawianych jej zarzutów nie wskazując jednakże, o co konkretnie wnosi. Podniosła w szczególności, że RKO nie przyjęła jej wyjaśnień, że na całą inwestycję polegającą na wykonaniu zewnętrznej instalacji oświetleniowej w kwocie 10.000 zł składało się nie tylko wykonanie tej instalacji, ale również nadzór nad prowadzonymi w przedszkolu pracami remontowymi. Protokół odbioru prac został podpisany przez upoważnionego inspektora nadzoru i został przyjęty i zaakceptowany przez Urząd Miasta (...). W prowadzonych ustaleniach z inspektorami nadzoru uzgodniono, że faktura za wykonane przez inspektorów prace będzie jedna na wszystkie zadania, a rozliczenie pomiędzy nimi odbędzie się bez pośrednictwa Przedszkola. W zakresie drugiego czynu Obwiniona podniosła, że „w miesiącu grudniu 2008 roku dokonano stosownych korekt w ewidencji księgowej

w zakresie otrzymanej darowizny 1000 zł i odszkodowania od ubezpieczyciela kwoty 10 700 zł, co było zgodne ze stanem ksiąg rachunkowych”. Analiza odwołania dokonana przez GKO, prowadzi do wniosku, że intencją Obwinionej jest uchylenie orzeczenia Komisji Orzekającej I Instancji i uniewinnienie od stawianych zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie dwóch przypisanych jej czynów.

Rozprawa przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (GKO) odbyła się w dniu 12 września 2011 r. Rozprawę przeprowadzono pod nieobecność Obwinionej, prawidłowo zawiadomionej. Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, odnosząc się do odwołania, wniosła o utrzymanie w mocy orzeczenia Komisji Orzekającej I Instancji (RKO).

GKO, biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz dokonane we własnym zakresie oceny, zwłaszcza stanu prawnego, doszła do przekonania, że odwołanie nie wnosi nowych okoliczności, dowodów i ocen, jakie by nie były znane i nie były rozważone przez Komisję I instancji. Jeśli więc przyjąć, że w intencji Obwinionej, wyrażonej w złożonym odwołaniu, było jej uniewinnienie od naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie czynów określonych we wniosku o ukaranie – GKO stanęła na stanowisku, że odwołanie to na uznanie nie zasługuje.

W szczególności GKO zważyła, co następuje.

Nie budzi wątpliwości GKO ustalony przez RKO stan faktyczny. Jest on szczegółowo opisany uzasadnieniu orzeczenia. Nie zasługują także na uznanie podnoszone w odwołaniu wyjaśnienia Obwinionej. Twierdzi ona, że na całą inwestycję polegającą na wykonaniu zewnętrznej instalacji oświetleniowej w kwocie 10.000 zł składało się nie tylko wykonanie tej instalacji, ale również nadzór nad prowadzonymi w przedszkolu pracami remontowymi. Twierdzenie to nie znajduje potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym, bowiem pismem z dnia 26 maja 2008 r. Wydział Oświaty i Spraw Społecznych Urzędu Miasta, na podstawie uchwały Nr XXIII/329/08 Rady Miasta (...) z dnia 29 kwietnia 2008 r. zwiększył plan dotacji budżetowej dla Przedszkola o kwotę 10.000,00 zł wyłącznie z przeznaczeniem na budowę zewnętrznej instalacji oświetleniowej. Tak określony tytuł nie może być rozszerzany w sposób dowolny przez Dyrektora Przedszkola, bez formalnej zgody udzielającego dotację. Niewątpliwie nadzór nad prowadzonymi w Przedszkolu pracami remontowymi, a takie były wykonywane (choćby remont zaplecza kuchennego) nie mieści się w tym tytule. Nie można także zaakceptować dokonanego przez Dyrektora Przedszkola opisu faktury VAT sprzecznego z tytułem usługi określonym przez wystawcę tej faktury. Z opisu tego nawet nie wynika, w jaki sposób i w oparciu o jakie zasady określono wysokość kwoty przypadającej na pracę wykonane przez inspektora nadzoru odnoszące się do zewnętrznej instalacji oświetleniowej. Dlaczego jest to dokładnie kwota 2.008,87 zł, stanowiąca niejako dopełnienie do całej kwoty udzielonej dotacji w wysokości 10.000,00 zł, jeśli uwzględnić kwotę faktury VAT w wysokości 7.991,13 za faktyczne roboty związane z wykonaniem zewnętrznej instalacji oświetleniowej? Wskazuje to na zamiar, za wszelką cenę, pełnego wykorzystania przyznanej dotacji, bez względu na to, jakie było jej przeznaczenie określone przez udzielającego dotację. W zakresie drugiego czynu Obwiniona w odwołaniu twierdzi, że w grudniu 2008 r. dokonała stosownych korekt w ewidencji księgowej Przedszkola w odniesieniu do otrzymanej darowizny

i odszkodowania. Nie przedstawiła jednak żadnych nowych dowodów. W materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie znajduje się sprawozdanie Rb-30 za okres od 01.01.2008 r. do 31.12.2008 r. oraz zestawienie obrotów i sald sporządzone na dzień 31 grudnia 2008 r., z których to dokumentów wynika rozbieżność o 1.000 zł, w odniesieniu do kwot wykazanych w rozdziale 80104 § 0970.

Dokonując oceny stanu prawnego, RKO, powołując się na normę art. 24 ust. 1 uondfp przyjęła, że w niniejszej sprawie będą miały zastosowanie przepisy obowiązujące w czasie popełnienia naruszenia. Komisja ta jednakże nie uzasadniła swojego stanowiska, gdyż z normy tej wynika, że co do zasady, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową. Ustawę „starą” obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia należy stosować, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Dlatego też GKO postanowiła wszechstronnie zbadać stan prawny obejmujący, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem GKO, zarówno znamiona czynu regulowane ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak i naruszone przepisy ustaw szczególnych (wraz z przepisami wykonawczymi) zawierających regulacje prawa materialnego. Stąd też niezbędna jest analiza tych dwóch rodzajów regulacji ustawowych obowiązujących w czasie naruszenia oraz w czasie orzekania przed GKO.

W odniesieniu do pierwszego zarzutu, sprawa nie budzi jakichkolwiek wątpliwości, gdyż zarówno w stanie prawnym obowiązującym w czasie naruszenia, jak i obowiązującym w czasie orzekania naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację (art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

W zakresie drugiego zarzutu, w czasie naruszenia, penalizacji, na podstawie art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, podlegał czyn polegający na wykazywaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przepis ten został zmieniony ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1241). Zgodnie z art. 65 pkt 6 i art. 123 tej ustawy, od 1 stycznia 2010 r. weszła w życie zmiana ww. art. 18 pkt 2, zgodnie z którą penalizacji podlega niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonywania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Zmiana ta, więc obowiązywała tak w czasie orzekania przed RKO (Orzeczenie RKO z dnia 8 kwietnia 2011 r.), jak i później – w wyniku odwołania – w czasie orzekania przed GKO. Sprawą do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, czy użyty opis „sprawozdanie z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania” jest tożsame z pojęciem „sprawozdanie budżetowe”, jakie zostało użyto w opisie czynu zarzucanego Obwinionej. Zdaniem GKO, taka tożsamość istnieje. Obecnie ustawodawca zrezygnował z definiowania sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania pod pojęciem „sprawozdania budżetowego”, po prostu wprost używając nazwy tych sprawozdań. Rezygnacja

z użycia tego pojęcia ma swoje odzwierciedlenie w przepisach normy sankcjonującej, w której w zamian pojęcia „sprawozdania budżetowego”, użyto takiej nazwy sprawozdania, jaka wynika z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 09 poz. 1240). Zgodnie z tym przepisem jednostki sektora finansów publicznych sporządzają sprawozdania z wykonania procesów, o których mowa w art. 3 tej ustawy. Tym samym, zarówno w momencie popełnienia czynu, jak i w momencie orzekania, sprawozdanie Rb-30 było sprawozdaniem z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania, przy czym w momencie popełnienia czynów ustawodawca dodatkowo nazwał je ogólnym pojęciem „sprawozdanie budżetowe”. Wywód ten dodatkowo potwierdza wydane na podstawie delegacji ustawowej (art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r., którego tytuł brzmi „w sprawie sprawozdawczości budżetowej”.

Jeśli chodzi o przepisy prawa materialnego, jakie zostały naruszone – tak w odniesieniu do pierwszego zarzutu, jak i zarzutu drugiego – istnieje pełna tożsamość regulacji w dwóch omawianych stanach prawnych. I tak, pierwszy zarzut dotyczy naruszenia § 41 ust 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu na inną formę organizacyjno-prawną, stanowi, że dotacje celowe udzielone z budżetu nie mogą być wykorzystane na inne cele; dotacje te, w części, w jakiej nie zostały wykorzystane w roku budżetowym, podlegają zwrotowi do budżetu. W czasie orzekania przed GKO, obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616), zgodnie z którym dotacje celowe udzielone samorządowemu zakładowi budżetowemu z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być wykorzystywane wyłącznie na cele, na które zostały przyznane; dotacje te, w części, w jakiej nie zostały wykorzystane w roku budżetowym, podlegają zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego (§ 38 ust. 1). Są to więc regulacje takie same, z jedyną różnicą, że unormowanie wcześniejsze, w interesującym nas zakresie, jest bardziej ogólne, gdyż odnosi się do zakładów budżetowych zarówno państwowych, jak i samorządowych, natomiast regulacja późniejsza obowiązująca obecnie, w czasie orzekania przed GKO, dotyczy wyłącznie samorządowych zakładów budżetowych.

Drugi zarzut dotyczy naruszenia § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r., zgodnie z którym kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Regulacja odnosząca się do stanu prawnego obowiązującego w czasie orzekania przed GKO wynika z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (§ 9 ust. 1 i 2) jest w pełni tożsama z tą, jaka obowiązywała w czasie popełnienia naruszenia.

W ramach analizy przepisów prawa materialnego należy zauważyć ponadto, że ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która obowiązuje w czasie orzekania

przed GKO, wprowadziła istotne zmiany w obszarze organizacji jednostek sektora finansów publicznych. W obowiązującym porządku prawnym ograniczono możliwość funkcjonowania zakładów budżetowych wyłącznie do sektora samorządowego, a ramach tego sektora – do ściśle określonego zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). I tak, w dacie orzekania niemożliwe jest funkcjonowanie przedszkoli w formie samorządowego zakładu budżetowego. Stosownie bowiem do art. 87 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, z dniem 31 grudnia 2010 r. zakończeniu ulega likwidacja m. in. gminnych zakładów budżetowych prowadzących działalność w zakresie innym niż określony w art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Z akt sprawy wynika, że Miejskie Przedszkole (...) w (...) prowadzone w formie zakładu budżetowego, na mocy uchwały Nr LVI/16/09 z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie likwidacji zakładów budżetowych zostało zlikwidowane oraz z dniem 1 stycznia 2010 r. przekształcone w jednostkę budżetową. W tym kontekście GKO musiała rozstrzygnąć kwestię, czy kierownikowi przedszkola, prowadzonego w terminie orzekania w formie jednostki budżetowej, można przypisać zarzuty odnoszące się do kierownika przedszkola prowadzonego w czasie popełnienia naruszenia w formie zakładu budżetowego, w sytuacji kiedy przekształcenie dokonało się w wyniku zmian ustawowych. W ten sposób GKO niejako nawiązała do rozstrzygnięć GKO, jakie zapadły po likwidacji środka specjalnego- zob. np. orzeczenie GKO o sygn. DF/GKO-4900-1/1/06/5 z dnia 2 marca 2006 (Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych Nr 2/2006, str. 107–108) r., czy też nowszych rozstrzygnięć GKO, jakie zapadły po likwidacji gospodarstw pomocniczych, np. orzeczenie GKO o sygn. BDF1/4900/33/38/11/1350 z dnia 20 czerwca 2011 r. (jeszcze nie publikowane). Konkluzje tych rozstrzygnięć sprowadzały się, najogólniej rzecz ujmując, do stwierdzenia, że skoro w momencie orzekania nie istnieje w systemie prawnym instytucja środka specjalnego (orzeczenie z 2006 r.) czy gospodarstwa pomocniczego (orzeczenie z 2011 r.), to obowiązek zastosowania ustawy obowiązującej w czasie orzekania wyklucza możliwość przypisania obwinionemu czynu, który jest oceniany w aspekcie przepisów regulujących zasady gospodarki finansowej (np. ustawy o finansach publicznych). Ustawodawca nie zawarł, ani w przepisach o finansach publicznych, ani w przepisach o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, regulacji przejściowych, które pozwoliłyby kontynuować i zakończyć sprawę z zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych wobec kierowników zniesionych form organizacyjnych. Sprawa będąca przedmiotem niniejszego orzeczenia nie jest jednak tożsama z wymienionymi wyżej sprawami dotyczącymi środków specjalnych i gospodarstw pomocniczych. W tych sprawach zapadały rozstrzygnięcia uniewinniające, ze względu na brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 78 ust 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Odnosząc się do sprawy, jaka jest przedmiotem odwołania należy podkreślić, że forma organizacyjno-prawna zakładu budżetowego nie zniknęła z porządku prawnego obowiązującego w czasie orzekania przed GKO. W dalszym ciągu ona funkcjonuje, choć, jak wykazano wyżej, w ograniczonym zakresie. Tym samym, można więc ocenić czyn Obwinionej w kontekście przepisów regulujących zasady gospodarki

finansowej odnoszące się do zakładu budżetowego (ustawa o finansach publicznych i przepisy wydane na podstawie delegacji tej ustawy), i w tym zakresie przypisać (utrzymać) czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych. I nie ma, zdaniem GKO, najmniejszego znaczenia fakt, że aktualnie przedszkola nie mogą już funkcjonować w formie zakładu budżetowego.

Reasumując, GKO stoi na stanowisku, że zarzucane Obwinionej czyny stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tak w stanie prawnym obowiązującym w czasie ich popełnienia, jak i w czasie orzekania przed GKO (i RKO).

RKO dokonała, zdaniem GKO, prawidłowej oceny podmiotowego zakresu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wskazując na kierownika jednostki sektora finansów publicznych, jakim był Dyrektor Miejskiego Przedszkola (...) w (...). Stosownie do przepisów art. 44 ust 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (art. 53 ust. 1 „nowej” ustawy), ponosi on odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej. W zakresie czynu polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, odpowiedzialność kierownika jednostki wynika z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, o których była mowa wyżej. To właśnie kierownik jednostki jest odpowiedzialny za wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych zgodnych z ewidencją księgową. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie GKO, „wykazanie w sprawozdaniu danych” należy interpretować jako zatwierdzenie (podpisanie) sprawozdania. Dyrektor Miejskiego Przedszkola (...) w (...) podpisała sprawozdanie budżetowe Rb-30 za okres od 01 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2008 r. a to oznacza jej odpowiedzialność za wykazanie danych niezgodnych z ewidencją księgową.

GKO nie zgłasza także zastrzeżeń do ustaleń RKO w zakresie oceny przesłanek zawinienia. Stan faktyczny wskazuje na zasadność przypisania Obwinionej działania nieumyślnego. Nie miała ona zamiaru popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, popełniła go jednakże nie zachowując należytej ostrożności wymaganej w opisanych wyżej okolicznościach. Również wymiar kary wynikał z dokonanej przez RKO analizy przesłanek, o których mowa w art. 33 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uwzględniając powyższe, GKO orzekła, jak w sentencji.

11.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 19 września 2011 r. sygn. akt BDF1/4900/73/77/11/2149

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Iwona Bendorf-Bundorf
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Artur Walasik (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Alfred Beszterda
Protokolant:		Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w 19 września 2011 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez obrońcę obwinionego (...) – byłego Burmistrza Miasta (...), zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z 6 maja 2011 r., sygn. akt: KO/7101/13/11, w zakresie uznania go winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych (cytat z sentencji orzeczenia) „poprzez to, że w (...), naruszając przepis § 12 ust. 1 w związku z postanowieniami Załącznika nr 38 – Terminy przekazywania sprawozdań oraz odbiorców sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 z późn. zm.) przekazał sprawozdania roczne z realizacji budżetu za 2009 rok: Rb-27S, Rb-28S, Rb-NDS, Rb-PDP, Rb-ST, Rb-N, Rb-UN, Rb-UZ, Rb-Z w dniu 2 marca 2010 r. z przekroczeniem terminu do składania ww. sprawozdań”, co stanowi naruszenie art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary obwinionemu (...), natomiast obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 282,27 zł.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 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, Nr 249, poz. 2104 oraz z 2006 r. Nr 79, poz. 551) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy,

orzeka:

1. Uchyła orzeczenie w zaskarżonej części i umarza postępowanie w sprawie.
2. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania w niniejszej sprawie ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy 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 przedmiotowej sprawie zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych 5 listopada 2010 r. złożyła z upoważnienia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w (...), Naczelnik Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń. 14 stycznia 2011 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...), wszczął postępowanie wyjaśniające.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych 10 lutego 2011 r. złożył wniosek o ukaranie, w którym wniósł o uznanie pana (...), pełniącego w chwili popełnienia czynu funkcję Burmistrza Miasta (...), odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że w (...), naruszając §12 ust. 1 w związku z postanowieniami załącznika nr 38 „Terminy przekazywania sprawozdań oraz odbiorców sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, przekazał sprawozdania roczne z realizacji budżetu za 2009 rok: RB-27S, Rb-28S, Rb-NDS, Rb-PDP, Rb-ST, Rb-33, Rb-N, Rb-UN, Rb-UZ, Rb-Z, 2 marca 2010 r., z przekroczeniem terminu do składania ww. sprawozdań, to jest czynu określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą. Wniósł o wymierzenie obwinionemu kary upomnienia.

