



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 6 marca 2017 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Piotr Gryśka</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Jacek Najfeld (spr.)</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Teresa Warszawska</i>
Protokolant:		<i>Paweł Matusiak</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 16 stycznia i 6 marca 2017 r., odwołania wniesionego przez Obwinionego (...) – zam. ul. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 11 października 2016 r. sygn. akt: (...), którym Komisja, uznała Pana (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...) za „odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań Gminy (...) w dniu 29 grudnia 2014 r. o kwotę 8.081 zł wydając decyzję znak (...) o dofinansowaniu pracodawcy kosztów kształcenia młodocianych

pracowników ze środków Funduszu Pracy, mimo, że Wojewoda (...) nie przyznał środków z Funduszu pracy, z naruszeniem art. 70b ust. 8, ust. 10 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 z późn. zm.) oraz art. 108 ust. 1 pkt 55 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.”

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

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.), uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 tej ustawy uniewinnia od zarzutu przypisanego orzeczeniem pierwszej instancji.

Pouczenie:

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

Uzasadnienie

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie – zwana dalej także RKO,, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 października 2016 r. sprawy z wniosku Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie o ukaranie Pana (...), będącego w czasie zarzucanych czynów Burmistrzem Miasta (...), orzeczeniem z dnia 11 października 2016 roku uznała, na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 19 ust. 1 i 2, art. 24 ust. 1, art. 33, 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 - zwanej dalej uondfp, Pana (...) za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 15 uondfp, polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania

zobowiązań Gminy (...) w dniu 29 grudnia 2014 r. o kwotę 8.081 zł, poprzez wydanie decyzji znak (...) o dofinansowaniu pracodawcy kosztów kształcenia młodocianych pracowników ze środków Funduszu pracy, mimo braku przyznania przez Wojewodę (...) środków z Funduszu Pracy, z naruszeniem art. 70b ust. 8, ust. 10 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. Z 2015 r., poz. 2156 z późn. zm.) oraz art. 108 ust. 1 pkt 55 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1, art. 33 uoondfp wymierzyła Panu (...) karę upomnienia.

RKO w uzasadnieniu swojego orzeczenia ustaliła i zważyła co następuje.

(...) pełnił w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, funkcję Burmistrza Miasta (...). Na podstawie porozumienia znak (...) z dnia (...) zawartego pomiędzy Miastem (...) a Wojewodą (...), zmienionego aneksem nr 1 dnia 21 października 2014 r. Wojewoda (...) zobowiązał się przekazać Miastu (...) środki z Funduszu Pracy w wysokości 12.668 zł tytułem dofinansowania kosztów kształcenia młodocianych pracowników w 2014 r. W dniu 29 grudnia 2014 r. Burmistrz (...) działając na podstawie art.70b ustawy o systemie oświaty, po rozpoznaniu wniosku o dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych pracowników z dnia 2 grudnia 2014 r. (złożonego w dniu 3 grudnia 2014 r.) wydał decyzję znak (...) o przyznaniu dla (...), prowadzących (...), dofinansowania kosztów kształcenia młodocianego pracownika (...) w wysokości 8.081,00 zł, nie mając na ten cel zagwarantowanych środków finansowych, z uwagi na wcześniejsze rozdysponowanie przyznanego przez Wojewodę dofinansowania. Powyższy wydatek został zrealizowany przelewem na konto pracodawcy w dniu 31 marca 2015 r. Jednostka dokonała powyższego wydatku ze środków publicznych w 2015 r., w ramach środków zagwarantowanych porozumieniem nr (...) zawartym w dniu 3 lutego 2015 r.

W przedmiotowej sprawie RKO, stosownie do zapisu art. 24 ust. 1 uoondfp, przy orzekaniu zastosowała: ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia, w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania.

W ocenie RKO nie ulega wątpliwości, że Obwiniony (...), jako Burmistrz (...), zaciągnął - w dniu 29 grudnia 2014 r., tj. w dacie wydania decyzji znak (...) - zobowiązanie w kwocie 8.081 zł, nie mając przyznaných w tym zakresie środków z Funduszu Pracy przez Wojewodę. Powyższe działanie Obwinionego stanowi naruszenie art. 70b ust. 8 i ust. 10 ustawy o

