



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 26 listopada 2012 r.

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

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

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 listopada 2012 r. odwołania Obwinionego od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z dnia 28 czerwca 2012 r., sygn. akt: 4010/16/2012, w zakresie w którym uznano Obwinionego (X), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję zastępcy Burmistrza Miasta winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych:

1. w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej także ustawą, polegających na tym, że:

1) w lipcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 36.007,91 zł, wynikającego z faktury VAT nr 127/2009 z 17 czerwca 2009 r., na zakup wyprawek dla uczniów klas pierwszych, z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a mianowicie art. 35 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2103 z późn. zm.), obecnie art. 44 ust. 2 w zw. z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.),

2) w lipcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 2.849,26 zł, wynikającego z faktury VAT nr 128/2009 z 17 czerwca 2009 r., na zakup wyprawek dla uczniów klas pierwszych, z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a mianowicie art. 35 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 2

ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w zw. z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

3) w lipcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 9.999,95 zł, wynikającego z faktury VAT nr 568/06/2009 z 11 czerwca 2009 r., na zakup laptopów dla uczniów, z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a mianowicie art. 35 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w zw. z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

4) w czerwcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 5.000,00 zł, wynikającego z faktury VAT nr 19/2009 z 25 maja 2009 r., na zakup wyprawek dla niemowląt urodzonych w 2009 r., z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a mianowicie art. 35 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w zw. z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

5) w czerwcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 17.818,00 zł, wynikającego z faktury VAT nr 298/2009 z 25 maja 2009 r., na zakup wyprawek dla niemowląt urodzonych w 2009 r., z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a mianowicie art. 35 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w zw. z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

6) w marcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 4.789,00 zł, wynikającego z faktury VAT nr 2/03/2009 z 13 marca 2009 r., na „spotkanie opłatkowe władz miasta i radnych miejskich”, z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a mianowicie art. 35 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w zw. z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

7) w lipcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 1.327,00 zł, wynikającego z faktury VAT nr 203/2009/D z 2 czerwca 2009 r., na „konsumpcję w dniu 28.05.2009 r. - rozstrzygnięcie konkursu na D.K.”, z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a mianowicie art. 35 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w zw. z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

2. w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegających na tym, że:

1) w dniu 17 sierpnia 2009 r., na podstawie umowy nr S0.166/2009 z 28 lipca 2009 r., udzielił Stowarzyszeniu Pomocy Społecznej AD dotacji w wysokości 97.500,00 zł na realizację programu polityki zdrowotnej „Mama, tata i ja”, z naruszeniem zasad udzielania dotacji, określonych w § 1 ust. 6 w związku z § 1 ust. 4 pkt 5 zasad przeprowadzania konkursu, ustalonych zarządzeniem nr 132/2009 Burmistrza z 8 lipca 2009 r.,

2) w dniu 27 listopada 2009 r., na podstawie umowy nr SO.195/2009 z 23 listopada 2009 r., udzielił Stowarzyszeniu Pomocy Społecznej AD dotacji w wysokości 40.000,00 zł na realizację programu polityki zdrowotnej „Mama, tata i ja”, z naruszeniem zasad udzielania dotacji, określonych w § 1 ust. 7 w związku z § 1 ust. 5 pkt 5 zasad przeprowadzania konkursu, ustalonych zarządzeniem nr 185/2009 Burmistrza z 19 października 2009 r.