W uzasadnieniu wniosku wskazał, co następuje.

Sprawozdania roczne za 2009 r., zostały przesłane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w (...) w wersji elektronicznej 25 lutego 2010 r. W formie dokumentu sprawozdania zostały doręczone do Regionalnej Izby Obrachunkowej w (...) 2 marca 2010 r. Wskazano, że jednostka nie korzystała z możliwości przekazywania sprawozdań jedynie w formie elektronicznej z gwarancją bezpiecznego podpisu elektronicznego. Odpowiedzialność za niedopełnienie obowiązku dostarczenia w terminie do

Regionalnej Izby Obrachunkowej w (...) przedmiotowych sprawozdań ponosi pan (...) – pełniący w chwili popełnienia czynu funkcję Burmistrza Miasta (...), zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, obwiniony jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej. Ponadto zgodnie z § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, jako Burmistrz Miasta, miał obowiązek przekazania w terminie sprawozdań. Obwiniony skorzystał z prawa złożenia wyjaśnień, w piśmie z 2 lutego 2011 r., w którym wskazał, że sprawozdania zostały mu przedstawione do podpisu 25 lutego 2010 r., zaś nadzór nad terminowym sporządzaniem sprawozdań i ich przekazywaniem w Gminie prowadzi Skarbnik Miasta. Obwiniony przyznał, że przedmiotowe sprawozdania przekazał kierowcy 25 lutego 2010 r., w celu dostarczenia do Regionalnej Izby Obrachunkowej w (...) i nie są mu znane przyczyny ich niedostarczenia w terminie. Ponadto, w ocenie obwinionego, nieterminowe przekazanie sprawozdania budżetowego, stanowi czyn o znikomym stopniu szkodliwości dla finansów publicznych. W ocenie Rzecznika, argumenty obwinionego nie zasługują na uwzględnienie. Daty sprawozdań wskazują na ich terminowe sporządzenie. Zdaniem Rzecznika niejasne są powody, dla których sprawozdania, tj. Rb-28S, Rb-NDS, Rb-ST, Rb-PDP, Rb-33, Rb-N, Rb-UN, Rb-Z, Rb-UZ, sporządzone 26 stycznia 2010 r., zostały przekazane dopiero 2 marca 2010 r. Jedynie sprawozdanie Rb-27S zostało sporządzone 25 lutego 2010 r. Wg Rzecznika, nie można zgodzić się z niskim stopniem szkodliwości czynu polegającego na nieterminowym przekazaniu sprawozdań ponieważ, jakiemu celowi służyłoby wprowadzenie takiego czynu do katalogu naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Właśnie samo naruszenie terminu składania sprawozdań, zostało potraktowane, jako czyn godzący w ustalony przepisami prawa porządek finansów publicznych. W ocenie Rzecznika, pan (...) nie działał w zamiarze popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a jedynie nie zachował ostrożności w danych okolicznościach, a więc uznać należy, że dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych nieumyślnie.

W przedmiotowej sprawie odbyła się rozprawa 6 maja 2011 r.

W orzeczeniu z 6 maja 2011 r., Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...):

- na podstawie art. 4 pkt 2, art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust 3 oraz art. 135 ustawy, uniewinniła pana (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy, polegającego na przekazaniu sprawozdania rocznego z wykonania planu finansowego funduszu celowego nieposiadającego osobowości prawnej za 2009 r. (Rb-33), 2 marca 2010 r., z przekroczeniem terminu do jego złożenia, z powodu braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- na podstawie art. 4 pkt 2, art. 19 ust. 1 i 2, art. 22 ust. 1 i 3, art. 36 ust. 1 i 2 oraz art. 135 ustawy, uznała pana (...), odpowiedzialnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy, polegającego na naruszeniu przepisu §12 ust. 1 w związku z postanowieniami załącznika nr 38 „Terminy przekazywania sprawozdań oraz odbiorców sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, przekazał

sprawozdania roczne z realizacji budżetu za 2009 r.: Rb-27S, Rb-28S, Rb-NDS, Rb-PDP, Rb-ST, Rb-N, Rb-UN, Rb-Z, 2 marca 2010 r., z przekroczeniem terminu do składania ww. sprawozdań i odstąpiła od wymierzenia kary.

W uzasadnieniu orzeczenia, Regionalna Komisja Orzekająca, odnośnie czynów przypisanych wskazała, co następuje.

Wypełniając dyspozycję art. 24 ust. 1 ustawy, Komisja Orzekająca I instancji oceniła stan prawny obowiązujący w chwili popełnienia zarzucanego obwinionemu czynu, a także stan prawny obowiązujący w dacie orzekania. W rozpatrywanej sprawie Komisja Orzekająca I instancji doszła do przekonania, że przepisy obowiązujące w dacie wydania orzeczenia są względniejsze dla obwinionego i zgodnie z nakazem ustawodawcy, zastosowała przepisy nowe, tj. obowiązujące w dacie wydania orzeczenia. Odnośnie do uniewinnienia, Komisja Orzekająca I instancji zwróciła uwagę, iż na mocy zmian wprowadzonych ustawą z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, z dniem 1 stycznia 2010 r., zostały zlikwidowane gminne i powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zauważono również, iż ustawodawca uwzględnił powyższe zmiany w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. Zatem, w dniu wydania orzeczenia nie było podstaw prawnych do składania przedmiotowego sprawozdania przez obwinionego i zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 24 ust. 1 ustawy, Komisja Orzekająca I instancji orzekła o uniewinnieniu obwinionego.

Odnosząc się do zarzutu nieterminowego przekazania pozostałych sprawozdań budżetowych Komisja stwierdziła, że zostały dostarczone do Regionalnej Izby Obrachunkowej w (...) w formie papierowej 2 marca 2010 r. W formie elektronicznej sprawozdania złożono w obowiązującym terminie, tj. 25 lutego 2010 r. Zgodnie z załącznikiem nr 38 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, sprawozdania winny być przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w (...), nie później niż do 25 lutego 2010 r. Zatem bez wątpienia, obwiniony nie dochował ciężącego na nim obowiązku terminowego przekazania tych sprawozdań w formie papierowych dokumentów. Jednocześnie Komisja wskazała, iż w momencie popełnienia czynu Miasto (...) nie posiadało, tzw. bezpiecznego podpisu elektronicznego.

Obwiniony podniósł, że nie ponosi odpowiedzialności za zarzucany czyn, gdyż po otrzymaniu sprawozdań do podpisu 25 lutego 2010 r., niezwłocznie je podpisał i zaniósł do sekretariatu z poleceniem dostarczenia do Regionalnej Izby Obrachunkowej w (...). Sprawozdania miał dostarczyć kierowca Urzędu. Jak zeznał obwiniony nie znał przyczyn, które spowodowały to opóźnienie, nie wie dlaczego pracownik nie wywiązał się ze swojego obowiązku. Odnosząc się do wniosku obwinionego, zgłoszonego w piśmie z 2 lutego 2010 r. oraz podtrzymanego na rozprawie 6 maja 2011 r., dotyczącego dowodu z przesłuchania świadków w osobach: Naczelnika Wydziału Finansowego w Urzędzie Miasta (...) oraz Skarbnika Miasta (...), na okoliczność potwierdzenia daty przedstawienia obwinionemu do podpisu oraz daty podpisania tych sprawozdań przez obwinionego, oraz dalszych losów tych dokumentów, a także Kierowcy na okoliczność niedostarczenia tych sprawozdań do Regionalnej Izby

Obrachunkowej 25 lutego 2010 r. Komisja Orzekająca I instancji postanowiła nie uwzględniać wskazanych wniosków dowodowych, gdyż doszła do przekonania, że ich zeznania nie będą miały wpływu na fakt popełnienia zarzucanego obwinionemu czynu. Komisja Orzekająca I instancji uwzględniła, jako wiarygodne wyjaśnienia obwinionego dotyczące terminu podpisania sprawozdań oraz terminowego wydania polecenia o przekazaniu ich do Regionalnej Izby Obrachunkowej w (...), natomiast nie wnikała w działania Kierowcy, gdyż uznała, że jest to wewnętrzna sprawa pracodawcy i pracownika. W tym zakresie Komisja orzekająca I instancji nie podzieliła argumentacji obwinionego i jego pełnomocnika, że nie on odpowiada za nieterminowe złożenie sprawozdań (w formie dokumentu). Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, nie bez znaczenia jest fakt, że obwiniony, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych ponosił odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej jednostki (o czym mowa w art. 53 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). W ocenie Komisji Orzekającej I instancji, w tym przypadku obwiniony nie dopełnił obowiązków związanych z nadzorem i na tym polega nieumyślny rodzaj jego winy. Według Komisji, potwierdza to art. 31 ustawy o samorządzie gminnym zgodnie, z którym burmistrz kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Komisja zwróciła uwagę, że w dacie popełnienia czynu obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, natomiast w dniu orzekania obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (odnośnie sprawozdań: Rb-27S, Rb-28S, Rb-NDS, Rb-PDP, Rb-ST) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (odnośnie sprawozdań: Rb-N, Rb-UN, Rb-UZ, Rb-Z). Mając na względzie art. 24 ust. 1 ustawy, Komisja Orzekająca I instancji doszła do przekonania, iż przepisy obowiązujące w dacie popełnienia czynu nie są względniejsze dla obwinionego i w rozpatrywanej sprawie zastosowała przepisy obowiązujące w dniu orzekania. W ocenie Komisji bez znaczenia pozostaje fakt, iż w obecnym stanie prawnym termin przekazywania sprawozdań do regionalnych izb obrachunkowych uległ skróceniu (było do 25 lutego, jest do 23 lutego), albowiem istotą zarzutu jest niedotrzymanie terminu przedłożenia przedmiotowych sprawozdań. Komisja, po przeanalizowaniu przepisów wykonawczych dotyczących sprawozdań, obowiązujących w dacie popełnienia czynu oraz w dacie orzekania, uznała, że obecnie mimo wyłączenia z zakresu sprawozdawczości budżetowej sprawozdań Rb-N, Rb-Z, Rb-UN, Rb-UZ do odrębnego rozporządzenia zakres podmiotowy oraz przedmiotowy nie uległ zmianie. Dodać należy, iż powyższe miało swoje odzwierciedlenie w treści art. 41 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Komisja Orzekająca I instancji nie dopatrzyła się w postępowaniu obwinionego zamiaru popełnienia wyżej wymienionego czynu, uznając, iż do popełnienia czynu doszło na skutek niezachowania należytej ostrożności wymaganej w danych okolicznościach i w związku z tym uznała obwinionego winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ze względu na całokształt okoliczności towarzyszących popełnieniu czynu, w tym terminowe przekazanie tych sprawozdań drogą elektroniczną, terminowe podpisanie sprawozdań papierowych i wydanie polecenia terminowego ich dostarczenia do Regionalnej Izby Obrachunkowej w (...) oraz fakt, że opóźnienie nie było długie (po wyłączeniu soboty i niedzieli – wyniosło trzy dni) i nie wpłynęło na terminowe złożenie

sprawozdawczości przez Regionalną Izbę Obrachunkową w (...) do Ministerstwa Finansów. Podkreśliła również, że pan (...) nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja Orzekająca (na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy) odstąpiła od wymierzenia kary.

13 czerwca 2011 r. obrońca obwinionego złożył odwołanie na korzyść obwinionego, od orzeczenia w pkt 2 jego sentencji, w zakresie jakim uznano obwinionego odpowiedzialnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Strona skarżąca zarzuca orzeczeniu:

- a) bezzasadne przypisanie obwinionemu winy nieumyślnej w popełnieniu zarzucanego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w sytuacji, gdy z zebranego w sprawie materiału dowodowego jednoznacznie wynika, iż obwiniony zachował pełną ostrożność jaka była od niego wymagana w ustalonych w sprawie okolicznościach, zaś do nieterminowego złożenia papierowej wersji sprawozdania doszło na skutek niewykonania wydanego przez obwinionego polecenia dostarczenia sprawozdania;
- b) naruszenie art. 78 ust. 1 pkt 7 oraz ust. 2 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy, albowiem zarzucanego obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie sposób w stanie faktycznym sprawy nie uznać za takie, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych nie jest znikomy.

Podnosząc powyższe wniesiono o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie (...) od zarzucanego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a w razie stwierdzenia braku podstaw do jego uniewinnienia, uchylenie zaskarżonego orzeczenia i umorzenie postępowania w oparciu o przywołane wyżej przepisy ustawy.

W uzasadnieniu wskazano, co następuje.

W pierwszej kolejności podniesiono, że całkowicie bezzasadnie zarzucono obwinionemu to, iż Gmina (...) nie posiadała w dacie popełnienia czynu, tzw. podpisu elektronicznego. Tymczasem Gmina (...) podpis taki posiadała (od czasu, gdy stało się to obowiązkowe) i stosuje go na bieżąco w programach typu Płatnik, czy Edytor Aktów Prawnych. Przyczyna nieskorzystania z niego, w odniesieniu do przedmiotowych sprawozdań wynikała z tego, że nie dopuszczała tego konstrukcja programu stosowanego przez Regionalną Izbę Obrachunkową w (...) (BESTIA). Wskazano, iż nie jest, to możliwe również obecnie. Sprawozdanie zostało wysłane drogą elektroniczną bez, tzw. podpisu elektronicznego i w tym zakresie nie sposób obwinionemu czegokolwiek zarzucać. Zgodnie z art. 78 ust. 1 pkt 7 oraz ust. 2 ustawy, wszczęte postępowanie umarza się niezależnie od jego etapu, jeżeli zachodzi sytuacja opisana w przepisie art. 28 ust. 1 ustawy. Bazując na wskazaniach normatywnych ustawodawcy uznać trzeba, iż ustalony w sprawie stan faktyczny, w sposób jednoznaczny uprawniał do przyjęcia, iż spełniono wskazane w tym przepisie przesłanki. Podniesiono również, że w sprawie zachodzi taki rodzaj i okoliczności naruszenia, że możliwe jest zastosowanie przepisu art. 36 ust. 1 ustawy. Te same okoliczności faktyczne sprawy, nie mogą jednocześnie stanowić o możliwości odstąpienia od wymierzenia kary oraz umorzenia postępowania. Skoro zatem, okoliczności sprawy uzasadniały odstąpienie od wymierzenia kary, to należało je rozpatrzyć także w kontekście umorzenia postępowania.

Główna Komisja Orzekająca, opierając się na zebranych w sprawie materiale dowodowym oraz złożonych w postępowaniu odwoławczym przez obwinionego oraz jego pełnomocnika wyjaśnieniach, wskazuje w pierwszej kolejności, iż nie zasługują na uznanie przedstawione argumenty za uniewinnieniem od przypisanego mu czynu. Komisja Orzekająca I instancji, ustaliła w sposób nie budzący wątpliwości, iż przedmiotowe sprawozdania budżetowe zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w (...), po terminie wynikającym z obowiązujących przepisów. Obwinionemu zarzucono naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez popełnienie czynu określonego w art. 18 pkt 2 ustaw, polegającego na nieprzekazaniu w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania (dalej: sprawozdania budżetowego).

Analiza znamion naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 18 pkt 2 ustawy, pozwala wskazać, iż odpowiedzialność może być ponoszona w związku z dwoma czynami, identyfikowanymi poprzez zaniechanie działania (niesporządzenie sprawozdania oraz nieprzekazanie sprawozdania) oraz jednym czynem, określonym poprzez działanie (wykazanie w sprawozdaniu). Zgodnie z ogólną zasadą odpowiedzialności, która została określona w art. 22 ustawy, naruszenie dyscypliny finansów publicznych uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany. Wskazana zasada wymagać będzie, w związku z dyspozycją art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy, w przypadku przypisania odpowiedzialności, określenia naruszonego przepisu prawa, z którego obowiązek działania lub zaniechania działania wynika. Koniecznym jest podkreślenie tego, iż ustawa wymaga wskazania przepisu prawa, co prowadzić powinno do uznania, iż pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie może być konsekwencją naruszenia obowiązków, których źródłem nie są akty stanowienia prawa, to jest w szczególności ustawy, rozporządzenia czy aktu prawa miejscowego.