systemie oświaty oraz art. 108 ust. 1 pkt 55 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Jednostka nie złożyła wniosku o zwiększenie środków na 2014 rok, co umożliwiłoby Wojewodzie zwiększenie limitu określonego w porozumieniu z dnia 6 marca 2014 r. Tym samym realizacja postanowień decyzji Burmistrza (...) z dnia 29 grudnia 2014. r. nastąpić mogła dopiero po zwiększeniu planu finansowego (limitu środków) zgodnie z zapisami art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym (w tym przypadku porozumieniu) jednostki sektora finansów publicznych. Podkreślić należy, że właściwe wydatkowanie środków publicznych to jedno z podstawowych zadań osób zajmujących stanowiska kierowników jednostek sektora finansów publicznych. Z tego względu niewłaściwego wydatkowania kwoty 8.081 zł nie sposób uznać za czyn o znikomej szkodliwości dla finansów publicznych. Na podstawie powołanych powyżej okoliczności RKO uznała, iż Obwiniony (...) ponosi odpowiedzialność za zarzucony mu czyn na mocy art. 15 uodfp.

RKO, uwzględniając wszystkie okoliczności sprawy postanowiła, na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 oraz art. 35 uodfp, wymierzyć Obwinionemu karę upomnienia, najniższą z katalogu kar określonych w art. 31 uodfp. Decydując o wymiarze kary RKO zwróciła również uwagę na fakt, że w czerwcu 2016 r. Obwiniony został już raz prawomocnym orzeczeniem uznany za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, choć w sprawie odstąpiono od orzeczenia kary. RKO uznała, że wymierzona kara upomnienia jest adekwatna do stopnia szkodliwości popełnionego czynu, a jednocześnie w przyszłości, poprzez dołożenie przez Obwinionego większej staranności przy wypełnieniu obowiązków, będzie skutkować brakiem naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Obwiniony pismem z dnia 18 listopada 2016 r. wniósł odwołanie od ww. orzeczenia RKO, któremu zarzucił:

1. naruszenie przepisów postępowania mających wpływ na treść orzeczenia, tj. art. 89 ust. 1 uodfp, wskutek braku wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, poprzez brak jego weryfikacji wnioskowanymi zeznaniami świadków oraz przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia w zakresie kary opinii Przewodniczącego Rady Miejskiej (...),
2. obrazę prawa materialnego, tj. art. 353 § 1 Kodeksu cywilnego oraz art. 46 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 15 uodfp, poprzez błędną wykładnię

oraz uznanie, że wydana decyzja stanowiła zaciągnięcie przez Gminę (...) zobowiązania w rozumieniu KC, podczas gdy stanowiły one jedynie warunkowy rodzaj zobowiązania i zamiar wykonania określonych czynności, których realizacja i wykonanie miała nastąpić dopiero po otrzymaniu dotacji celowej z budżetu państwa i wniósł o :

1. uchylenie w całości zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie od zarzucanego czynu, ewentualnie
2. odstąpienie od wymierzenia kary z uwagi na rodzaj przewinienia i okoliczności przedmiotowej sprawy, lub
3. uchylenie w całości zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez RKO,
4. dopuszczenie dowodu z dokumentów w postaci 5 uchwał Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie na okoliczność braku współpracy radnych z burmistrzem w zakresie uchwalania i zmian budżetu, realizowania przedsięwzięć, zatwierdzania sprawozdań i udzielania absolutorium, co w konsekwencji prowadzi do wydania nieobiektywnej opinii o pracy organu wykonawczego, w oparciu o którą Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła karę.

W uzasadnieniu swojego odwołania Obwiniony w pierwszej kolejności odniósł się do powołanego w zaskarżonym orzeczeniu przepisu art. 15 uoondfp, w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem Obwinionego zobowiązanie, w kontekście powołanego artykułu ustawy, musi opiewać na konkretną kwotę oraz wskazywać konkretny termin jego realizacji. W przeciwnym przypadku takiego świadczenia, stanowiącego zobowiązanie, nie można odnieść do jakiegokolwiek aktu prawnego określającego zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań a tym samym nie jest możliwe uznanie takiego zobowiązania jako zaciągniętego bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań. W przedmiotowej sprawie określono co prawda wysokość świadczenia pieniężnego lecz nie określono terminu jego wykonania. Decyzja zawiera jedynie stwierdzenie, że „zostaną one (świadczenia) przekazane po otrzymaniu dotacji celowej z budżetu państwa”. Dodatkowo, zdaniem Obwinionego, kluczowe znaczenie dla ustalenia zaciągnięcia zobowiązania w sensie cywilnoprawnym ma intencja i zgodny zamiar stron. Stąd też dla wyjaśnienia tej kwestii Obwiniony wnioskował o przesłuchanie Pani (...) i pana (...). Adresat decyzji o przyznaniu świadczenia nie wystąpił z roszczeniem o wypłatę przyznanego świadczenia, zaś Gmina z tytułu realizacji decyzji nie poniosła żadnych