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

- I.** na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyła orzeczenie w zakresie dotyczącym uznania Obwinionego winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 8 pkt 1 ustawy polegających na tym, że:
- 1) w dniu 17 sierpnia 2009 r., na podstawie umowy nr SO.166/2009 z 28 lipca 2009 r., udzielił Stowarzyszeniu Pomocy Społecznej AD dotacji w wysokości 97.500,00 zł na realizację programu polityki zdrowotnej „Mama, tata i ja”, z naruszeniem zasad udzielania dotacji, określonych w § 1 ust. 6 w związku z § 1 ust. 4 pkt 5 zasad przeprowadzania konkursu, ustalonych zarządzeniem nr 132/2009 Burmistrza z 8 lipca 2009 r.,
 - 2) w dniu 27 listopada 2009 r., na podstawie umowy nr SO.195/2009 z 23 listopada 2009 r., udzielił Stowarzyszeniu Pomocy Społecznej AD dotacji w wysokości 40.000,00 zł na realizację programu polityki zdrowotnej „Mama, tata i ja”, z naruszeniem zasad udzielania dotacji, określonych w § 1 ust. 7 w związku z § 1 ust. 5 pkt 5 zasad przeprowadzania konkursu, ustalonych zarządzeniem nr 185/2009 Burmistrza z 19 października 2009 r.
- II.** na podstawie art. 147 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyła orzeczenie w zakresie Obwinionej (Z), pełniącej w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Sekretarza Miasta w zakresie dotyczącym uznania Obwinionej winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 8 pkt 1 w sposób opisany powyżej w pkt I.1 i I.2 niniejszego orzeczenia.
- III.** na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny Finansów publicznych uniewinnia obwinionych (X) i (Z) od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 8 pkt 1 ustawy w sposób opisany powyżej w pkt I.1 i I.2 niniejszego orzeczenia.
- IV.** na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyła orzeczenie w pozostałym zaskarżonym zakresie i przekazuje sprawę w tej części do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w zakresie określonym w pkt I, II i III w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie w powyższym zakresie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej. W pozostałym zakresie od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 28 czerwca 2012 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu uznała (X), pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję zastępcy Burmistrza Miasta, winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych:

1. w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zwanej dalej - ustawą, polegających na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a mianowicie art. 35 ust. 2 w związku z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych a obecnie art. 44 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
2. w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegających na udzieleniu dotacji z naruszeniem zasad udzielenia dotacji określonych w § 1 ust. 6 w związku z § 1 ust. 4 pkt 5 zarządzenia nr 132/2009 Burmistrza z 8 lipca 2009 r.

Przypisane Obwinionemu czyny z art. 11 ustawy dotyczyły:

1. dokonania w lipcu wydatków ze środków publicznych na zakup wyprawek dla uczniów klas pierwszych w łącznej kwocie 38.857,17 zł
2. dokonania w lipcu 2009 r. wydatku ze środków publicznych na zakup laptopów dla uczniów w kwocie 9.999,96 zł,
3. dokonania w czerwcu 2009 r. wydatków ze środków publicznych na zakup wyprawek dla niemowląt urodzonych w 2009 r. w łącznej kwocie 22.818,00 zł,
4. dokonania w marcu 2009 r. wydatku ze środków publicznych na „spotkanie opłatkowe władz miasta i radnych miejskich” w kwocie 4.789,00 zł,
5. dokonania w lipcu 2009 r. wydatku ze środków publicznych na konsumpcję w dniu 28.05.2009 r. podczas „rozstrzygnięcia konkursu na D.K.” w kwocie 1.327,00 zł.

Przypisane Obwinionemu czyny z art. 8 pkt 1 ustawy dotyczyły udzielenia w dniach 17 sierpnia 2009 r. i 27 listopada 2009 r. dwóch dotacji w łącznej kwocie 137.500,00 zł Stowarzyszeniu Pomocy Społecznej AD.

Za przypisane czyny wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania.

Od pozostałych zarzutów objętych wnioskiem rzecznika dyscypliny finansów publicznych I instancji z dnia 31 maja 2012 r. Komisja Orzekająca I instancji uniewinniła Obwinionego.

Przedmiotowym orzeczeniem objęto także (Z), pełniącą w czasie popełnienia naruszenia funkcję Sekretarza Miasta, uznając ją winną naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 i art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Regionalna Komisja Orzekająca, na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy odstąpiła od wymierzenia Obwinionej kary. (Z) nie odwołała się od wydanego orzeczenia.

Komisja I instancji ustaliła następujący stan faktyczny, którego Obwiniony nie kwestionował w złożonym odwołaniu.