Identyfikacja znamion naruszenia, polegającego na nieprzekazaniu w terminie sprawozdania, wymaga ustalenia podstawy prawnej obowiązku przekazywania sprawozdań, osoby obowiązanej do tego działania oraz terminu ich przekazania. Z treści art. 41 ustawy o finansach publicznych, nie wynika obowiązek przekazywania sprawozdań, a jedynie obowiązek ich sporządzania. Odpowiednie przepisy zawarte są w rozporządzeniach, a w szczególności § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, które pozwalają również ustalić osoby, na których obowiązek ten ciąży. Odnośnie terminu przekazywania, należy zauważyć, iż terminy wskazane w załącznikach 42–44, pierwszego z przywołanych rozporządzeń oraz w załącznikach 6–8 drugiego rozporządzenia, określają datę złożenia sprawozdania. W związku z brakiem odpowiednich regulacji dotyczących ustalania terminu w ustawie o finansach publicznych, zasadnym wydaje się interpretowanie, iż nieprzekazanie w terminie sprawozdania odpowiada sytuacji, kiedy w dacie określonej w tych załącznikach jednostka zobowiązana do przekazania sprawozdania nie wykonała czynności skutkujących dochowaniem terminu w rozumieniu art. 57 § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tj.: Dz. U. z 2000, Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

Obwiniony podnosił w odwołaniu, iż przesłanie przez niego sprawozdań budżetowych pocztą elektroniczną pozwala na uznanie, iż dochowany został termin ich przekazania. Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę, iż zgodnie z §12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do przekazywania sprawozdań w formie dokumentu i w formie elektronicznej. Dopuszczalna zgodnie z dyspozycją § 12 ust. 2, np. możliwość przekazywania sprawozdań wyłącznie w formie elektronicznej, została uzależniona od spełnienia dodatkowych warunków, w szczególności, jeżeli autentyczność ich pochodzenia i integralność ich treści, będą zagwarantowane bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Okoliczności sprawy wskazują, iż obwiniony nie mógł złożyć wskazanych sprawozdań z dochowaniem wskazanych warunków. Tym samym, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, podlegał obowiązkowi złożenia sprawozdań w formie dokumentu. Należy bowiem zauważyć, iż obowiązek złożenia obok sprawozdania w formie dokumentu, sprawozdania w formie elektronicznej, w trybie określonym w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, nie wymaga w przypadku sprawozdania w formie elektronicznej – oprócz jego formy – spełnienia dodatkowych warunków. Należy więc odróżnić charakter sprawozdania w formie elektronicznej, o którym mowa w §12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, które jest wyłącznie źródłem informacji ułatwiającym regionalnym izmom obrachunkowym sporządzanie sprawozdań zbiorczych, od charakteru sprawozdania w formie elektronicznej, o którym mowa w ust. 2 wskazanego przepisu, które zastępuje sprawozdanie w formie dokumentu. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, obwiniony działając w ustalonych okolicznościach, zobowiązany był do dochowania terminów poprzez dostarczenie we właściwym terminie sprawozdań zarówno w formie dokumentu oraz elektronicznej. Z przeprowadzonych ustaleń wynika, iż obwiniony dochował jedynie terminu złożenia sprawozdania w formie elektronicznej.

Główna Komisja Orzekająca oceniając zarzucany obwinionemu czyn, z punktu widzenia jego szkodliwości dla finansów publicznych, uznała, iż zarzucany czyn dokonany został ze znikomą szkodliwością dla finansów publicznych. Przekraczanie obowiązujących terminów należy uznać za działania niepożądane; wydanym orzeczeniem Główna Komisja Orzekająca nie aprobuje przekraczania terminów przekazywania sprawozdań. Natomiast uwzględniając krótki okres opóźnienia oraz dopełnienie terminu przekazania sprawozdania w formie elektronicznej, uznała jak w sentencji orzeczenia.

12.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 29 września 2011 r. sygn. akt BDF1/4900/77/81/RN-23/11/2381

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Berek
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Anna Dąbrowska-Puszkiewicz (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Agata Kasica
Protokolant:		Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 29 września 2011 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść obwinionego (...) – Burmistrza Miasta (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z 21 lutego 2011 r., sygn. akt: RIO.XII.53-29/2010.

Komisja Orzekająca I instancji uniewinniła pana (...) od zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w:

- I. art. 17 ust. 1 pkt. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez to, że dokonywał zakupów usług remontu dróg gminnych i bieżącego ich utrzymania w okresie od 12 kwietnia 2007 r. do 18 grudnia 2007 r. na kwotę brutto 182.352,22 zł u dostawców:
 - (...) Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych Spółka z o.o. w (...) na kwotę brutto 10.168,03 zł w dniach: 30 maja 2007 r., 29 czerwca 2007 r., 30 lipca 2007 r., 30 sierpnia 2007 r., 28 września 2007 r., 31 października 2007 r., 30 listopada 2007 r., 12 grudnia 2007 r., 18 grudnia 2007 r.,
 - Transport Ciężarowy (...), na kwotę brutto 45.701,20 zł w dniach: 6 lipca 2007 r. i 22 września 2007 r.,
 - Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe (...), na kwotę brutto 40.687 zł w dniach: 13 kwietnia 2007 r., 23 kwietnia 2007 r. i 23 października 2007 r.,
 - Usługi w Zakresie Rolnictwa Drogownictwa i Transportu (...), na kwotę brutto 21.813,60 zł w dniach: 12 kwietnia 2007 r., 25 września 2007 r.,
 - (...), na kwotę brutto 27.980,70 zł z 3 grudnia 2007 r.,
 - Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe (...) i z siedzibą w (...) na kwotę brutto 7.661,60 zł w dniach: 2 listopada 2007 r. i 2 grudnia 2007 r.,
 - Przedsiębiorstwo Wielobranżowe (...) spółka z o.o. z siedzibą w (...), na kwotę brutto 26.299,64 zł w dniach: 22 października 2007 r. i 28 listopada 2007 r.,

- Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe (...) z siedzibą w (...), na kwotę brutto 1.503,65 zł z 25 lipca 2007 r.,
- Transport Ciężarowy-Usługi (...) z siedzibą w (...), na kwotę 536,80 zł z 15 czerwca 2007 r.,

udzielając zamówienia wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych z naruszeniem art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), wobec nie popełnienia zarzucanych czynów;

II. art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez to że, zdecydował o dokonaniu zapłaty za wykonanie remontów głównych budynków komunalnych, wynikających z:

- faktury Nr 03/06/2007 z 4 czerwca 2007 r. wystawionej przez (...) Zakład Produkcyjno – Handlowy (...), za wymianę 34 okien oraz parapetów, na kwotę 20.543,87 zł z 21 czerwca 2007 r.,
- faktury Nr 44/2007 z 22 czerwca 2007 r. wystawionej przez firmę Instalatorstwo Elektryczne, Usługi Elektryczne (...), za wymianę instalacji elektrycznej w budynku przy ul. (...), na kwotę 8.494,97 zł z 29 czerwca 2007 r.,
- faktury Nr 12/2007 z 30 lipca 2007 r. wystawionej przez firmę (...) Przedsiębiorstwo Wielobranżowe (...), za dokonanie bieżącej naprawy w budynku przy pl. (...), na kwotę 33.467,74 zł z 10 sierpnia 2007 r.,
- faktury Nr 2/2007 z 10 września 2007 r. wystawionej przez firmę (...), za remont ścian zewnętrznych budynku przy ul. (...), na kwotę 85.740,00 zł z 13 września 2007 r.,
- faktury Nr 01/10/2007 z 2 października 2007 r. wystawionej przez firmę (...) Zakład Produkcyjno-Handlowy (...), za wymianę okien w budynku przy (...), na kwotę 31.464,97 zł z 16 października 2007 r.,
- faktury Nr 18/2007 z 1 października 2007 r. wystawionej przez firmę (...) Przedsiębiorstwo Wielobranżowe (...), za remont ścian zewnętrznych z ociepleniem budynku przy ul. (...), na kwotę 160.560 zł z 16 października 2007 r.,
- faktury Nr 01340/07 z 17 października 2007 r. wystawionej przez firmę (...) Systemy Okienne Spółka z o.o., za montaż stolarki okiennej, na kwotę 12.398,27 zł z 14 listopada 2007 r.,

w wyniku czego przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3, art. 54 ust. 1 pkt 3, ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240 ze zm.) oraz art. 46 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), wobec nie popełnienia zarzucanych czynów.

Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca I instancji orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 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.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy,

orzeka:

Utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy 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

Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w Olsztynie 1 marca 2010 roku, skierował do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, zawiadomienie o ujawnionych w trakcie prowadzonej kontroli nieprawidłowościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Burmistrza (...).

W związku z powyższym, w oparciu o art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą, Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych postanowieniem z 9 kwietnia 2010 roku wszczął postępowanie wyjaśniające, w toku którego ustalił, że:

1. Burmistrz (...), udzielał zamówień na wykonanie remontu dróg gminnych i bieżącego ich utrzymania, bez zachowania trybu określonego w ustawie – Prawo zamówień publicznych, tj. z naruszeniem art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych;
2. Burmistrz (...) zdecydował o dokonaniu zapłaty za wykonanie remontów głównych budynków komunalnych, regulując w ten sposób zobowiązania zaciągnięte przez Spółdzielnię Mieszkaniową (...) w (...), z przekroczeniem udzielonego pełnomocnictwa oraz bez kontrasygnaty Skarbnika Miasta, czym przekroczył zakres uprawnienia do dokonywania wydatków z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych i art. 46 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Rzecznik postępowanie zakończył skierowaniem do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, 25 maja 2010 roku wniosku o ukaranie karą nagany (...) – w czasie popełnienia czynów – Burmistrza (...), przypisując obwinionemu odpowiedzialność na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy, popełnienia czynów określonych w art. 11 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy.

W uzasadnieniu wniosku o ukaranie Rzecznik podał, że „Zebrany materiał dowodowy wskazuje, iż popełniono zarzucany czyn. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (w dacie popełnienia czynów art. 44 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 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. Zgodnie z art. 18 ust. 1 prawa zamówień publicznych kierownik jednostki zamawiającej jest osobą odpowiedzialną za prawidłowe przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia. Dokonując zakupów, bez stosowania prawa zamówień publicznych naruszono art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (w dacie popełnienia czynów art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych). Zgodnie z art. 32 ust. 4 prawa zamówień publicznych, jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia. Ponadto zgodnie z art. 33 ust. 2 prawa zamówień publicznych – przy obliczaniu wartości zamówienia na roboty budowlane uwzględnia się także wartość dostaw związanych z wykonywaniem robót budowlanych oddanych przez zamawiającego do dyspozycji wykonawcy. (...) W przedmiotowej sprawie dokonano zakupów na kwotę brutto 182.352,22 zł”.

Jak dalej podał Rzecznik, „Obwiniony zadecydował o dokonaniu zapłaty za wykonanie remontów głównych budynków komunalnych, regulując zobowiązania zaciągnięte przez Spółdzielnię Mieszkaniową (...)w (...) z przekroczeniem udzielonego pełnomocnictwa oraz bez kontrasygnaty Skarbnika Miasta (...), przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3, art. 54 ust. 1 pkt 3, ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240) oraz art. 46 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późno zm.)”.

Rozpoznanie sprawy nastąpiło na rozprawach w dniach 30 listopada 2010 roku oraz 15 lutego 2011 roku, przy udziale Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, obrońcy obwinionego i zakończone zostało wydaniem orzeczenia, którym Komisja Orzekająca I instancji:

1. uniewinniła (...) – Burmistrza (...), od zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy polegającego na dokonaniu zakupów usług remontu dróg gminnych i bieżącego ich utrzymania w okresie od 12 kwietnia 2007 roku do 18 grudnia 2007 roku, na kwotę brutto 182.352,22 zł udzielając zamówienia wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych z naruszeniem

art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.),

2. uniewinniła (...) – Burmistrza (...), od zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy, poprzez to, że zdecydował o dokonaniu zapłaty za wykonanie remontów głównych budynków komunalnych, wynikających z 7 faktur wystawionych przez różnych wykonawców, w wyniku czego przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3, art. 54 ust. 1 pkt 3, ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz art. 46 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Rozpoznając sprawę Komisja Orzekająca I instancji zapoznała się z dokumentami dołączonymi do wniosku o ukaranie, które dopuściła jako dowody w sprawie. W poczet dowodów Komisja przyjęła ponadto wyjaśnienia obwinionego – złożone w toku postępowania oraz pismo pełnomocnika z 6 maja 2010 roku.

Komisja dokonała oceny stanu prawnego – w czasie popełnienia zarzucanych (...) czynów i w dacie orzekania. Przeanalizowała to zagadnienie, w oparciu o art. 24 ustawy, które nakazuje, aby rozpoznając stan faktyczny i oceniając zarzucony czyn, stosować przepisy ustawy obowiązującej w dacie orzekania, chyba, że przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu byłyby korzystniejsze dla sprawcy.

W niniejszej sprawie Komisja Orzekająca I instancji zastosowała do oceny popełnionych czynów przepisy obowiązujące w dacie orzekania, uznając, że stan prawny obowiązujący w chwili popełnienia czynu nie był dla sprawcy względniejszy.

Komisja przyjęła, że obwiniony (...), działając w imieniu Gminy (...) wydatkował – poprzez zatwierdzenie do wypłaty faktury na rzecz wykonawców określonych we wniosku o ukaranie, na remonty dróg gminnych, w okresie od 12 kwietnia 2007 roku do 18 grudnia 2007 roku, na kwotę 182.352,22 zł brutto.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia ww. czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy, w ocenie Komisji podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy był to zakup usług remontowych, czy prace te miały charakter robót budowlanych.

Komisja Orzekająca I instancji wskazała, że z opisu faktur opłaconych przez obwinionego, a składających się na dokonywania zakupu usług remontu dróg gminnych i bieżącego ich utrzymania w okresie od 12 kwietnia 2007 roku do 18 grudnia 2007 roku, na kwotę brutto 182.352,22 zł, wynika, że faktury te opłacane były za prace polegające na remontach nawierzchni dróg.

Wobec powyższego Komisja Orzekająca uznała, że skoro droga jest obiektem budowlanym, a prace polegały na ich remontach to nie stanowiły zakupu usług remontowych lecz były pracami budowlanymi, polegającymi na remontach obiektów budowlanych, jakimi są poszczególne drogi.

Wobec takiego stanu sprawy Komisja Orzekająca I instancji stwierdził, że skoro zamówienia publicznego można udzielić odrębnie na każdy obiekt budowlany, a każda droga (o odrębnym położeniu) jest odrębnym obiektem budowlanym i wartość każdej

z robót budowlanych objętych wnioskiem o ukaranie nie przekraczała równowartości kwoty 14.000 EURO, to obwiniony nie popełnił czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy, polegających na dokonywaniu zakupów usług remontu dróg gminnych i bieżącego ich utrzymania w okresie od 12 kwietnia 2007 roku do 18 grudnia 2007 roku, na kwotę brutto 182.352,22 zł

Na podstawie poczynionych ustaleń, Komisja Orzekająca I instancji, uniewinniła obwinionego (...), od zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Odnosząc się do drugiego zarzutu, polegającego na naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ust. 1 ustawy, poprzez dokonanie zapłaty za wykonanie remontów głównych budynków komunalnych, wynikających z faktur określonych we wniosku o ukaranie, czym obwiniony (...) regulując zobowiązania zaciągnięte przez Spółdzielnię Mieszkaniową (...) w (...) z przekroczeniem udzielonego pełnomocnictwa oraz bez kontrasygnaty Skarbnika Miasta (...), przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3, art. 54 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 46 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Komisja Orzekająca stwierdza w oparciu o art. 185 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zarządzanie nieruchomością polega na podejmowaniu decyzji i dokonywaniu czynności mających na celu, w szczególności utrzymanie nieruchomości, w stanie nie pogorszonym zgodnie z jej przeznaczeniem i uzasadnione inwestowanie w nieruchomość, co w ocenie Komisji Orzekającej daje zarządcy uprawnienia do dokonywania remontów.

Komisja Orzekająca przyjęła, że remonty budynków komunalnych opłacone fakturami określonymi we wniosku o ukaranie mieściły się w umocowaniu Spółdzielni Mieszkaniowej (...) z siedzibą w (...), wynikającemu z umowy Nr (...) z 23 sierpnia 2006 roku, gdyż z zebranego materiału dowodowego nie można było wyciągnąć wniosków przeciwnych między innymi z tego powodu, że wszystkie faktury były zatwierdzone przez udzielającego pełnomocnictwo Nr OPN.0115- 05/06 z 1 września 2006 roku (k.89) i Skarbnika Gminy (...).