dodatkowych kosztów. Wypłata przyznanego świadczenia nastąpiła dopiero w 2015 r., po dacie otrzymania środków. Tym samym nie doszło do uszczerbku w finansach publicznych. Zdaniem Obwinionego podjęta decyzja w przedmiotowej sprawie była czymś w rodzaju warunkowej umowy przyrzeczonej, w której jako warunek konieczny wskazano przekazanie dotacji przez Wojewodę. Zdaniem Obwinionego, RKO nie dokonała wszechstronnego zebrania i oceny dowodów, brak jest w uzasadnieniu takiej oceny i wskazania dowodów, stanowiących podstawę ustalenia stanu faktycznego jak również uzasadnienie nie zawiera argumentacji i przesłanek, co do stopnia szkodliwości czynu oraz przesłanek wymierzenia kary upomnienia. Komisja Orzekająca I instancji wskazała jedynie na opinię Przewodniczącego Rady Miejskiej (...) jako przesłanki wymierzenia kary.

Zdaniem Obwinionego, RKO orzekając karę powinna kierować się przepisami prawa a nie opiniami, które są zwykle subiektywnym przedstawieniem określonej rzeczywistości. Niezależnie od powyższego, według Obwinionego, ww. opinia powinna być pominięta przez RKO z uwagi na poniższe okoliczności:

- przewodniczący RM nie jest pracodawcą Burmistrza, zaś jego rola obejmuje organizowanie pracy RM,
- RIO w Olsztynie znany jest stosunek radnych RM w (...) do Burmistrza Miasta, gdyż wielokrotnie były do niej kierowane różne pisma dotyczące budżetu, wieloletniej prognozy finansowej, przeprowadzenia kontroli, interpretacji przepisów finansowych i możliwych wariantów postępowania,
- kolegium kilkakrotnie uchylało uchwały, zmieniane przez radnych w trakcie sesji, jako niezgodne z prawem,
- także uchwały dotyczące przyjęcia sprawozdania finansowego i udzielenia absolutorium zostały zakwestionowane przez Kolegium RIO jako podjęte z naruszeniem prawa.

Tak więc opinia nt. wywiązywania się przez Burmistrza z obowiązków służbowych, sporządzona przez Przewodniczącego RM który także kandydował na Burmistrza, nie może być uznana za wiarygodną i bezstronną.

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

Odwołanie wniesione przez Obwinionego zasługuje na uwzględnienie, jednakże z innych względów niż podniesione w odwołaniu.

Podstawę oceny prawidłowości orzeczenia komisji pierwszej instancji stanowią winny przepisy materialne i proceduralne mające zastosowanie w przedmiotowej sprawie. Stosownie do art. 108 ust. 1 pkt 55 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, środki Funduszu Pracy przeznacza się na finansowanie dofinansowania pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o systemie oświaty.

Zakres i zasady dofinansowania kosztów kształcenia młodocianych pracowników określa art. 70b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Stosownie do ust. 1 ww. artykułu pracodawca w celu uzyskania dofinansowania musi spełnić łącznie nw. warunki

1. zawarcie z młodocianym pracownikiem umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego,
2. posiadanie przez pracodawcę lub osobę prowadzącą zakład w imieniu pracodawcy albo przez osobę zatrudnioną u pracodawcy kwalifikacji wymaganych do prowadzenia przygotowania zawodowego młodocianych,
3. ukończenie przez młodocianego pracownika nauki zawodu lub przyuczenia do wykonywania określonej pracy oraz zdania egzaminu.

Z kolei ust. 6 ww. artykułu stanowi, iż dofinansowanie przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce zamieszkania młodocianego pracownika, w drodze decyzji, po stwierdzeniu spełnienia warunków określonych w ustępie 1. Dofinansowania udziela się, zgodnie z ust. 7, wyłącznie na wniosek pracodawcy złożony w terminie 3 miesięcy od dnia zdania egzaminu przez pracownika młodocianego (a nawet jak stwierdził NSA od daty ogłoszenia wyników egzaminu). Powyższy termin ma charakter materialno-prawny i jako taki nie podlega przywróceniu na podstawie przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

Procedura rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie prowadzona jest w oparciu o przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Stosownie do art. 35 § 3 Kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego dni od dnia doręczenia powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca. Z kolei w myśl art. 104 § 1 Kpa organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji. Od wydanej decyzji Stronie na mocy art. 129 Kpa przysługuje odwołanie, które wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.