Uchwałą XXXI/501/2009 Rady Miejskiej z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Strategii Rozwoju Miasta na lata 2007-2013 - w części II rozdział V - „Cele i zadania strategiczne” dodano kierunek V „Promocja miasta” w brzmieniu nadanym załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały oraz kierunek VI „Wspieranie działań prorodzinnych i ochrona zdrowia” w brzmieniu nadanym załącznikiem nr 2 do niniejszej uchwały.

W załączniku nr 1 za podstawowe cele strategiczne uznano między innymi „Promocję rozwoju lokalnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną- promocja rodziny”

W załączniku nr 2 do podstawowych celów strategicznych zaliczono ochronę macierzyństwa, opiekę nad dzieckiem i rodziną oraz promocję rodziny. Do realizacji tych celów wskazano między innymi działania polegające na wprowadzeniu wyprawki rodzinnej, stypendium dla dzieci i młodzieży, wyprawki szkolnej dla pierwszoklasistów. Wykonanie Uchwały powierzono Burmistrzowi Miasta.

W wykonaniu powyższej Uchwały w lipcu 2009 r. Obwiniony (X) zatwierdził do wypłaty wydatki na zakup:

- wyprawek szkolnych dla pierwszoklasistów w łącznej kwocie 38.857,17 zł
- laptopów na nagrody dla najzdolniejszych uczniów w kwocie 9.999,96 zł,
- wyprawek dla niemowląt urodzonych w 2009 r. w łącznej kwocie 22.818,00 zł.

W ramach promocji miasta w marcu 2009 r., Obwiniony zatwierdził do wypłaty wydatki w kwocie 4.789,00 zł na „spotkanie opłatkowe władz miasta i radnych miejskich” oraz w lipcu 2009 r. na „konsumpcję w dniu 28.05.2009 r. – rozstrzygnięcie konkursu na D.K.” w kwocie 1.327,00 zł.

Uchwałą Nr XXXI/488/09 z 18 czerwca 2009 r. w sprawie przyjęcia Programu polityki zdrowotnej – Rada Miejska uchwaliła „Program polityki zdrowotnej pn. „Mama, Tata i Ja” na lata 2009-2010. (Uchwałą nr XXXVII/557/09 z dnia 10 listopada 2009 r. ograniczono realizację programu „Mama, Tata i Ja” do 2009 r.) Wykonanie Uchwały powierzono Burmistrzowi Miasta.

Zarządzeniem Nr 132/2009 Burmistrza Miasta z dnia 8 lipca 2009 r. Burmistrz zarządził przeprowadzenie konkursu ofert na realizację w 2009 r. programu polityki zdrowotnej pn. „Mama, Tata i Ja”, a w załączniku nr 1 do tego zarządzenia zostały ustalone zasady przeprowadzenia konkursu.

W wyniku postępowania konkursowego realizację programu powierzono Stowarzyszeniu Pomocy Społecznej AD, któremu Obwiniony udzielił dotacji 17 sierpnia 2009 r. w kwocie 97.500,00 zł oraz 27 listopada 2009 r. w kwocie 40.000,00 zł. Umowy w sprawie zlecenia zadań i przekazania środków na ich realizację zawarte pomiędzy Miastem a

Stowarzyszeniem, zostały podpisane przez Zastępcę Burmistrza – Pana (X) oraz przez Skarbnika – Panią (Z).