Jak dalej wskazała Komisja, ze zgromadzonego materiału dowodowego nie wynika również, by opłacenie faktur za określone wyżej remonty budynków komunalnych spowodowało przekroczenie planu wydatków, wobec czego należy stwierdzić, że nie został naruszony art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych zgodnie, z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Wobec takiego stanu sprawy, Komisja Orzekająca I instancji uniewinniła (...) od zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy, polegającego na dokonaniu zapłaty za wykonanie remontów głównych budynków komunalnych, wynikających z faktur określonych we wniosku o ukaranie, w wyniku czego przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3, art. 54 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz art. 46 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), wobec niepopelnienia zarzucanego czynu.

Od powyższego rozstrzygnięcia odwołanie na niekorzyść obwinionego – wniośł Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, zarzucając obrazę przepisu art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy, poprzez uznanie przez Komisję Orzekającą I instancji, że obwiniony (...) czynów objętych wnioskiem o ukaranie nie popełnił.

Prezentując pogląd, że czyny zarzucone obwinionemu zostały przez niego – popełnione, tj. naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy. Rzecznik podniósł, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji, obarczone jest błędem w ustaleniach faktycznych poprzez przyjęcie, iż zakupy dotyczyły wyłącznie robót budowlanych. Przesłanką do takiego ustalenia była interpretacja opisu faktur, w oderwaniu od stanu faktycznego wszystkich zebranych dowodów i analizy intencji osoby sporządzającej zapis. Opis na fakturze nie kreuje tymczasem stanu faktycznego, a powinien go odzwierciedlać. Zgodność tych dwóch stanów jest natomiast przedmiotem ustaleń i oceny.

Według Rzecznika pojęcie remontu jest używane w praktyce jako synonim bieżącej konserwacji, co nie zostało uwzględnione przy orzekaniu w kontekście oceny znaczenia faktycznie wykonanych prac na drogach.

Z uwagi na to, iż Komisja Orzekająca, oparła się przy orzekaniu w sprawie na błędnych przesłankach, co do faktów, według Rzecznika zasadne jest zwrócenie sprawy do ponownego rozpoznania. Według Rzecznika błąd ten jest istotny, gdyż od oceny charakteru wykonanych prac, jako robót budowlanych, bądź prac dotyczących bieżącego utrzymania dróg, zależała ocena przez Komisję Orzekającą konieczności stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych, do dokonanych zakupów. O sposobie zakwalifikowania prac nie przesądza również treść uzasadnienia wniosku o ukaranie. Komisja nie uwzględniła wyjaśnień złożonych przez obwinionego na rozprawie, gdy wniosek w oczywisty sposób nie uwzględnia tego dowodu.

W sprawie nie ma zastosowania art. 76 ust. 3 ustawy, gdyż nie dające się usunąć wątpliwości, to takie, których przy dopuszczalnych środkach dowodowych mimo ich zastosowania nie daje się usunąć. Komisja Orzekająca oceniła rodzaj prac na podstawie opisu faktur, gdy inne dowody są z nimi w sprzeczności – np. wyjaśnienia obwinionego. Nie podjęła jednocześnie żadnych działań, aby ustalić stan faktyczny lub choćby ocenić ustalony jego całokształt, a nie oprzeć się na wybranych dowodach. Brak oceny przeprowadzonych dowodów w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowi naruszenie dyspozycji art. 137 ust. 2 pkt 2 ustawy i w świetle utrwalonego orzecznictwa Głównej Komisji Orzekającej oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowi przesłankę do uchylenia takiego orzeczenia, w toku kontroli instancyjnej.

Zdaniem Rzecznika, nie można także zaakceptować poglądu Komisji, iż nawet, gdyby w przedmiotowej sprawie zakupy dotyczyły wyłącznie usług remontu dróg gminnych (robót budowlanych) w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy – Prawo budowlane, nie zachodziła konieczność zakupu usług w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. Takie stanowisko zawarto w uzasadnieniu wniosku o ukaranie.

Okoliczności czynu wskazują na popełnienie przez obwinionego naruszenia z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy, gdyż w kwestionowanej części zakupów nie zastosowano ustawy

– Prawo zamówień publicznych. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) – obowiązującej w czasie popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy, jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. W ten sam sposób obowiązek ten określa art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Wyłączenie z obowiązku stosowania ustawy na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych, należy odnosić do rodzajów dostaw lub usług, jeżeli łącznie nie przekraczają równowartości 14.000 euro.

Reasumując, obwiniony jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych zobowiązany był do dokonywania zakupów z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych zgodnie z art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, a obecnie art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Obwiniony nie ustalił wartości zamówienia z należytą starannością z naruszeniem art. 32 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, mimo, iż prace dotyczyły funkcjonalnej całości. Rzecznik wskazuje, że zarówno przepisy prawa krajowego, jak i dyrektyw nr 2004/17/WE i 2004/18/WE dla ustalenia tożsamości przedmiotowej zamówienia na roboty budowlane kładą nacisk na funkcjonalne znaczenie robót budowlanych. Jako jedno zamówienie powinny traktowane być wszystkie prace, które zmierzają do realizacji obiektu budowlanego, jako rzeczy spełniającej ogół funkcji techniczno-użytkowych, do których jest przeznaczona. Jako odrębne zamówienia mogą być traktowane takie roboty, których przedmiotem będą różne obiekty budowlane mogące samoistnie spełniać funkcję gospodarczą lub techniczną.

W ocenie wnoszącego odwołanie, Komisja Orzekająca I instancji błędnie oceniła również zarzucany obwinionemu czyn określony w art. 11 ust. 1 ustawy. Komisja stwierdziła, iż dała wiarę wyjaśnieniom obwinionego (...), że remonty budynków komunalnych opłacone fakturami określonymi we wniosku o ukaranie mieściły się w umocowaniu Spółdzielni Mieszkaniowej (...) wynikającemu z umowy Nr (...) z 23 sierpnia 2006 roku. Komisja nie uwzględniła, iż zawarta przez Gminę umowa ze Spółdzielnią Mieszkaniową (...), w powiązaniu z udzielonym przez Burmistrza (...) pełnomocnictwem nie upoważniały Spółdzielni do zawierania umów na wykonanie remontów głównych, którymi były remonty udokumentowane wymienionymi umowami i fakturami. Spółdzielnia zgodnie z umową miała prawo m.in. przeprowadzać przetargi i dokonywać odbioru prac oraz zawierać umowy z dostawcami i odbiorcami na roboty i usługi związane z administrowaniem zasobami komunalnymi, ale nie na prowadzenie remontów głównych. Zawierane przez Spółdzielnię w imieniu Gminy umowy, powodowały zaciąganie zobowiązań pieniężnych, które nie były objęte podstawową umową o zarządzanie. Brak na tych umowach podpisu Burmistrza i kontrasygnaty Skarbnika stanowi naruszenie przepisów art. 46 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), zgodnie z którym oświadczenie woli w imieniu gminy, w zakresie zarządu mieniem, składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą.

Faktury dotyczące zobowiązań zaciągniętych przez Spółdzielnię Mieszkaniową (...), były opłacane przez Gminę (...), co oznacza, że Miasto (...) regulowało zobowiązania, których nie zaciągnęło.

Rzecznik zwraca uwagę, że Komisja Orzekająca I instancji w uzasadnieniu podniosła, iż opłacenie faktur za remonty budynków komunalnych nie spowodowało przekroczenia planu wydatków, ale istota zarzutu sprowadza się do stwierdzenia opłacania zobowiązań, które nie zostały zaciągnięte przez Gminę (...).

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy, jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Naruszenie to Rzecznik wiąże z treścią art. 44 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Na podstawie art. 44 ustawy o finansach publicznych, sformułować można obszerny katalog reguł, determinujących wydatkowanie środków publicznych. Niewątpliwie podstawową zasadą gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych jest, iż ujęte w budżetach jednostek sektora finansów publicznych i planach finansowych jednostek budżetowych wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Jednak pozostałe zapisy przytoczonego art. 44 ustawy o finansach publicznych, również wyznaczają nieprzekraczalne granice, w jakich poruszać mogą się kierownicy sektora finansów publicznych. Rzecznik nie podziela poglądu, że naruszenie części tych zasad skutkuje ujemnymi konsekwencjami w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a niezastosowanie się do pozostałej części nie pociąga za sobą odpowiedzialności. Zdaniem Rzecznika ustawodawca nie bez powodu użył w art. 11 ust. 1 ustawy, sformułowania szerszego – upoważnienie, którego nie można tylko i wyłącznie utożsamiać z działaniem w ramach planu finansowego uchwalonego budżetu.

Powyższe wynika z wykładni językowej art. 11 ust. 1 i 2 ustawy, w powiązaniu z art. 44 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (całością jego regulacji a nie wyłącznie ust. 1), która nie budząc wątpliwości interpretacyjnych powinna zostać w pierwszej kolejności zastosowana. Niedopuszczalne jest bowiem arbitralne „wybieranie” zasad dokonywania wydatków, których przekroczenie stanowi, bądź nie stanowi naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Przedstawiając powyższe zarzuty i argumenty Rzecznik uważa, że orzeczenie z 21 lutego 2011 roku powinno być uchylone, a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania w zaskarżonym zakresie.

Obronca (...) sporządził odpowiedź na odwołanie Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, która włączona została do akt sprawy. Ogólna konkluzja odpowiedzi sprowadza się do uznania, że twierdzenie Rzecznika o tym, iż Komisja Orzekająca I instancji w trakcie orzekania dokonała błędu w ustaleniach faktycznych i nie uwzględniła wyjaśnień obwinionego, jest bezpodstawne, a orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej jest zasadne i odpowiada prawu.

Odnosząc się do zarzutu odwołania w postaci błędu w ustaleniach faktycznych poprzez przyjęcie, że zakupy na naprawę dróg, dotyczyły wyłącznie robót budowlanych, obrońca

podkreśla, że każda z zakwestionowanych przez Rzecznika faktur została opisana zgodnie ze stanem faktycznym, tj. była bezpośrednio podporządkowana dokumentacji zgodnej z remontem konkretnej drogi gminnej. Zwraca przy tym uwagę, że Komisja Orzekająca w uzasadnieniu przedmiotowego orzeczenia stwierdziła prawidłowo, iż opis faktur odzwierciedla stan faktyczny zaistniały w sprawie, a nie kreuje go, jak twierdzi Rzecznik. Obrońca podnosi, że badanie, czy naprawy dróg były robotami budowlanymi jest bezcelowe, bowiem to wniosek o ukaranie wskazuje na rodzaj i określa czyn objęty zarzutem, a w sprawie niniejszej obwinionemu zarzucono dokonywanie zamówień w postaci usług, a nie robót budowlanych.

Obrońca obwinionego powołuje się na teś art. 2 ust. 8, 10 i 13 w związku z ust. 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych, z którego wynika, iż usługa jest czymś odmiennym od robót budowlanych. Przedmiotem zarzutu Rzecznika było dokonywanie zamówień usług, a nie robót budowlanych. Podnosi ponadto, że o nieuzasadnionym dzieleniu zamówienia w omawianym zakresie prac, nie może być mowy, gdyż w momencie dokonywania poszczególnych zamówień nie było możliwe przewidywanie konieczności dzielenia całościowego i łącznego zamówienia, co do faktur objętych niniejszym postępowaniem. Prace te nie dotyczyły zatem funkcjonalnej całości, jak wskazał Rzecznik w swym odwołaniu, a każdej drogi osobno.

Obrońca stwierdził, że Komisja słusznie uniewinniła (...) od zarzutu nr 1 wskazanego we wniosku o ukaranie.

Odnosnie do zarzutu nr 2 wskazanego we wniosku o ukaranie, obrońca podniósł, że z treści umowy nr (...) oraz pełnomocnictwa z 1 września 2006 roku wynika, iż Spółdzielnia Mieszkaniowa (...) została umocowana przez Gminę do zawierania w jej imieniu umów na roboty i usługi związane z administrowaniem zasobami komunalnymi. Jak już była o tym mowa w treści wyjaśnień do sprawy z 19 kwietnia 2010 roku, prace objęte umowami z dostawcami i wykonawcami robót oraz usług, były pracami niezbędnymi, związanymi z właściwym utrzymaniem stanu technicznego administrowanych przez spółdzielnię zasobów komunalnych, a zatem prowadziły do wypełnienia obowiązków określonych w umowie z 23 sierpnia 2006 roku. Spółdzielnia realizowała te zadania na rzecz Gminy, jako właściciela tych nieruchomości. Umowa nr GKO 7142/94/06 swym przedmiotem objęła umocowanie do zawierania umów w trybie zamówień publicznych, w zakresie zakupu w imieniu i na rzecz zamawiającego (...) usług remontowych na potrzeby zarządzanych zasobów (§ 2 ust. 2 pkt 7), przeprowadzenie przetargów na roboty remontowe, dostawy i usługi (§ 2 ust. 4 pkt 13). Słowo „zakup” użyte w treści § 2 ust. 2 pkt 7 umowy, dotyczy niczego innego, jak zawarcia umowy w imieniu zamawiającego. Ponadto z treści tego przepisu wynika, że dotyczy on zakupu usług remontowych. Co więcej wyrażenie „przeprowadzenie przetargu” użyte w § 2 ust. 4 pkt 13 musi obejmować również zawarcie umowy, do której podpisania dochodzi po przeprowadzeniu samego przetargu.

Obrońca obwinionego wywodzi też, że pełnomocnictwo udzielone przez Burmistrza Gminy (...) spełnia wszystkie wymogi prawne przewidziane kodeksem cywilnym. Art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, przewiduje, iż do skuteczności czynności prawnej, mogącej spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych wymagana jest kontrasygnata Skarbnika Gminy. Wyrażenie „czynności prawnej” dotyczy jedynie

czynności właściwej, a więc samego pełnomocnictwa, którego udzielenie było nieodpłatne. Trudno wymagać, aby umowy zawarte na podstawie umocowania były kontrasygnowane przez Skarbnika Gminy, co wynika z interpretacji przeprowadzonej przez Rzecznika w odwołaniu. Zatem, nie było potrzeby kontrasygnowania tego pełnomocnictwa przez Skarbnika, pomijając okoliczność, iż umocowanie do zawierania umów objętych zarzutem nr 2 wskazanym we wniosku o ukaranie, wynika również już z samej treści umowy z 6 lipca 2006 roku.

Obrońca (...) przedstawiając powyższe argumenty wyraża pogląd, że zarzuty zawarte w odwołaniu Rzecznika nie znajdują potwierdzenia i są niesłuszne, a orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji niewinniające Burmistrza (...) od zarzutów objętych wnioskiem o ukaranie, uważa za prawidłowe.

Główna Komisja Orzekająca, rozpoznając odwołanie Rzecznika Dyscypliny Finansów publicznych wniesione na niekorzyść obwinionego, zważyła i ustaliła, co następuje.

Przystępując do badania przedmiotowego materiału dowodowego, w pierwszej kolejności należało ustalić, czy w niniejszej sprawie rzeczywiście doszło do popełnienia czynów mających znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zagadnienie to ma istotne znaczenie, bowiem stosownie do treści art. 19 ust. 2 ustawy, odpowiedzialność ponosi wyłącznie osoba, która penalizowany czyn popełniła.

Główna Komisja Orzekająca po dogłębnej analizie akt sprawy uznała, że zebrany w trakcie postępowania materiał dowodowy nie pozwala na przyjęcie, że Burmistrz (...) – (...) popełnił czyny objęte wnioskiem o ukaranie stanowiące znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jak to podtrzymuje Rzecznik w odwołaniu. Zdaniem organu odwoławczego, Komisja Orzekająca I instancji trafnie oceniła całość materiału dowodowego i na tej podstawie wydała orzeczenie. Odnosząc się do zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy, poprzez to, że obwiniony dokonywał zakupów usług remontu dróg gminnych i bieżącego ich utrzymania w okresie od 12 kwietnia 2007 r. do 18 grudnia 2007 r. na kwotę brutto 182.352,22 zł udzielając zamówienia wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w ustawie – Prawo zamówień publicznych z naruszeniem art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

GKO w pełni podziela stanowisko Komisji Orzekającej I instancji, przedstawione w zaskarżonym orzeczeniu, że obwiniony tego czynu nie popełnił. Dodatkowo GKO podnosi, że zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o finansach publicznych, droga to budowla wraz z drogowymi inżynierskimi urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym. Z definicji tej w sposób oczywisty wynika, że każda droga jest odrębnym obiektem budowlanym, w związku z czym zlecenie usług związanych z naprawą poszczególnych dróg nie mogło dotyczyć wszystkich dróg, jako całości, a każdej drogi osobno, nie można też zgodzić się z poglądem, że naprawy dróg należało potraktować jako prace budowlane i objąć je jedynie postępowaniem przetargowym. GKO zwraca uwagę, że przywołana ustawa z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 z późn. zm.) w art. 4 pkt 19 definiuje również pojęcie „remont drogi”. Pod tym pojęciem rozumieć należy wykonanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy

użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym. Stwierdzić więc należy, że w sprawie niniejszej dokładnie do czynienia dokładnie z taką sytuacją. Obwiniony traktując każdą drogę, jako odrębną budowlę, prawidłowo udzielał zlecenia na wykonanie remontu każdej drogi z osobna, ponieważ żadne z zamówień nie przekraczało równowartości 14.000 euro, obwiniony zgodnie z treścią art. 4 pkt 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych, nie miał obowiązku stosowania procedur nakładających przez tę ustawę.