Niezależnie od powyższych regulacji ustawowych na mocy porozumienia z dnia 6 marca 2014 r. znak: (...), zawartego pomiędzy Wojewodą (...) a Miastem (...) – reprezentowanym

przez Burmistrza na podstawie art. 109c w związku z art. 108 ust. 1 pkt 55, art. 106 ust. 1 pkt 4e ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz w związku z art. 70b ustawy o systemie oświaty, środki na dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników przekazywane są Gminie/Miastu na podstawie wniosku składanego w terminie do 10-go dnia miesiąca. Podkreślić jednak należy, że porozumienie powyższe nie jest wymagane przez obowiązujące przepisy prawa. Nie może zatem wyznaczać prawnych ram postępowania, których naruszenie będzie skutkowało naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Środki, z których finansowane jest dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych pracowników nie są częścią budżetu gminy ani planu finansowego urzędu. Ponieważ wskazane wyżej porozumienie nie wynika z przepisów prawa nie można również powiedzieć, że zaciągnięcie zobowiązania nastąpiło z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

W bezspornie ustalonym stanie faktycznym sprawy, wniosek pracodawcy wniesiony w dniu 2 grudnia 2014 r. podlegał rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu w terminie 30 dni tj. najpóźniej do dnia 2 stycznia 2015 r. W przedmiotowej sprawie decyzja została wydana w dniu 29 grudnia 2014 r. Biorąc pod uwagę ustawowy 14-dniowy termin na złożenie odwołania, decyzja stała się prawomocna i wykonalna po 10 stycznia 2015 r. tj. po terminie składania wniosków (do 10-go dnia miesiąca za dany miesiąc), określonym w powołanym porozumieniu z dnia 6 marca 2014 r.

Odnosnie wydanej decyzji, organ ją wydający, po stwierdzeniu spełnienia przez pracodawcę ustawowych warunków, określonych w art. 70b ust. 1 ustawy o systemie oświaty, potwierdzających prawo pracodawcy do otrzymania dofinansowania, ma obowiązek wydać decyzję przyznającą pracodawcy dofinansowanie zwrotu kosztów kształcenia.

Komisja Orzekająca I instancji, wskazując, iż Obwiniony naruszył art. 70b ust. 8 i ust. 10 ustawy o systemie oświaty oraz art. 108 ust. 1 pkt 55 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, nie wyjaśniła, jak zostały one naruszone przez Obwinionego. Nie zasadny jest także, podniesiony przez RKO, zarzut braku złożenia wniosku o zwiększenie środków na 2014 rok, co umożliwiłoby Wojewodzie zwiększenie limitu określonego w

porozumieniu z dnia 6 marca 2014 r. Tym samym realizacja postanowień decyzji Burmistrza (...) z dnia 29 grudnia 2014 r. nastąpić mogła dopiero po zwiększeniu planu finansowego (limitu środków) na 2014 r. Należy podkreślić, że choć decyzja została wydana w dniu 29 grudnia 2014 r. to uwzględniając 14-dniowy termin na ewentualne złożenie odwołania, decyzja stała się ostateczna, a tym samym wykonalna w styczniu 2015 r. W związku z powyższym, nie można zasadnie twierdzić, że decyzja Obwinionego powinna mieć swoje pokrycie w środkach przewidzianych w porozumieniu na 2014 r. Wypłata należnej kwoty mogła bowiem nastąpić nie wcześniej niż w dacie uprawomocnienia się decyzji (po upływie terminu na złożenie odwołania) czyli w styczniu 2015 r. Wystąpienie o przyznanie środków na rok 2014 mogłoby narazić Obwinionego na zwrot niewykorzystanych w 2014 r. środków wraz z odsetkami od oprocentowania bankowego w terminie do dnia 8 stycznia 2015 r. stosownie do § 2 pkt 6 porozumienia z dnia 6 marca 2014 r.

Biorąc powyższe pod uwagę Główna Komisja Orzekająca postanowiła uwzględnić wniosek Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych złożony na rozprawie odwoławczej i orzekła jak w sentencji.