



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 20 lutego 2017 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Tomasz Słaboszowski (<i>spr.</i>)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Berek
	<i>Członek GKO:</i>	Ireneusz Piasecki
Protokolant:		<i>Anna Jedlińska</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Jacka Krawczyka**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 lutego 2017 r. odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2016 r., sygn. akt RIO- KO-04/2016, którym uniewinniono Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta (...), od stawianego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na (cytat z orzeczenia) „dokonaniu wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez poniesienie w okresie od 27 lutego do 28 listopada 2012 r. – zamiast w formie dotacji celowych, bezpośrednio z budżetu Gminy na wykonanie zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu zrealizowanych przez organizacje pozarządowe (...) Zespoły Sportowe: (...) – wydatków w łącznej kwocie 50 434,86 zł, w tym na podstawie dowodów:

- 1) (...) Zespół Sportowy (X),
- 2) (...) Zespół Sportowy (Y),
- 3) (...) Zespół Sportowy (Z),

co było niezgodne z art. 221 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).”

oraz kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł obciążono Skarb Państwa,

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.), uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i na podstawie art. 82 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2014r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie (zwana dalej Komisją Orzekającą I instancji) uniewinniła (...) – Wójta Gminy (...) od popełnienia czynu, określonego w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) – zwanej dalej uodnfp, polegającego na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących realizacji poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez poniesienie w okresie od 27 lutego do 28 listopada 2012 r. – zamiast w formie dotacji celowych – bezpośrednio z budżetu Gminy na wykonanie zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu, zrealizowanych przez organizacje pozarządowe – (...) Zespoły Sportowe wydatków w łącznej kwocie 50.434,86 zł, w tym przez (X) – 13.003,79 zł, (Y) – 22.618,52 oraz (Z) – 14.812,56 zł, co w ocenie strony oskarżycielskiej było niezgodne z art. 221 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

W wyniku złożonego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (zwanego dalej Zastępcą Rzecznika I instancji) odwołania Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwana dalej Główna Komisja Orzekająca) w dniu 23 listopada 2015 r. uchyliła zaskarżone Orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji i przekazała sprawę do ponownego rozpatrzenia.

W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że udowodniony stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości. (...) niewątpliwie finansował w okresie od 27 lutego do 28 listopada 2012 r. bezpośrednio z budżetu Gminy zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu realizowane przez organizacje pozarządowe (...) Zespoły Sportowe. W ocenie Głównej Komisji Orzekającej brak jest przepisu, który stanowić mógłby podstawę dla takiego finansowania działalności klubów sportowych. Podstawa taka jest konieczna mając na uwadze powszechną zasadę odnoszącą się do działalności organów publicznych, która statuuje obowiązek działania w oparciu o przepisy prawa. Z całą pewnością podstawy takiej nie stanowi wskazany przez Komisję Orzekającą I instancji art. 7 ust. 1 ustawy dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn.zm.). W tym zakresie słuszny jest pogląd oskarżenia, iż (...) swoim działaniem naruszył jedną z podstawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi, o której mowa w art. 221 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.), bowiem w okresie od 27 lutego do 28 listopada 2012 r. – zamiast w formie dotacji celowych – bezpośrednio z budżetu Gminy (...) dokonał wydatków w łącznej kwocie 50.434,86 zł na wykonanie zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu, zrealizowanych przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku, to jest (...) Zespoły Sportowe. Trafnie zatem wskazano, iż doszło do naruszenia art. 221 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, a w związku z tym doszło do wyczerpania znamion naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 uondfp. Równocześnie Komisji Orzekającej I instancji zalecono przeanalizowanie podmiotowych przesłanek przypisania odpowiedzialności w tym winy oraz ewentualnie wymiaru kary, zwłaszcza w kontekście wskazania przez stronę obwinioną interpretacji przepisów przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie.

W dniu 13 kwietnia 2016 r. Komisja Orzekająca I instancji ponownie uniewinniła (...) od czynu określonego w art. 11 uondfp, w związku z powyższym Zastępca Rzecznika I instancji ponownie wniósł odwołanie zaskarżając Orzeczenie w całości i zarzucając:

- 1) błędną interpretację art. 221 ustawy o finansach publicznych, przez przyjęcie, że przepis ten stanowi podstawę prawną udzielania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowych dla określonych podmiotów, natomiast nie ogranicza możliwości finansowania tych zadań w innej formie, to jest poprzez bezpośrednie ponoszenie wydatków z budżetu gminy oraz
- 2) błędną interpretację art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r o sporcie (Dz. U. z 2016 r., poz. 176 z późn. zm.) przez przyjęcie, że odrębnym przepisem, o którym jest tam mowa może być art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym.