Stwierdzić zatem należy, że (...) nie popełnił czynu polegającego na nieumyślnym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy, tj. nie udzielił zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w ustawie – Prawo zamówień publicznych.

Ustosunkowując się do kolejnego zarzutu objętego wnioskiem Rzecznika, a mianowicie nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy, polegającego na dokonaniu zapłaty za wykonanie remontów głównych budynków komunalnych, wynikających z 7 faktur wystawionych przez różnych wykonawców, w wyniku czego przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3, art. 54 ust. 1 pkt 3, ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz art. 46 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

GKO popiera orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w tym zakresie. GKO zwraca uwagę na, mającą istotne znaczenie dla oceny powyższego zarzutu, treść umowy nr (...) zawartej pomiędzy Burmistrzem (...) – (...) a Spółdzielnią Mieszkaniową (...), przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy. Przedmiotem umowy było zarządzanie mieniem komunalnym, a mianowicie: budynkami mieszkalnymi i użytkowymi budynkami gospodarczymi, garażami oraz komunalnymi lokalami mieszkalnymi i usługowymi w budynkach Wspólnot Mieszkaniowych. Oprócz wyspecyfikowania obowiązków należących do zarządu nieruchomościami, strony w umowie ustaliły również, że na Spółdzielni Mieszkaniowej (...) ciąży obowiązek dokonywania przeglądu budynków i mieszkań, ocena ich stanu technicznego, a następnie ustalenia na tej podstawie, w porozumieniu z Gminą (...) planów i harmonogramów robót sanitarnych wraz z wstępnymi kalkulacjami kosztów, odrębnie dla remontów głównych, bieżących i konserwacji (§ 4 pkt 3-2). Zapis ten koresponduje z treścią § 4 pkt 7 umowy, zgodnie z którym do obowiązków zarządzającego nieruchomościami Spółdzielni należy zakup w imieniu i na rzecz zamawiającego mediów usług komunalnych oraz remontowych na potrzeby zarządzanych zasobów z zastosowaniem przepisów o podatku VAT i ustawy – Prawo zamówień publicznych. Interpretacja przedstawionych przepisów pozwala na uznanie, że wspomniana umowa obejmowała umocowanie Spółdzielni Mieszkaniowej (...) do udzielenia w imieniu i na rzecz Gminy (...) zamówień na usługi remontowe udzielane w trybie zamówień publicznych.

Z akt sprawy wynika, że zakres prac objętych umowami z dostawcami i wykonawcami (np. wymiana okien w jednym z budynków, wymiana instalacji elektrycznej, bieżąca naprawa budynku, tj. stolarki okiennej, ścian zewnętrznych) wynikał z obowiązku właściwego interpretowania stanu technicznego administrowanych mieszkaniowych

zasobów Gminy (...). Zatem należy przyjąć, jak prawidłowo uczyniła Komisja Orzekająca I instancji, że Burmistrz Gminy (...) – (...) upoważniony był do realizacji zobowiązań zaciągniętych w imieniu Gminy i na jej rzecz przez Spółdzielnię Mieszkaniową (...) w zakresie przeprowadzanych remontów w zarządzanych budynkach. W tej sytuacji uznać należało, że (...) nie popełnił czynu określonego w art. 11 ust. 1 ustawy, tj. nie dokonał wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia. GKO stwierdza, że zaskarżone orzeczenie uniewinniające obwinionego od zarzutów jest merytorycznie słuszne, a przeprowadzone przez Komisję Orzekającą I instancji postępowanie – prawidłowe. W ocenie GKO, ustalenia dokonane w pierwszej instancji zostały prawidłowo zinterpretowane z punktu widzenia obowiązującego prawa. Natomiast odwołanie Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i zarzuty w nim podniesione są chybione, bowiem zarzucając orzeczeniu Komisji Orzekającej i instancji rażące naruszenie prawa na skutek błędów w ustaleniach faktycznych oraz obrazę prawa materialnego, nie wykazał, że do naruszenia prawa doszło.

W tym stanie faktycznym i prawnym stanowisko GKO jest zgodne, co do tego, aby zaskarżone orzeczenie uniewinniające (...) utrzymać w mocy.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

13.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 29 września 2011 r. sygn. akt BDF1/4900/79/84/RN-24/11/2379

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Berek (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Anna Dąbrowska-Puszkiewicz
	<i>Członek GKO:</i>	Agata Kasica
Protokolant:		Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 29 września 2011 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Obwinionej (...) – Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w (...), zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt: RIO.XII.53-53/2010.

Komisja Orzekająca I instancji uniewinnia Panią (...) (cytat z sentencji orzeczenia) „od zarzutu umyślnego popełnienia czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów

publicznych z art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez to, że jako Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej z siedzibą w (...) nieterminowo przekazywała do Urzędu Gminy w (...) pobrane przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w (...) należne Skarbowi Państwa dochody z tytułu:

- 1) zwrotu świadczeń udzielonych z funduszu alimentacyjnego, tj.: dochody w kwocie 73,28 zł odprowadzono z opóźnieniem 17 dni, powinny być przekazane do 13 września 2009 r., a zostały odprowadzone 30 września 2009 r., dochody w kwocie 632,04 zł odprowadzono z opóźnieniem 7 dni, powinny być przekazane do 23 września 2009 r., a zostały odprowadzone 30 września 2009 r., dochody w kwocie 10,59 zł odprowadzono z opóźnieniem 17 dni, powinny być przekazane do 13 października 2009 r., a zostały odprowadzone 30 października 2009 r., dochody w kwocie 7,06 zł odprowadzono z opóźnieniem 30 dni, powinny być przekazane do 13 października 2009 r., a zostały odprowadzone 12 listopada 2009 r., dochody w kwocie 254,03 zł odprowadzono z opóźnieniem 7 dni, powinny być przekazane do 23 listopada 2009 r., a zostały odprowadzone 30 listopada 2009 r., dochody w kwocie 80,25 zł odprowadzono z opóźnieniem 18 dni, powinny być przekazane do 23 listopada 2009 r., a zostały odprowadzone 11 grudnia 2009 r., dochody w kwocie 185,18 zł odprowadzono z opóźnieniem 9 dni, powinny być przekazane do 13 grudnia 2009 r., a zostały odprowadzone 22 grudnia 2009 r.;
- 2) zwrotu udzielonej zaliczki alimentacyjnej: dochody w kwocie 1.541,83 zł odprowadzono z opóźnieniem 17 dni, powinny być przekazane do 13 stycznia 2009 r., a zostały odprowadzone 30 stycznia 2009 r., dochody w kwocie 5.453,27 zł odprowadzono z opóźnieniem 7 dni, powinny być przekazane do 23 stycznia 2009 r., a zostały odprowadzone 30 stycznia 2009 r., dochody w kwocie 273,48 zł odprowadzono z opóźnieniem 36 dni, powinny być przekazane do 23 lutego 2009 r., a zostały odprowadzone 31 marca 2009 r., dochody w kwocie 986,97 zł odprowadzono z opóźnieniem 18 dni, powinny być przekazane do 13 marca 2009 r., a zostały odprowadzone 31 marca 2009 r., dochody w kwocie 122,04 zł odprowadzono z opóźnieniem 8 dni, powinny być przekazane do 23 marca 2009 r., a zostały odprowadzone 31 marca 2009 r., dochody w kwocie 444,35 zł odprowadzono z opóźnieniem 1 dnia, powinny być przekazane do 13 kwietnia 2009 r., a zostały odprowadzone 14 kwietnia 2009 r., dochody w kwocie 0,03 zł odprowadzono z opóźnieniem 4 dni, powinny być przekazane do 13 kwietnia 2009 r., a zostały odprowadzone 17 kwietnia 2009 r., dochody w kwocie 48,85 zł odprowadzono z opóźnieniem 9 dni, powinny być przekazane do 13 maja 2009 r., a zostały odprowadzone 22 maja 2009 r., dochody w kwocie 48,85 zł odprowadzono z opóźnieniem 17 dni, powinny być przekazane do 13 czerwca 2009 r., a zostały odprowadzone 30 czerwca 2009 r., dochody w kwocie 11,84 zł odprowadzono z opóźnieniem 7 dni, powinny być przekazane do 23 czerwca 2009 r., a zostały odprowadzone 30 czerwca 2009 r., dochody w kwocie 63,04 zł odprowadzono z opóźnieniem 18 dni, powinny być przekazane do 13 lipca 2009 r., a zostały odprowadzone 31 lipca 2009 r., dochody w kwocie 754,43 zł odprowadzono z opóźnieniem 8 dni, powinny być przekazane do 23 lipca 2009 r., a zostały odprowadzone 31 lipca 2009 r., dochody w kwocie 1,20 zł odprowadzono z opóźnieniem 48 dni, powinny

być przekazane do 13 sierpnia 2009 r., a zostały odprowadzone 30 września 2009 r., dochody w kwocie 317,97 zł odprowadzono z opóźnieniem 38 dni, powinny być przekazane do 23 sierpnia 2009 r., a zostały odprowadzone 30 września 2009 r., dochody w kwocie 61,84 zł odprowadzono z opóźnieniem 17 dni, powinny być przekazane do 13 września 2009 r., a zostały odprowadzone 30 września 2009 r., dochody w kwocie 796,72 zł odprowadzono z opóźnieniem 7 dni, powinny być przekazane do 23 września 2009 r., a zostały odprowadzone 30 września 2009 r., dochody w kwocie 1,20 zł odprowadzono z opóźnieniem 37 dni, powinny być przekazane do 23 września 2009 r., a zostały odprowadzone 30 października 2009 r., dochody w kwocie 50 zł odprowadzono z opóźnieniem 17 dni, powinny być przekazane do 13 października 2009 r., a zostały odprowadzone 30 października 2009 r., dochody w kwocie 11,84 zł odprowadzono z opóźnieniem 7 dni, powinny być przekazane do 23 października 2009 r., a zostały odprowadzone 30 października 2009 r., dochody w kwocie 1,20 zł odprowadzono z opóźnieniem 17 dni, powinny być przekazane do 13 listopada 2009 r., a zostały odprowadzone 30 listopada 2009 r., dochody w kwocie 378,36 zł odprowadzono z opóźnieniem 7 dni, powinny być przekazane do 23 listopada 2009 r., a zostały odprowadzone 30 listopada 2009 r.;

- 3) naliczonych odsetek od świadczeń udzielonych z funduszu alimentacyjnego: dochody w kwocie 196,79 zł odprowadzono z opóźnieniem 30 dni, powinny być przekazane do dnia 13 października 2009 r., a zostały odprowadzone 12 listopada 2009 r.;
- 4) naliczonych odsetek od nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych: dochody w kwocie 15,45 zł odprowadzono z opóźnieniem 7 dni, powinny być przekazane do dnia 13 maja, a zostały odprowadzone 20 maja 2009 r., wobec braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zarzuczanych czynach”.

Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca I instancji orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 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, Nr 249, poz. 2104 oraz z 2006 r. Nr 79, poz. 551) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy,

orzeka:

Utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy 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

Zaskarżone orzeczenie w przedmiotowej sprawie wydane zostało w dniu 5 kwietnia 2011 r. przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie (nazywanej dalej także RKO). RKO orzekła (sygn.. akt RIO.XII.53-53/2010) o uniewinnieniu Pani (...), od zarzutu umyślnego popełnienia czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez to, że jako kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w (...) nieterminowo przekazywała do Urzędu Gminy w (...) pobrane przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w (...) należne Skarbowi Państwa dochody z tytułu:

- 1) zwrotu świadczeń udzielonych z funduszu alimentacyjnego: dochody w kwocie 73,28 zł odprowadzono z opóźnieniem 17 dni, powinny być przekazane do 13.09.2009 r., a zostały odprowadzone 30.09.2009 r., dochody w kwocie 632,04 zł odprowadzono z opóźnieniem 7 dni, powinny być przekazane do 23.09.2009 r., a zostały odprowadzone 30.09.2009 r. dochody w kwocie 10,59 zł odprowadzono z opóźnieniem 17 dni, powinny być przekazane do 13.10.2009 r., a zostały odprowadzone 30.10.2009 r., dochody w kwocie 7,06 zł odprowadzono z opóźnieniem 30 dni, powinny być przekazane do 13.10.2009 r. a zostały odprowadzone 12.11.2009 r., dochody w kwocie 254,03 zł odprowadzono z opóźnieniem 7 dni, powinny być przekazane do 23.11.2009 r., a zostały odprowadzone 30.11.2009 r., dochody w kwocie 80,25 zł odprowadzono z opóźnieniem 18 dni, powinny być przekazane do 23.11.2009 r., a zostały odprowadzone 11.12.2009 r., dochody w kwocie 185,18 zł odprowadzono z opóźnieniem 9 dni, powinny być przekazane do 13.12.2009 r., a zostały odprowadzone 22.12.2009 r.;
- 2) zwrotu udzielonej zaliczki alimentacyjnej: dochody w kwocie 1.541,83 zł odprowadzono z opóźnieniem 17 dni, powinny być przekazane do 13.01.2009 r., a zostały odprowadzone 30.01.2009 r., dochody w kwocie 5.453,27 zł odprowadzono z opóźnieniem 7 dni, powinny być przekazane do 23.01.2009 r., a zostały odprowadzone 30.01.2009 r., dochody w kwocie 273,48 zł odprowadzono z opóźnieniem 36 dni, powinny być przekazane do 23.02.2009 r., a zostały odprowadzone 31.03.2009 r., dochody w kwocie 986,97 zł odprowadzono z opóźnieniem 18 dni, powinny być przekazane do 13.03.2009 r., a zostały odprowadzone 31.03.2009 r., dochody w kwocie 122,04 zł odprowadzono z opóźnieniem 8 dni, powinny być przekazane

do 23.03.2009 r., a zostały odprowadzone 31.03.2009 r., dochody w kwocie 444,35 zł odprowadzono z opóźnieniem 1 dnia, powinny być przekazane do 13.04.2009 r., a zostały odprowadzone 14.04.2009 r., dochody w kwocie 0,03 zł odprowadzono z opóźnieniem 4 dni, powinny być przekazane do 13.04.2009 r., a zostały odprowadzone 17.04.2009 r., dochody w kwocie 48,85 zł odprowadzono z opóźnieniem 9 dni, powinny być przekazane do 13.05.2009 r., a zostały odprowadzone 22.05.2009 r., dochody w kwocie 48,85 zł odprowadzono z opóźnieniem 17 dni, powinny być przekazane do 13.06.2009 r., a zostały odprowadzone 30.06.2009 r., dochody w kwocie 11,84 zł odprowadzono z opóźnieniem 7 dni, powinny być przekazane do 23.06.2009 r., a zostały odprowadzone 30.06.2009 r., dochody w kwocie 63,04 zł odprowadzono z opóźnieniem 18 dni, powinny być przekazane do 13.07.2009 r., a zostały odprowadzone 31.07.2009 r., dochody w kwocie 754,43 zł odprowadzono z opóźnieniem 8 dni, powinny być przekazane do 23.07.2009 r., a zostały odprowadzone 31.07.2009 r., dochody w kwocie 1,20 zł odprowadzono z opóźnieniem 48 dni, powinny być przekazane do 13.08.2009 r., a zostały odprowadzone 30.09.2009 r., dochody w kwocie 317,97 zł odprowadzono z opóźnieniem 38 dni, powinny być przekazane do 23.08.2009 r., a zostały odprowadzone 30.09.2009 r., dochody w kwocie 61,84 zł odprowadzono z opóźnieniem 17 dni, powinny być przekazane do 13.09.2009 r., a zostały odprowadzone 30.09.2009 r., dochody w kwocie 796,72 zł odprowadzono z opóźnieniem 7 dni, powinny być przekazane do 23.09.2009 r., a zostały odprowadzone 30.09.2009 r., dochody w kwocie 1,20 zł odprowadzono z opóźnieniem 37 dni, powinny być przekazane do 23.09.2009 r., a zostały odprowadzone 30.10.2009 r., dochody w kwocie 50,00 zł odprowadzono z opóźnieniem 17 dni, powinny być przekazane do 13.10.2009 r., a zostały odprowadzone 30.10.2009 r., dochody w kwocie 11,84 zł odprowadzono z opóźnieniem 7 dni, powinny być przekazane do 23.10.2009 r., a zostały odprowadzone 30.10.2009 r., dochody w kwocie 1,20 zł odprowadzono z opóźnieniem 17 dni, powinny być przekazane do 13.11.2009 r., a zostały odprowadzone 30.11.2009 r., dochody w kwocie 378,36 zł odprowadzono z opóźnieniem 7 dni, powinny być przekazane do 23.11.2009 r., a zostały odprowadzone 30.11.2009 r.;

- 3) naliczonych odsetek od świadczeń udzielonych z funduszu alimentacyjnego: dochody w kwocie 196,79 zł odprowadzono z opóźnieniem 30 dni, powinny być odprowadzone do 13.10.2009 r., a zostały odprowadzone 12.11.2009 r.;
- 4) naliczonych odsetek od nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych: dochody w kwocie 15,45 zł odprowadzono z opóźnieniem 7 dni, powinny być przekazane do 13.05.2009 r., a zostały odprowadzone 20.05.2009 r.