Regionalna Komisja Orzekająca, powołując dyspozycje art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdziła, że „(...) wszelkie organy władzy publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego, w swej działalności przestrzegają muszą obowiązującego porządku prawnego, a ich działania znajdować muszą umocowanie w konkretnych przepisach prawa, które określają jednocześnie granice aktywności publicznej, których władza ta przekraczać nie może”. W ocenie Komisji Orzekającej I instancji, nie było zatem prawidłowe rozumowanie Obwinionych, upatrujące podstaw prawnych do wykonania przez gminę zadań wyłącznie w przepisach art. 6 i art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Mając powyższe na uwadze, Komisja I instancji stwierdziła, że wydatki zatwierdzone przez Obwinionego dotyczące zakupu wyprawek dla uczniów klas pierwszych i zakupu laptopów dla dzieci i młodzieży uzdolnionej zostały poniesione z „rażącym naruszeniem” przepisów art. 90t ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty – bowiem „organ stanowiący samorządu terytorialnego nie określił szczegółowych warunków udzielenia pomocy dzieciom i młodzieży, form i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach, uwzględniając w szczególności przedsięwzięcia sprzyjające eliminowaniu barier edukacyjnych, a także osoby lub grupy osób uprawnione do pomocy oraz potrzeby edukacyjne na danym obszarze.” Zatem dokonano wydatków bez podstawy prawnej co stanowi naruszenie określone w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Podobnie Komisja I instancji oceniła działania Obwinionego w zakresie zatwierdzenia wydatków na zakup wyprawek dla niemowląt. W uzasadnieniu do wydanego orzeczenia Komisja I instancji wskazała, że wydatków tych dokonano w oparciu o zarządzenia wewnętrzne Burmistrza; nr 9/2009 z dnia 13 maja 2009 r. oraz nr 18/2009 z 2 lipca 2009 r., gdzie za podstawę prawną zarządzeń wskazano przepisy art. 31, art. 30 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przywołując przepisy art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Komisja I instancji wskazała, że rada gminy w drodze uchwały może przyznać zamieszkałym na terenie jej działania osobom jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia ich dziecka. Jak stwierdziła Komisja I instancji „(...) w niniejszej sprawie zasady przyznania pomocy nie tylko nie zostały określone przez organ stanowiący, ale brak jest podstaw do przyjęcia, że w ogóle zostały określone”. Dokonano zatem wydatków bez podstawy prawnej, czym naruszono art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W przypadku naruszenia przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 8 pkt 1 ustawy, Komisja I instancji stwierdziła, że „w niniejszej sprawie niewątpliwie doszło do udzielenia dotacji z istotnym naruszeniem zasad ich udzielenia, co jest oczywiste nawet po pobieżnym zapoznaniu się z dokumentacją postępowania w sprawie udzielenia dotacji”. Komisja I instancji stwierdziła, że obydwie dotacje dla stowarzyszenia AD udzielone zostały na zupełnie inne zadanie niż to, które zostało określone w uchwalonym przez Radę Miejską „Programie polityki zdrowotnej pn. „Mama, Tata i Ja”.

Analizując oferty złożone przez stowarzyszenie AD, Komisja I instancji doszła do wniosku, że obydwie oferty nie odpowiadały podstawowym wymogom formalnym, określonym przez Burmistrza Miasta w zarządzeniach nr 132/2009 z 8 lipca 2009 r. i nr 185/2009 z 19 października 2009 r., co, zdaniem Komisji, łatwo można było ustalić porównując treść zarządzeń i złożonych ofert.

Zatem obie oferty stowarzyszenia AD powinny zostać odrzucone, jako niekompletne. Tym samym, w ocenie Komisji, brak było podstaw do udzielenia dotacji stowarzyszeniu AD, a

udzielenie ich nastąpiło z poważnym naruszeniem zasad ich udzielenia, określonych wskazanymi wyżej zarządzeniami Burmistrza Miasta.

Oceniając postępowanie Obwinionego, któremu Komisja I instancji za wskazane w sentencji skarżonego orzeczenia czyny wymierzyła karę upomnienia, wskazano, że z wyjaśnień Obwinionego wynika, iż zatwierdzając wydatki i udzielając dotacji, nie był on zainteresowany ich merytoryczną stroną i nie dociekał ich zgodności z prawem, skupiając się zasadniczo na stronie formalnej, tj. czy dokumenty są podpisane przez wszystkie osoby, które powinny to uczynić. Zdaniem Komisji I instancji, Obwiniony był przekonany, że za stwierdzone nieprawidłowości w zakresie zatwierdzania wydatków nie ponosi odpowiedzialności i dlatego nie interesował się „meritum sprawy” i poprzestawał na formalnym badaniu dokumentów. W tym osądzie utwierdził także Komisję I instancji wniosek Obwinionego o dopuszczenie dowodu z pisma Naczelnika Wydziału Spraw Obywatelskich z 27 sierpnia 2010 r. na okoliczność kompletności ofert stowarzyszenia AD oraz opinii kancelarii prawnej” na okoliczność legalności zatwierdzanych przez Obwinionego wydatków dotyczących wyprawek dla niemowląt” Ustosunkowując się do przedłożonych wniosków dowodowych, Komisja I instancji stwierdziła, że pismo Naczelnika Wydziału Spraw Obywatelskich nie dowodzi kompletności ofert stowarzyszenia AD.