W uzasadnieniu odwołania strona oskarżycielska podniosła, że Główna Komisja Orzekająca wskazała, iż działanie sprawcy wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 uondfp i naruszyło art. 221 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem jedną z możliwości finansowania klubów sportowych jest udzielanie dotacji przy zastosowaniu przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie przez przeprowadzenie otwartego konkursu ofert. Możliwość uzyskania przez klub sportowy nie działający w celu osiągnięcia zysku dotacji celowej z budżetu jednostki terytorialnego przewiduje także art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie. Natomiast w przedmiotowej sprawie nie zastosowano żadnego ze wskazanych trybów, a finansowanie klubów sportowych realizowane było bezpośrednio z budżetu Gminy. W ocenie Głównej Komisji Orzekającej brak jest przepisu stanowiącego podstawę dla takiego finansowania klubów sportowych. Nie stanowi jej wskazany przez Komisję I instancji art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który określa zakres zadań własnych gminy – nie jest on przepisem kompetencyjnym i na jego podstawie nie mogą być podejmowane poszczególne czynności. W ocenie Zastępcy Rzecznika I instancji, Komisja Orzekająca I instancji uniewinniając (...) powtórzyła w zasadzie wszystkie argumenty z poprzedniego orzeczenia wydanego 18 grudnia 2014 r. Dodatkowo wskazała na zmianę treści art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie stwierdzając, że dopiero zmiana tego przepisu w roku 2015 nakładała obowiązek przyznania dotacji celowej dla klubu sportowego na podstawie uchwały, o której mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Z tym ostatnim stwierdzeniem Zastępcy Rzecznika I instancji się nie zgadza i w uzasadnieniu odwołania podnosi, iż zmiana ta nie ma wpływu na interpretację art. 221 ustawy o finansach publicznych oraz art. 27 i 28 ustawy o sporcie z treści, których wynika brak możliwości finansowania klubów sportowych bezpośrednio z budżetu gminy. Równocześnie Komisja Orzekająca I instancji ponownie rozpoznając sprawę wbrew stanowisku II instancji nie

przeanalizowała podmiotowych przesłanek przypisania odpowiedzialności, w tym winy, wskazując co prawda w podstawie prawnej orzeczenia art. 19 ust. 2 uoondfp, ale w żaden sposób nie odniosła się do niego w treści uzasadnienia orzeczenia. Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę odwołanie i wnioski w nim zawarte zdaniem strony oskarżycielskiej należy uznać za uzasadnione.

Przed Główną Komisją Orzekającą 20 lutego 2017 r. odbyła się rozprawa. W wyniku przeprowadzonego postępowania dowodowego strona oskarżycielska wniosła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i ponowne przekazanie sprawy do Komisji Orzekającej I instancji, a strona obwiniona o utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia.

Biorąc powyższe pod uwagę Główna Komisja Orzekająca zważyła co następuje. Orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie może się ostać, bowiem udowodniony stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości. (...) niewątpliwie finansował w okresie od 27 lutego do 28 listopada 2012 r. bezpośrednio z budżetu Gminy zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu realizowane przez organizacje pozarządowe (...) Zespoły Sportowe. W ocenie Głównej Komisji Orzekającej brak jest równocześnie przepisu, który stanowić mógłby podstawę dla takiego finansowania działalności klubów sportowych. Podstawa taka jest konieczna mając na uwadze powszechną zasadę odnoszącą się do działalności organów publicznych, która statuuje obowiązek działania w oparciu o przepisy prawa. Z całą pewnością podstawy takiej nie stanowi wskazany przez Komisję Orzekającą I instancji art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W tym zakresie słuszny jest pogląd oskarżenia, iż (...) swoim działaniem naruszył jedną z podstawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi, o której mowa w art. 221 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, bowiem w okresie od 27 lutego do 28 listopada 2012 r. – zamiast w formie dotacji celowych – bezpośrednio z budżetu Gminy (...) dokonał wydatków w łącznej kwocie 50.434,86 zł na wykonanie zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu, zrealizowanych przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku, to jest (...) Zespoły Sportowe. Trafnie zatem wskazano w odwołaniu, iż doszło do naruszenia art. 221 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, a w związku z tym doszło do wyczerpania znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 uoondfp oraz słuszny jest pogląd oskarżenia, że zmiana treści art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie w roku 2015 (Dz. 2015 r., poz. 1321) nie ma wpływu na interpretację art. 221 ustawy o finansach

publicznych oraz art. 27 i 28 ustawy o sporcie, z których wynika brak możliwości finansowania klubów sportowych bezpośrednio z budżetu gminy.

Równocześnie w ocenie Głównej Komisji Orzekającej działania podjęte przez Komisję Orzekającą I instancji naruszyły art. 150 ust. 2 uondfp, z uwagi na niewykonanie wiążących wskazań co do dalszego postępowania. Komisja Orzekająca I instancji, co słusznie wskazała strona oskarżycielska, powtórzyła w zasadzie argumentację podniesioną w orzeczeniu poprzednio uchylonym, to jest z dnia 18 grudnia 2014 r. Tym samym z uzasadnienia wynika, że czynu w ogóle nie popełniono, a wskazania Głównej Komisji Orzekającej z dnia 23 listopada 2015 r. wyraźnie podnosiły niewątpliwy fakt wyczerpania przedmiotowych znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 uondfp. Równocześnie Komisja Orzekająca I instancji nie wykonała zalecenia przeanalizowania podmiotowych przesłanek przypisania odpowiedzialności w tym winy oraz ewentualnie wymiaru kary, zwłaszcza w kontekście wskazania przez stronę obwinioną interpretacji przepisów dokonywanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie. Stąd przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, ale innej Komisji, to jest Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie. Sprawa jest tym bardziej istotna, że naruszenie przez Komisję Orzekającą I instancji art. 150 ust. 2 ustawy w dniu 13 kwietnia 2016 r. może doprowadzić do częściowego lub nawet całkowitego przedawnienia czynu, z uwagi na upływ terminu przedawnienia z art. 38 ust. 1 ustawy.

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