– wobec braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zarzucanych czynach. Jednocześnie RKO orzekła, że na podstawie art.167 ust.2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

RKO uznała za udowodniony w toku postępowania stan faktyczny związany z nieterminowym przekazywaniem przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej pozyskiwanych przez ten Ośrodek dochodów – z tytułów, w kwotach oraz wysokości poszczególnych nieterminowo przekazywanych kwot tak, jak to wskazano powyżej. Komisja doko-

nała jednocześnie analizy prawnych przesłanek możliwości przypisania Obwinionej odpowiedzialności z tytułu popełnienia czynów. Komisja przeanalizowała skutki wynikające z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zasady stosowania ustawy nowej, jeżeli w dacie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w dacie popełnienia czynów (z określonym w tym przepisie wyjątkiem). W zakresie stanu prawnego obowiązującego w dacie popełnienia zarzucanych Obwinionej czynów, RKO wskazała na przepis art. 27 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, zgodnie z którym 20% kwot należności z tytułu zwróconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego stanowi dochód własny gminy wierzyciela, 20% stanowi dochód własny gminy dłużnika, a 60% tej kwoty oraz odsetki stanowią dochód budżetu państwa. Natomiast na podstawie § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań, jednostka organizacyjna przekazuje na rachunek podstawowy właściwej jednostki samorządu terytorialnego pobrane dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami, według stanu środków na:

- 1) 10. dzień miesiąca – w terminie do dnia 13. danego miesiąca,
- 2) 20. dzień miesiąca – w terminie do dnia 23. danego miesiąca.

RKO zwróciła jednocześnie uwagę, iż z dniem 1 stycznia 2011 r. nastąpiła zmiana stanu prawnego polegająca na utracie mocy obowiązującej przez przedmiotowe rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. Komisja przywołała następnie brzmienie art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który nakłada na zarząd jednostki samorządu terytorialnego obowiązek przekazania pobranych dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, pomniejszych o określone w odrębnych ustawach dochody budżetowe przysługujące jednostce samorządu terytorialnego z tytułu wykonywania tych zadań, na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację celową, według stanu środków określonego na:

- 1) 10 dzień miesiąca – w terminie do 15 dnia danego miesiąca,
- 2) 20 dzień miesiąca – w terminie do 25 dnia danego miesiąca.

RKO zwróciła uwagę, iż brzmienie art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi regulację, której istota jest identyczna z brzmieniem § 8 ust. 2 przywołanego rozporządzenia. Komisja podkreśliła, iż brzmienie art. 255 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – w odróżnieniu od odpowiadającego mu istotą regulacji art. 186 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych – nie zawiera ustawowej delegacji do wydania rozporządzenia, która pozwalałaby na uregulowanie w rozporządzeniu terminów przekazywania do budżetu jednostki samorządu terytorialnego dochodów pozyskiwanych przez samorządowe jednostki organizacyjne. Komisja podkreśliła, iż literalne brzmienie art. 255 ustawy z dnia

27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wyraźnie wskazuje na zarząd jednostki samorządu terytorialnego, a nie na kierowników jednostek organizacyjnych jako na adresatów normy prawnej.

RKO ustaliła ponadto, iż w dacie orzekania regulacje określające daty przekazywania przez samorządowe jednostki organizacyjne dochodów na rachunek jednostki samorządu terytorialnego w Gminie (...) było zarządzenie nr (...) Wójta Gminy (...) z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie zasad pobierania i przekazywania pobranych dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Jako podstawę wydania zarządzenia wskazano art. 41 i 255 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wobec przywołanego powyżej ustalenia przez RKO treści i znaczenia prawnego przepisu art. 255 tej ustawy, RKO wskazała dodatkowo, iż art. 41 tej ustawy nie reguluje terminów przekazywania dochodów do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Podobnie regulacji takiej nie zawiera obowiązujące w dacie orzekania rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

RKO przywołała art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którymi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych i której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Winę sprawcy można przypisać wówczas, jak wskazuje RKO, jeżeli dana osoba nie dała posłuchu normie prawnej. Biorąc pod uwagę fakt, iż rozporządzenie, w którym ujęty był przepis określający obowiązujące terminy przekazywania pobranych przez jednostkę organizacyjną dochodów na rachunek jednostki samorządu terytorialnego utraciło moc obowiązującą – RKO stwierdziła, iż w przypisanym Obwinionej czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wydała orzeczenie uniewinniające Obwinioną.

Od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej odwołanie wniósł Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie. W odwołaniu Rzecznik wnosi o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, zarzucając skarżonemu orzeczeniu obrazę przepisów prawa – art. 78 ust.1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez stwierdzenie, że w zarzucanych Obwinionej czynach brak jest znamion naruszeń dyscypliny finansów publicznych, gdy z zebranego materiału wynika, iż są znamiona takich naruszeń. Rzecznik w odwołaniu nie kwestionuje ustalonego przez RKO stanu faktycznego, w odmienny sposób ocenia natomiast stan prawny związany z zarzucanymi Obwinionej czynami.

Rzecznik wskazał w odwołaniu, że Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w (...) nieterminowo przekazywał na rachunek Urzędu Gminy w (...) pobierane dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego, co w czasie popełnienia czynów naruszało art. 189 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz § 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań

z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań. Przywołane przepisy nakładały na Wójta Gminy (...) obowiązek przekazywania uzyskanych dochodów, według stanu środków na 10. i 20. dzień miesiąca – odpowiednio w terminie do 15 i 25 dnia danego miesiąca. Zarówno przywołane rozporządzenie, jak i przywołany przepis ustawy nakładał na zarząd jednostki samorządu terytorialnego obowiązek terminowego przekazywania dochodów uzyskiwanych przez jednostkę samorządu terytorialnego. W aktualnym stanie prawnym terminy przekazywania dochodów z tych tytułów reguluje art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Następnie Rzecznik stwierdza, iż z uwagi na „uchylenie obowiązywania” z dniem 31 grudnia 2010 r. przywołanego powyżej rozporządzenia, Wójt Gminy (...) zarządzeniem z dnia 30 grudnia 2010 r. określił – analogicznie jak w uchylonym rozporządzeniu – obowiązki dla jednostek organizacyjnych. Rzecznik stwierdza także, iż „Powierzenie obowiązków przez Wójta Gminy (...), ściśle powiązane z regulacją art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, mieści się w zakresie jego kompetencji. Realizacja obowiązku odprowadzania dochodów byłaby niemożliwa bez określenia, w jaki sposób mają być przekazywane przez jednostki organizacyjne.”

Rzecznik stwierdza, iż podziela pogląd zawarty w orzeczeniu Głównej Komisji Orzekającej z dnia 24 maja 2007 r. (sygn. DF/GKO-4900-9/9/RN-3/07/427), iż „(...) ustawodawca w przepisie art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych posługuje się pojęciem ustawy sensu largo. Oznacza to, że chodzi tutaj zarówno o ustawę, jak i wszystkie akty wykonawcze wydane na jej podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie (...)”. Rzecznik stwierdza następnie, że zarządzenie wydane przez Wójta Gminy (...) jest aktem normatywnym, niestanowiącym źródła powszechnie obowiązującego prawa, które nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli oraz innych podmiotów, ale obowiązuje jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu zarządzenie, w tym Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w (...). Zdaniem Rzecznika, dokonując oceny przedmiotowej sprawy, należy przyjąć, iż w dacie orzekania obowiązujące kierownika OPS terminy przekazywania dochodów na rachunek jednostki samorządu terytorialnego określone zostały w zarządzeniu Wójta Gminy (...) z dnia 30 grudnia 2010 r. w zw. z art. 255 ust. 1 i art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Rzecznik podkreślił, iż pogląd przeciwny prowadziłby do wniosku, iż zarządzenia Wójta Gminy (...) nie wiążą Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w (...). Wobec braku powszechnie obowiązujących przepisów regulujących odprowadzanie dochodów przez jednostki organizacyjne, brak byłoby terminu, w którym jednostki te zobowiązane są odprowadzać pobrane dochody. W konsekwencji jednostki samorządu terytorialnego nie mogłyby odprowadzać właściwych części należnych Skarbowi Państwa. Rzecznik zauważa ponadto, iż argumentacja taka byłaby niezgodna z celem ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którym jest ochrona finansów publicznych. W przekonaniu Rzecznika, interpretacja przepisów ustawy powinna się odbywać „przy założeniu racjonalnego ustawodawcy, który poprzez fakt uchwalenia ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wyraził wolę realizowania prewencji ogólnej i szczególnej. Nie mieści się w takiej interpretacji

przyjęcie, że racjonalny ustawodawca tworzy regulację, która nie spełnia swojego celu”. Zdaniem Rzecznika, RKO przy wydawaniu orzeczenia była niekonsekwentna – uznała bowiem, że naruszenie przepisów rozporządzenia pozwala na przypisanie odpowiedzialności, a naruszenie zarządzenia nie pozwala. Dodatkowo jako argument Rzecznik przywołał fakt podległości kierownika OPS wójtowi gminy.

Główna Komisja Orzekająca, nazywana dalej także GKO, rozstrzygając przedmiotową sprawę, przyjęła jako prawidłowy i niesporny w toku prowadzonego postępowania stan faktyczny ustalony przez RKO. Niesporny jest także fakt, że ustalone i opisane w orzeczeniu RKO działania stanowiły naruszenie – w dacie ich popełnienia – przepisu § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań. Prawidłowo ustaliła także RKO, iż przedmiotowe rozporządzenie utraciło moc obowiązującą w dniu 31 grudnia 2010 r., na podstawie art. 85 w zw. z art. 119 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Istota wniesionego przez Rzecznika odwołania sprowadza się więc do różnicy w ocenie prawnej – pomiędzy RKO a Rzecznikiem – czy w przedmiotowej sprawie można wskazać obowiązujący w dacie orzekania przepis prawa, który odpowiadałby przepisowi naruszonemu przypisanym Obwinionej działaniem, a który uprawniałby do zastosowania reguły określonej w art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którą, jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową (z wyjątkiem dla stosowania ustawy obowiązującej w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawy).

GKO podziela wyrażany w dotychczasowym orzecznictwie pogląd, iż użyte w art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych pojęcie „ustawy”, identycznie, jak pojęcie to użyte w art. 19 ust. 1 ustawy, oznacza zarówno akt rangi ustawowej, jak i wydane na podstawie danej ustawy akty wykonawcze (zob. np. tezy przywoływanego w odwołaniu Rzecznika orzeczenia GKO z dnia 24 maja 2007 r. Nr DF/GKO-4900-9/9/RN-3/07/427; podobnie orzeczenie GKO z dnia 21 lipca 2011 r. Nr BDF1/4900/41/47/RN-13/11/1524). Poza zakresem rozważań w niniejszej sprawie pozostaje kwestia obejmowania zakresem znaczeniowym pojęcia „ustawa” aktów prawa międzynarodowego oraz bezpośrednio stosowanych na terenie Polski aktów prawnych Unii Europejskiej. Kluczowe dla rozstrzygnięcia zawisłej przed GKO sprawy jest ustalenie zakresu aktów wykonawczych, naruszenie których może być traktowane jako naruszenie ustawy w rozumieniu przywołanych przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. GKO podkreśla, że właściwe jest dotychczasowe rozumienie pojęcia aktów wykonawczych w sposób zgodny z przepisami art. 87 ust. 1 i 2, art. 92 ust. 1 oraz art. 94 Konstytucji RP, czyli jako aktów prawnych powszechnie obowiązujących, wydawanych na podstawie upoważnień zawartych w ustawie oraz spełniających pozostałe wymagania odpowiednio dla każdego z ich rodzaju sformułowane przez Konstytucję.

W przedmiotowej sprawie, składający odwołanie Rzecznik pośrednio przyznaje, że wobec utraty mocy obowiązującej przez przywołane powyżej rozporządzenie Ministra

Finansów z dnia 24 lipca 2006 r., w dacie orzekania brak jest aktu rangi rozporządzenia, którego zastosowanie w przedmiotowej sprawie jako podstawy orzekania byłoby możliwe. Jako akt wykonawczy do ustawy, którego naruszenie należy uwzględnić orzekając w niniejszej sprawie, Rzecznik wskazał zarządzenie nr (...) Wójta Gminy (...) z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie zasad pobierania i przekazywania pobranych dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Poglądu Rzecznika zdecydowanie nie sposób podzielić. Pojęcie aktu prawa miejscowego jest bowiem jednoznacznie określone przez przepisy ustawowe. Zasady wydawania aktów prawa miejscowego przez organy gminy określone są w art. 40 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie natomiast z art. 41 ust. 1 i 2 tej ustawy, akty prawa miejscowego wydaje rada gminy w formie uchwały, natomiast w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia. Przepis art. 40 ust. 3 ww. ustawy stanowi, że przepisy porządkowe mogą być wydawane w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W oczywisty sposób zarządzenie Wójta Gminy (...) z dnia 30 grudnia 2010 r. nie może być uznane za tak określony przez ustawę akt prawa miejscowego.

Co znamienne, Rzecznik składając odwołanie, nawet nie podejmuje próby wykazania, że zarządzenie mogłoby być uznane za akt prawa miejscowego. W to miejsce Rzecznik w odwołaniu cytuje orzeczenie GKO z dnia 24 maja 2007 r., w którym to cytacie jednoznacznie wskazano, że podstawą odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych może być naruszenie ustawy lub aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w tej ustawie. W odwołaniu Rzecznik nie wykazuje – bo też w istocie jest to niemożliwe do wykazania – że zarządzenie Wójta Gminy (...) z dnia 30 grudnia 2010 r. stanowi akt wykonawczy do ustawy, w to miejsce stawiając tezę, że brak odpowiedzialności za naruszenie reguł określonych w zarządzeniu prowadziłyby do wniosku, iż zarządzenie Wójta Gminy (...) nie wiąże Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Postawienie takiej tezy przeczy elementarnym regułom logiki prawniczej. To, czy naruszenie danej normy prawnej związane jest z ewentualnymi sankcjami oraz reżim prawny, w którym te sankcje znajdują zastosowanie, oczywiście nie może być utożsamiane z obowiązkiem przepisu – są to elementarne reguły analizy prawnej oraz wiedza z zakresu prawodawstwa, której przedstawianie nie powinno stanowić elementu postępowania w sprawie o zarzucone naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Rzecznik w odwołaniu zarzuca orzeczeniu RKO „niekonsekwencję” polegającą na uznaniu, że naruszenie przepisów rozporządzenia pozwala na przypisanie odpowiedzialności, a naruszenie zarządzenia na przypisanie tej odpowiedzialności nie pozwala. Źródła tej niekonsekwencji poszukuje Rzecznik w fakcie, że również zarządzenie jest aktem „wydanym na podstawie ustawy”. Z tego typu argumentacją nie sposób się zgodzić, pomija ona bowiem wskazane powyżej istotne cechy typów aktów prawnych oraz ustaloną w przepisach konstytucyjnych ich systemową rolę. Swoistą niekonsekwencją wykazują się natomiast Rzecznik – z jednej strony przyznaje, że zarządzenie Wójta jest aktem, które nie może „stanowić podstawy decyzji wobec

obywateli”, ale z drugiej strony Rzecznik uznaje, że to samo zarządzenie może stanowić podstawę odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Trudno znaleźć uzasadnienie dla pominięcia przez Rzecznika szczególnych wymagań stawianych przepisom, które stanowić mogą podstawę przypisania odpowiedzialności. Całkowicie nie można też podzielić sugestii, iż teoria racjonalnego ustawodawcy oraz celowościowa wykładnia przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych mogła służyć do rozstrzygania wątpliwości na niekorzyść obwinionego oraz uzasadniać rozszerzającą wykładnię przepisów stanowiących podstawę odpowiedzialności.

GKO pragnie podkreślić, iż negatywnie ocenia fakt, że tak sformułowane odwołanie zostało w całości poparte – zarówno co do żądania, jak i jego uzasadnienia – przez Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w trakcie rozprawy przed GKO i to pomimo podzielonej przez Głównego Rzecznika wątpliwości co do charakteru prawnego zarządzenia Wójta Gminy (...). W przekonaniu GKO wykazane powyżej poważne błędy w wywodzie Rzecznika składającego odwołanie powinno zostać zweryfikowane przez Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w ramach realizowania jego ustawowych obowiązków.

Wobec ustalenia prawidłowości oceny prawnej dokonanej przez RKO oraz nieuznania za słuszne zarzutów sformułowanych w odwołaniu, GKO orzekła jak na wstępie.

14.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 10 października 2011 r. sygn. akt BDF1/4900/82/89/11/2511

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryśka (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka
	<i>Członek GKO:</i>	Teresa Warszawska
Protokolant:		Wioletta Domińska-Steć

rozpoznała na rozprawie w dniu 10 października 2011 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez obwinionego (...) – pełniącego w czasie przypisanego mu czynu funkcję Prezydenta Miasta (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi z 23 maja 2011 r., sygn. akt: NDB-5000/ Ł/10/2011.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała obwinionego (...) (cytat z sentencji orzeczenia): „odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez udzielenie na podstawie umowy z dnia 27 kwietnia 2010 r. zamówienia publicznego na dostawę dwóch samochodów pożarniczych dla jednostek OSP (...), na rzecz Przedsiębiorstwa Specjalistycznego (...), po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, którego warunki określone zostały w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji, z naruszeniem art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych”.

Za przypisany obwinionemu (...) czyn, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła mu karę upomnienia oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 282,27 zł.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 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 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy,

orzeka:

Utrzymuje zaskarżone orzeczenie w mocy.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy 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

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi uznała (...) – Prezydenta Miasta (...) winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez udzielenie na podstawie umowy z dnia 27 kwietnia 2011 r. zamówienia publicznego na dostawę dwóch samochodów pożarniczych dla jednostek OSP (...), na rzecz Przedsiębiorstwa Specjalistycznego (...). Umowa została zawarta po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, którego warunki określone zostały w sposób

naruszający zasady uczciwej konkurencji, z naruszeniem art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Za przypisany czyn obwinionemu wymierzona została kara upomnienia.

Według uzasadnienia orzeczenia Komisji orzekającej pierwszej instancji, w sprawie ustalono następujący stan faktyczny.

Na podstawie umowy nr 22/WPR/F/10 z dnia 27 kwietnia 2010 r. Miasto (...), reprezentowane przez Prezydenta Miasta (...), udzieliło zamówienia publicznego na dostawę dwóch samochodów pożarniczych dla jednostek ochotniczych straży pożarnych w (...). Wykonawca – Przedsiębiorstwo Specjalistyczne (...), zobowiązał się dostarczyć – w ramach zamówienia – średni samochód ratowniczo-gaśniczy dla OSP (...) i lekki samochód ratownictwa technicznego dla OSP (...). Dostawa objęta ww. umową realizowana była w ramach projektu, który otrzymał dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (umowa o dofinansowanie projektu nr UDA-RPLD.02.05.00-00-020/09/00) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013. Wynagrodzenie wykonawcy ustalone zostało na kwotę 750.070 zł. Umowa w sprawie udzielenia zamówienia publicznego zawarta została po przeprowadzeniu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego.

Postępowanie wszczęte zostało w dniu 12 kwietnia 2010 r. Z analizy ogłoszenia o zamówieniu i specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zatwierdzonej przez Prezydenta Miasta (...) wynikało, że formułując warunek udziału w postępowaniu związany z posiadaniem przez wykonawcę doświadczeniem, zamawiający wymagał, by wykazał się on dostawą jednego średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla jednostki samorządu terytorialnego, co miało być potwierdzone stosownym wykazem. W terminie przewidzianym na składanie ofert wpłynęła jedna oferta.

W wyjaśnieniach złożonych w toku postępowania wyjaśniającego, jak również na rozprawie przed Komisją Orzekającą pierwszej instancji, obwiniony wskazywał, że opis warunku udziału w postępowaniu odnoszący się do zrealizowania jednej dostawy średniego samochodu ratowniczo – gaśniczego dla jednostki samorządu terytorialnego nie ograniczał konkurencji, bowiem orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej i sądów powszechnych utrzymało zapatrywanie, że jeżeli jest co najmniej dwóch wykonawców, którzy są w stanie spełnić warunki udziału w postępowaniu określone przez zamawiającego, nie można powoływać się na naruszenie zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania poprzez ograniczenie dostępu do ubiegania się o zamówienie. Obwiniony podniósł także, że wykonawca, na podstawie art. 26 ust. 2b ustawy – Prawo zamówień publicznych, może polegać na wiedzy i doświadczeniu innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nimi stosunków. Podkreślił, że zatwierdzając specyfikację istotnych warunków zamówienia na dostawę dwóch samochodów pożarniczych miał wiedzę przekazaną przez podległych pracowników, że na terenie kraju funkcjonuje minimum czterech wykonawców mogących spełnić opisane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia warunki. W trakcie rozprawy przed Komisją Orzekającą pierwszej instancji obwiniony dodał, że sformułowanie omawianego warunku udziału w postępowaniu związane było z potrzebą zagwarantowania wpłynięcia oferty z 7% stawką podatku VAT, którą to gwarancję – w ocenie

zamawiającego – dawali wykonawcy, którzy zrealizowali dostawy samochodów pożarniczych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Komisja orzekająca pierwszej instancji uwzględniła, że zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, o udzielenie zamówienia publicznego mogą ubiegać się wykonawcy, którzy spełniają warunki dotyczące m.in.: posiadania wiedzy i doświadczenia, dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia. Opis sposobu dokonania oceny spełniania warunków zamieszcza się w ogłoszeniu o zamówieniu lub w przypadku trybów, które nie wymagają publikacji ogłoszenia o zamówieniu w zaproszeniu do negocjacji (art. 22 ust. 3 ustawy). Opis ten zamieszczany jest także w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 36 ust. 1 pkt 5 ustawy). Ustawodawca, kształtując uprawnienie zamawiającego do określenia warunków udziału w postępowaniu, ogólnie ujętych w art. 22 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, ograniczył je wymogiem, by opis sposobu dokonania oceny spełnienia warunków związany był z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalny do przedmiotu zamówienia. Oznacza to, że warunki udziału w postępowaniu muszą być powiązane ze specyfiką przedmiotu zamówienia oraz uzasadnionymi potrzebami zamawiającego. Warunki udziału w postępowaniu nie mogą być nadmierne, czyli bez istotnego uzasadnienia eliminujące wykonawców zdolnych do należytego wykonania zamówienia z ubiegania się o jego udzielenie.

W niniejszej sprawie, opisując sposób oceny spełnienia warunku udziału w postępowaniu dotyczącego wiedzy i doświadczenia wykonawcy zamawiający uznał, że jako relewantne uzna tylko dostawy zrealizowane na rzecz określonych podmiotów, czyli jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie Komisji orzekającej pierwszej instancji, nie miało to żadnego powiązania ze specyfiką przedmiotu zamówienia, jak również uzasadnionymi potrzebami zamawiającego. Powoływana przez obwinionego okoliczność związana ze stawką podatku VAT – w ocenie Komisji Orzekającej – nie może być uznana za taką potrzebę. Stawka podatku wynika z obowiązujących przepisów prawa podatkowego i nie jest w żaden sposób kształtowana przez opis warunków udziału w postępowaniu i opis sposobu dokonywania ich oceny. Komisja Orzekająca nie podzieliła poglądu obwinionego, że w sytuacji, w której jest co najmniej dwóch wykonawców, którzy są w stanie spełnić warunki udziału w postępowaniu określone przez zamawiającego, nie można powoływać się na naruszenie przez zamawiającego zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Opierając się w szczególności na art. 22 ust. 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych, Komisja orzekająca pierwszej instancji wskazała, że warunki udziału w postępowaniu powinny być tak formułowane, by bez uzasadnionej potrzeby nie eliminować z kręgu wykonawców podmiotów, które z uwagi na posiadane doświadczenie, wiedzę, potencjał ekonomiczny, finansowy, kadrowy itd. są w stanie należycie wykonać dane zamówienie. Taka interpretacja pozostaje w korelacji z zasadą konkurencyjności i powszechnego dostępu do zamówień publicznych. W ocenie Komisji, obwiniony zróżnicował, bez zasługującego na uznanie powodu, sytuację wykonawców, którzy udzielili zamówienia rodzajowo tożsamego (samochód pożarniczy), ale na rzecz różnych zamawiających (jednostki samorządu terytorialnego, czy też Państwowa Straż Pożarna).

W odniesieniu do wyjaśnień obwinionego, że wykonawca może polegać na wiedzy i doświadczeniu innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących

go z nimi stosunków, Komisja orzekająca pierwszej instancji wskazała, że takie uprawnienie wykonawcy nie uchyla prawnych uwarunkowań odniesionych przez ustawodawcę do obowiązków zamawiającego przy dokonywaniu opisu warunków udziału w postępowaniu i sposobu dokonywania oceny ich spełnienia.

Z przedstawionych względów Komisja orzekająca pierwszej instancji doszła do przekonania, że w przedmiotowej sprawie wypełnione zostały znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co polegało na udzieleniu zamówienia publicznego, którego warunki zostały określone w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji. Odpowiedzialność za naruszenie ponosi obwiniony, który zaakceptował omawiany warunek udziału w postępowaniu oraz zawarł w dniu 27 kwietnia 2010 r. umowę z wykonawcą, czyli udzielił zamówienia publicznego. Komisja Orzekająca pierwszej instancji uznała, że obwiniony naruszył dyscyplinę finansów publicznych nieumyślnie, wskutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych mógł przewidzieć. Jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych obwiniony znał reguły wydatkowania środków publicznych, w tym te związane ze stosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych. Z tego też względu formułując warunki udziału w postępowaniu obwiniony miał możliwość dokonania stosowanej analizy zakładanych warunków, także w kontekście obwarowań normatywnych wynikających z art. 22 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Dodać należy, że Obwiniony kieruje dużą jednostką samorządu terytorialnego, a to – z uwagi na zatrudnianie odpowiedniej kadry pracowniczej i obsługi prawnej – pozwalało na wnikliwą analizę treści ogłoszenia o zamówieniu i specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Wymierzając karę upomnienia Komisja Orzekająca wzięła pod uwagę przede wszystkim naruszenie jednej z podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych, jak również to, że naruszenie miało charakter elementarny, poprzez brak związku warunku z przedmiotem zamówienia i potrzebami zamawiającego.

Pismem z dnia 28 czerwca 2011 r. obwiniony zaskarżył orzeczenie pierwszej instancji w całości. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił obrazę art. 17 ust. 1 pkt. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez błędne jego zastosowanie w niniejszej sprawie, co doprowadziło do wydania orzeczenia niekorzystnego dla obwinionego. Wniósł o zmianę zaskarżonego orzeczenia i oddalenie wniosku Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, albo o uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję orzekającą pierwszej instancji.

W uzasadnieniu złożonego odwołania obwiniony powtórzył argumentację prezentowaną w postępowaniu w pierwszej instancji. Wskazał, że, w jego ocenie, postawiony warunek w żaden sposób nie stanowił ograniczenia zasad uczciwej konkurencji, gdyż zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należy ochrona przeciwpożarowa, a zwłaszcza zapewnienie gotowości bojowej Ochotniczej Straży Pożarnej. W związku z tym, głównymi odbiorcami sprzętu pożarniczego będącego przedmiotem zamówienia są samorządy gminne, gdyż jednostki Ochotniczej Straży

Pożarnej działające jako stowarzyszenia utrzymujące się ze składek swoich członków nie są w stanie sfinansować zakupu tak drogiego sprzętu. Jednostki Państwowej Straży Pożarnej finansowane z budżetu Skarbu Państwa, zazwyczaj dokonują zakupu jednostek większych i bardziej specjalistycznych, które nie są potrzebne w jednostkach OSP, gdyż ich potencjał znacznie przekracza zapotrzebowanie tych jednostek. Zakupu sprzętu dokonują także inne instytucje specjalistyczne (takie jak zakłady przemysłowe lub lotniska), jednak ich potrzeby są wysoce wyspecjalizowane i ich zakres nie pokrywa się z potrzebami jednostek OSP. Wszyscy dostawcy takiego sprzętu w największym zakresie współpracują z gminami. W ocenie obwinionego, nie można więc uznać, iż wprowadzony wymóg doświadczenia polegającego na dostarczeniu jednego średniego samochodu ratowniczo – gaśniczego dla jednostki samorządu terytorialnego był ograniczeniem zasad uczciwej konkurencji. W obowiązku zamawiającego było postawienie warunków, które zapewniłyby prawidłowe wykonanie umowy i, w ocenie zamawiającego, warunek ten takie przesłanki spełniał. Obwiniony wskazał, że przed wszczęciem postępowania zamawiający sprawdził, że warunek ten spełnia co najmniej kilka podmiotów, a nie jest rolą zamawiającego, aby poszukiwać i wskazywać wszystkich potencjalnych wykonawców zamówienia. Na poparcie powyższych poglądów obwiniony przywołał wyrok Krajowej Izby Odwoławczej Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 11 lutego 2011 r. w sprawie sygn. akt KIO/UZP/173/11.

Obwiniony powtórzył argument dotyczący możliwości „skorzystania” z doświadczenia innego podmiotu, przywołując na jego poparcie uchwałę Krajowej Izby Odwoławczej Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 22 listopada 2010 r. sygn. akt KIO/KU 83/10.

Obwiniony stwierdził również, że w świetle ostatnich wydarzeń związanych z problemami z wykonawcami przy budowie autostrady A2 oraz Stadionu Narodowego w Warszawie, stawianie wykonawcom bardziej restrykcyjnych wymagań związanych z posiadanym przez nich doświadczeniem jest konieczne i w pełni uzasadnione w celu uniknięcia problemów z realizacją zamówień. Wymaganie będące przedmiotem kwestionowanego zamówienia miało na celu uniknięcie nienależytego wykonania umowy i cel ten spełniło w pełnym zakresie.

Rozpoznając sprawę, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje.

Biorąc pod uwagę, że organ pierwszej instancji w sposób wyczerpujący opisał dokonane w sprawie ustalenia faktyczne, wskazał dowody, na jakich w tej mierze się oparł, a ustalony stan faktyczny jest spójny, udokumentowany i niekwestionowany przez żadną ze stron postępowania, Główna Komisja Orzekająca oparła swoje orzeczenie na ustaleniach faktycznych dokonanych przez Komisję orzekającą pierwszej instancji.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, nie budzi również wątpliwości i zastrzeżeń ocena prawna ustaleń dokonana na gruncie obowiązujących przepisów o finansach publicznych, ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W szczególności GKO podziela najistotniejsze w niniejszej sprawie stwierdzenia dotyczące zakazu formułowania warunków udziału w postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia publicznego w sposób nadmierny, to jest taki, który bez istotnego uzasadnienia eliminuje potencjalnych wykonawców zdolnych do należytego wykonania zamówienia. Główna Komisja

Orzekająca nie kwestionuje stwierdzeń obwinionego, podnoszonych zarówno w odwołaniu, jak i w postępowaniu w pierwszej instancji, że zamawiający ma prawo określić warunki udziału w postępowaniu, które zagwarantować mają, aby podmioty, które ubiegają się o jego realizację dysponowały takim potencjałem lub doświadczeniem, które daje rękojmię należytego wykonania umowy. GKO pragnie jednak powtórzyć za Komisją orzekającą pierwszej instancji, że uprawnienie to nie eliminuje konieczności zachowania zasad udzielania zamówień publicznych wynikających z ustawy – Prawo zamówień publicznych, w szczególności zasady uczciwej konkurencji. Wskazać bowiem należy, że postawiony w sprawie warunek w zakresie zawężenia podmiotów, na rzecz których zrealizowana została dostawa w żaden sposób nie odnosił się do potencjału czy doświadczenia wykonawcy. Obwiniony nie wykazał, w jaki sposób to właśnie realizacja zamówienia na rzecz określonego rodzajowo podmiotu (jednostki samorządu terytorialnego) może wpłynąć na należyte wykonanie umowy w kolejnym postępowaniu. Również z urzędu Główna Komisja Orzekająca nie dostrzegła takiego związku. W szczególności nie zasługują na uwzględnienie podnoszone przez obwinionego stwierdzenia o zwyczajowo innym rodzajowo sprzęcie zamawianym przez jednostki państwowej straży pożarnej czy instytucje specjalistyczne. Po pierwsze, wydaje się, że dostawca pojazdów większych i bardziej skomplikowanych poradzi sobie także z dostawą mniej specjalistycznych jednostek. Po drugie, nie można wykluczyć, iż wśród dostaw dokonywanych na rzecz innych podmiotów niż jednostki samorządu terytorialnego były pojazdy odpowiadające wielkości i klasie pojazdów objętych przedmiotowym postępowaniem. Podnoszona przez obwinionego okoliczność, że istniał więcej niż jeden dostawca, który spełniał postawiony warunek oraz, że podmioty mogły skorzystać z doświadczenia innych wykonawców nie może ekskulpować obwinionego, gdyż – jak słusznie zauważyła Komisja orzekająca pierwszej instancji – powyższe uprawnienia nie wyłączają zasad formułowania warunków udziału w postępowaniu, a mianowicie aby opis sposobu dokonania oceny spełnienia warunków związany był z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalny do przedmiotu zamówienia. Przywołane przez obwinionego orzecznictwo KIO jest, w ocenie Głównej Komisji Orzekającej, nieadekwatne do sytuacji objętej niniejszym postępowaniem. Wskazać chociażby należy, że zgodnie z przywołanym w odwołaniu wyrokiem KIO z 11 lutego 2011 r. Izba dopuszcza ustanowienie wymogu legitymowania się zrealizowaniem usług tożsamyh z przedmiotem zamówienia (tj. wykonaniem planu urządzenia lasu dla nadleśnictwa). W niniejszej sprawie nie jest kwestionowany warunek dostawy jednego średniego samochodu ratowniczo – gaśniczego, lecz okoliczność że dostawa ta miała być dokonana na rzecz określonych rodzajowo podmiotów.

Główna Komisja Orzekająca nie uznała również wyjaśnień obwinionego przedstawianych na rozprawie w pierwszej instancji dotyczących rozbieżności w stosowanych stawkach podatku VAT. Należy powtórzyć za Komisją orzekającą pierwszej instancji, że stawka podatku VAT nie może być w żaden sposób kształtowana poprzez opis warunków udziału w postępowaniu i opis sposobu dokonywania ich oceny. Dodatkowo, GKO podniosła, że obwiniony nie wykazał związku między celem, jaki mu przyświecał (kupno samochodu z 7% podatkiem VAT) a postawionym w postępowaniu warunkiem. Skoro, jak podnosił obwiniony, nawet na terenie jednego województwa gminom dostarczano samochody obciążone różną stawką podatku, to w jaki sposób

postawiony warunek miał zapewnić, że w postępowaniu wystartuje taki dostawca, który stosował stawkę niższą?

Rozważając wysokość kary wymierzonej obwinionemu, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że jest to najniższa z kar przewidzianych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a wobec przypisania obwinionemu nieumyślności działania, jej wymierzenie jest zgodne z art. 35 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Podzielając stwierdzenia Komisji orzekającej pierwszej instancji o wadze naruszonych zasad i przepisów o zamówieniach publicznych Główna Komisja Orzekająca nie znalazła podstaw do rozważania możliwości odstąpienia od wymierzenia obwinionemu kary.

15.
Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego
w Warszawie
z dnia 22 września 2011 r.,
sygn. akt II GSK 1595/11

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: *sędzia NSA* Maria Jagielska

po rozpoznaniu w dniu 22 września 2011 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej (...) od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 2011 r. sygn. akt V SAIWa 677/11 w sprawie ze skargi (...) na postanowienie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w przedmiocie odmowy przyjęcia odwołania od orzeczenia w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych

postanawia:

uchylić zaskarżone postanowienie

UZASADNIENIE

W wyroku objętym skargą kasacyjną Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę (...) na postanowienie nr BDF1/4900/11 0/120/1 0/3131 Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej w Sprawie o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej zwanego Przewodniczącym GKO) z dnia 4 stycznia 2011 r. dotyczące odmowy przyjęcia odwołania od orzeczenia Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych.

Sąd I instancji po przywołaniu treści art. 3 § 2 oraz art. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153 poz. 1270 ze zm., dalej jako p.p.s.a.) uznał, że zawarty w tych przepisach katalog spraw, w których orzekają sądy administracyjne ma charakter zupełny, nie pozwalający na orzekanie w sprawach poza ten katalog wykraczających. Jak stwierdził WSA, na postanowienie Przewodniczącego GKO nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, co wynika z art. 169 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. nr 14 poz. 114 z 2005 r., dalej jako ustawa o odpowiedzialności (...)) zgodnie z którym na prawomocne orzeczenia i postanowienia GKO kończące postępowanie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Zaskarżone postanowienie wydane zostało na podstawie art. 44 ust. 1 w związku z art. 139 ust. 1 i art. 149 ustawy o odpowiedzialności (00^o) przez Przewodniczącego GKO i z tego względu nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Nadto, jak podkreślił Sąd I instancji wydane postanowienie nie posiada cechy prawomocności i nie kończy postępowania, a żaden przepis cyt. ustawy nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia wydanego na podstawie art. 139 ust. 1 tego aktu prawnego.

W skardze kasacyjnej skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, zarzucając naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, to jest naruszenie:

1. przepisu art. 3 § 1 i § 2 pkt 2 w związku z przepisem art. 58 § 1 pkt 6 oraz przepisu art. 134 § 1 p.p.s.a. polegające na uchyleniu się przez WSA w Warszawie od przeprowadzenia kontroli sądowoadministracyjnej postanowienia Przewodniczącego GKO z dnia 4 stycznia 2011 r.,
2. naruszenie przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. „c” p.p.s.a. w związku z art. 44 ust. 1 oraz art. 139 ust. 1 p.p.s.a. w związku z art. 149 ustawy o odpowiedzialności (...) poprzez akceptację WSA w Warszawie ich zastosowania, pomimo iż są one sprzeczne bądź naruszają art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483 z 1997 r. ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwiają wniesienie zażalenia na postanowienie o odmowie przyjęcia środka zaskarżenia, godząc przez to w sposób rażący w zasadę dwuinstancyjności postępowania oraz w zasadę demokratycznego państwa prawnego.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej kasator podniósł, że ustawa o odpowiedzialności (...) nie wyłącza stosowania p.p.s.a. do postanowień wydawanych przez Przewodniczącego GKO, które powinny być zakwalifikowane jako postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym kończące postępowanie w sprawie w rozumieniu przepisu art. 3 § 2 pkt 2 *in media parte* p.p.s.a. Charakter postanowienia kończącego postępowanie w sprawie wynika z faktu, że postanowienie to uniemożliwiło nadanie sprawie biegu przed organem II instancji. Zdaniem autora skargi kasacyjnej przepisy postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych mają charakter administracyjnoprawny, a nie karny.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Główna Komisja Orzekająca wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna podlega uwzględnieniu.

Przedmiotem kontroli kasacyjnej jest postanowienie Sądu I instancji odrzucające skargę na postanowienie Przewodniczącego GKO wydane na podstawie art. 139 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności (...). Jak uznał WSA, wydane postanowienie nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Wyrażone w zaskarżonym wyroku stanowisko jest nieprawidłowe.

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, iż Sąd I instancji, rozpoczynając swoje rozważania od przywołania treści m.in. art. 3 § 2 p.p.s.a., w ogóle nie przeprowadził analizy wydanego przez Przewodniczącego GKO postanowienia jako mieszczącego się ewentualnie w którejkolwiek z wymienionych w powołanym przepisie kategorii spraw, a opierając się na treści przepisu art. 44 pkt 1, art. 139 pkt 1 oraz art. 169 ustawy o odpowiedzialności (...) wyprowadził błędny wniosek o niezaskarżalności przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Na wstępie należy zauważyć, iż ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określając m.in. zasady postępowania w tego rodzaju sprawach, przyjęła jako regułę dwuinstancyjność postępowania, które to w istocie rzeczy przebiega w trzech etapach, a mianowicie jako mające charakter wstępny postępowanie wyjaśniające i właściwe postępowanie instancyjne tj. postępowanie przed komisją orzekającą i postępowanie przed Główną Komisją Orzekającą (art. 72 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności (...)). Organami orzekającymi w postępowaniu instancyjnym są odpowiednio komisje orzekające do spraw naruszenia dyscypliny finansów publicznych (komisje orzekające) oraz Główna Komisja Orzekająca, które prowadząc sprawę o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, mogą wydawać postanowienia i orzeczenia. Stosownie do zasady dwuinstancyjności, postanowienia komisji orzekającej, na które nie został wniesiony środek zaskarżenia (zażalenie lub odwołanie) stają się prawomocne w dniu upływu terminu wniesienia środka zaskarżenia (art. 141 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności (...)) lub z dniem cofnięcia zażalenia lub odwołania (ust. 2). Z kolei, stosownie do art. 142 cyt. ustawy, postanowienia i orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej kończące postępowanie stają się prawomocne w dniu ich wydania i przysługuje na nie skarga do sądu administracyjnego o czym stanowi art. 169 tej ustawy. Przepis ten reguluje w sposób szczególny prawo do skargi, bowiem nie dozwala na złożenie skargi do sądu administracyjnego od każdego orzeczenia wydanego przez GKO jako organ drugiej instancji, lecz jedynie od tego orzeczenia, które kończy postępowanie w sprawie odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych. Co wymaga podkreślenia omawiana regulacja dotyczy wyłącznie postanowień i orzeczeń określonego organu tj. działającej jako organ II instancji GKO i nie może znaleźć zastosowania do żadnych innych rozstrzygnięć przewidzianych ustawą o odpowiedzialności (...).

Poddane kontroli Sądu I instancji postanowienie wydane zostało przez Przewodniczącego GKO na podstawie art. 139 pkt 1 cyt. ustawy. Jak stanowi wskazany przepis, rzecznik dyscypliny lub Główny Rzecznik, który wydał zaskarżone postanowienie, a w pozostałych przypadkach – przewodniczący komisji orzekającej, po otrzymaniu środka

zaskarżenia wydaje postanowienie o odmowie jego przyjęcia, jeżeli został on wniesiony po terminie lub przez osobę nieuprawnioną. Uznanie zatem przez uprawniony do tego organ, że wniesione przez obwinionego odwołanie od orzeczenia wpłynęło z naruszeniem terminu oznacza wobec braku możliwości wniesienia zażalenia, skuteczne uniemożliwienie obwinionemu rozpoznania odwołania, a tym samym dalszą obronę jego praw.

Nie sposób nie zgodzić się ze składającym skargę kasacyjną, że wydane na podstawie art. 139 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności (...) postanowienie kończy postępowanie w sprawie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a jeśli tak, to należy uznać, że kwalifikuje się ono do kręgu postanowień kontrolowanych przez sąd administracyjny zgodnie z art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Określone tym przepisem postanowienia kończące postępowanie są zaskarżalne do sądu administracyjnego w razie, gdy wydane są w postępowaniu administracyjnym, a w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, postępowanie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych toczy się w trybie administracyjnym, tyle że w oparciu o przepisy ustawy szczególnej, nie zaś w oparciu o przepisy ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego. Co należy odnotować, fakt wydania zaskarżonego postanowienia przez inny, niż komisje orzekające organ nie stanowi przeszkody do uznania, że postanowienie to podlega kontroli sądowej. Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności (...) przewodniczący kieruje pracą komisji orzekających i GKO oraz czuwa nad sprawnym przebiegiem postępowania, wydając w tym celu zarządzenia i postanowienia, co sugerowałoby, iż rola tego organu jest wyłącznie porządkowo-organizacyjna. Wydając wszakże postanowienie na podstawie art. 139 pkt 1 cyt. ustawy, przewodniczący występuje jako organ administracyjny realizujący wobec strony postępowania określone przyznane przez ustawodawcę uprawnienie, które kończy postępowanie w sprawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Postanowienie takie, pozbawiając stronę możliwości dalszego dochodzenia jej praw, uniemożliwia dalszy tok instancji. Przyjęte przez art. 139 pkt 1 ustawy rozwiązanie znajduje swój odpowiednik w przepisie art. 134 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. nr 98 poz. 1071 z 2000 r., dalej zwany Kpa.) z tą różnicą, że postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania jest ostateczne, a w przypadku postanowienia o odmowie przyjęcia odwołania z powodu wniesienia go po terminie nie ma możliwości wniesienia zażalenia. W obu przypadkach skutek prawny jest taki sam – wydane postanowienia zamykają postępowania administracyjne – zarówno prowadzone w oparciu o przepisy Kpa. jak też prowadzone w oparciu o normy administracyjno-karne ustawy o odpowiedzialności (...). Nie jest więc do zaakceptowania wyrażony przez Sąd I instancji pogląd prawny, zgodnie z którym na wydane na podstawie art. 139 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności (...) postanowienie odmawiające przyjęcia odwołania z powodu uchybienia terminu do jego złożenia skarga do sądu nie przysługuje. Błędna jest zarówno ocena, że wydane postanowienie nie ma charakteru rozstrzygnięcia kończącego postępowanie, jak też pogląd, że skarga nie przysługuje bowiem przepisy ustawy o odpowiedzialności (...) nie przewidują takiej możliwości. Prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego wynika bowiem z charakteru podjętego rozstrzygnięcia oraz z właściwych przepisów ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określających zakres cognicji sądów administracyjnych.

Podsumowując, Sąd I instancji wadliwie uznał, iż zaskarżone postanowienie nie podlega kontroli sądu administracyjnego w wyniku czego niezasadnie zastosował przepis art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.

Równocześnie Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił zarzutów kasatora zawartych w pkt II skargi kasacyjnej. Brak możliwości wniesienia zażalenia na wydane na podstawie art. 139 pkt 1 cyt. ustawy postanowienie nie stanowi zagrożenia dla zasady państwa prawnego, jeżeli nie ma wątpliwości co do prawa wniesienia skargi do sądu administracyjnego na takie rozstrzygnięcie.

Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 185 § 1 oraz art. 182 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji. Odnosząc się do wniosku o zasądzenie kosztów, przepisy art. 203 i art. 204 p.p.s.a. nie mają zastosowania do postanowienia o odrzuceniu skargi (uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 4 lutego 2008 r. I OPS 4/07, ONSAiWSA 2008, nr 2, poz. 23, vide: Jagielska, Jagieiski, Gołaszewski, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz pod red. Romana Hausera, Marka Wierzbowskiego, str. 651, wyd. C.H.Beck).

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 przeprowadzenia audytu w jednostce (art. 18 a uondfp) – 1

dotacje:

- wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem (art. 9 pkt 1 uondfp) – 10
- nieterminowe dokonanie zwrotu dotacji (art. 9 pkt 3 uondfp) – 6
- wykorzystanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej niezgodnie z przeznaczeniem (art. 13 pkt 3 uondfp) – 4

„immunitet” a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – 2

nieterminowe przekazanie dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego (art. 6 ust. 1 uondfp) – 4, 13

nieumyślność naruszeń (art. 22 ust. 3 uondfp) – 2, 3, 4, 6, 7, 10

umyślność naruszeń (art. 22 ust. 2 uondfp) – 1, 4

odstąpienie od wymierzenia kary (art. 36 uondfp) – 1, 2, 3, 4, 8, 9

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, 4, 10, 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) – 3, 4
- osoby gospodarujące środkami publicznymi przekazanymi jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (art. 4 pkt 4 uondfp) – 5

prawo do obrony – 15

skażenie do sądu administracyjnego na postanowienie Przewodniczącego GKO – 15

sprawozdanie budżetowe:

- wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych) (art. 18 pkt 2 uondfp) – 2, 3, 4, 10, 11
- „sprawozdanie” z wykonywania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowywania (pojęcie) – 10

umorzenie postępowania:

- stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy (art. 78 ust. 1 pkt 7 uondfp) – 11

uniewinnienie:

- zarzuconego czynu nie popełniono (art. 78 ust. 1 pkt 1 uondfp) – 9

uzasadnienie – wymagania określone przepisami prawa (art. 137 ust. 2) – 8

usprawiedliwiona nieświadomość bezprawności czynu (art. 23 uondfp) – 8

wina (art. 19 ust. 2 uondfp) – 1, 3, 4, 6

wydatki:

- dokonanie wydatku bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 11 ust. 1 uondfp) – 12

zakładu budżetowe – likwidacja – 10

zastosowanie przepisów nowych lub względniejszych dla obwinionego (art. 24 ust. 1 uondfp) – 1, 4, 10, 11, 13

zamówienia publiczne:

- udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych (art. 17 ust. 1 pkt 1 uondfp) – 8, 12
- 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. 1 pkt 2 lit. a uondfp) – 7
- udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących obowiązku przekazania lub zamieszczenia ogłoszenia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. b uondfp) – 9

- udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiot lub warunki zostały określone w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji (art. 17 ust. 1 pkt 3 uondfp) – 14
- prace budowlane a usługi remontowe – 12
- „postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego” (zakończenie postępowania) – 9
- zasada uczciwej konkurencji – 7, 14
- „dostawy powszechnie dostępne” (pojęcie) – 14

zobowiązania:

- zaciągnięcie zobowiązań bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 15 uondfp) – 2
- niewykonanie zobowiązania, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat (art. 16 ust. 1 uondfp) – 2