Odnosnie do opinii kancelarii prawnej, Komisja I instancji uznała, że nie ma ona znaczenia w sprawie, „odzwierciedla jedynie pogląd jej autora”, a Komisja ma obowiązek dokonać analizy prawnej zarzucanych Obwinionemu czynów, a opinia taka nie jest dla niej wiążąca. Komisja podkreśliła, że podobnie Obwiniony - własnych ustaleń co do podstaw prawnych dokonania wydatku powinien dokonać, przed podjęciem decyzji o jego zatwierdzeniu.

Postawa Obwinionego, który konsekwentnie przed Komisją I instancji utrzymywał, że działania jego były zgodne z prawem, a podpisując dokumenty świadomie nie zagłębiał się w meritum sprawy, pozwoliła Komisji wysnuć przypuszczenie, że może to doprowadzić do popełnienia kolejnych naruszeń i zrodziło wątpliwości co do szczególnej dbałości o środki publiczne, której wymaga się od osoby pełniącej funkcję Zastępcy Burmistrza. Ostatecznie Komisja I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia, uwzględniając specyficzny sposób przeniesienia odpowiedzialności za decyzje podejmowane przez Burmistrza na inne osoby, w tym na Obwinionego. Komisja uznała, że powinno to skłonić Obwinionego do bardzo wnikliwej analizy wszystkich zatwierdzanych do wypłaty wydatków z tą świadomością, że w istocie to on odpowiada za skutki działań innej osoby.

Obwiniony - pismem z dnia 29 sierpnia 2012 r. - odwołał się od orzeczenia pierwszej instancji, wnosząc o zmianę zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie go od przypisanych mu czynów lub ewentualnie zmianę zaskarżonego orzeczenia poprzez odstąpienie od wymierzenia mu kary.

Główna Komisja Orzekająca, po dokonaniu analizy stanu prawnego, uznała, że zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, rozpozna sprawę na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu orzekania, bowiem przepisy obowiązujące w czasie popełnienia czynów nie są względniejsze dla Obwinionego.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania zarzutów, Główna Komisja Orzekająca, stwierdziła, że wniesione odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Podstawą uchylecia orzeczenia pierwszej instancji i uniewinnienia Obwinionego od zarzutu naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 8 pkt 1 ustawy polegających

na udzieleniu dotacji stowarzyszeniu AD z naruszeniem zasad udzielenia dotacji, określonych w § 1 ust. 6 w związku z § 1 ust. 4 pkt 5 zasad przeprowadzania konkursu ustalonych zarządzeniami Burmistrza nr 132/2009 i 185/2009- było uwzględnienie jednej z naczelnych zasad odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wyrażonej w art. 19 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a wynikającej z sankcyjnego charakteru tych przepisów. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Konsekwencją powyższego jest obowiązek wskazania we wszystkich istotnych dokumentach procesowych postępowania przepisu prawa, który został naruszony działaniem Obwinionego.

W orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej utrwalony jest pogląd, że ustawodawca w przepisach ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych posługuje się pojęciem ustawy w szerokim znaczeniu. Oznacza to, że chodzi tutaj zarówno o samą ustawę, jak i wszystkie akty wykonawcze wydane na jej podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w tej ustawie. W tym względzie zasadne wydaje się przytoczenie stwierdzenia zawartego w orzeczeniu GKO z 24 maja 2007 r., (sygn. DF/GKO-4900-9/9/RN-3/07/427), że zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych członkowie komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, są niezawiśli w zakresie orzekania i podlegają wyłącznie przepisom prawa. Podstawa orzekania w przypadku członków komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje zatem prawo w rozumieniu źródeł prawa ustalone przez normy wynikające z przepisu art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zgodnie z ukształtowaną przez NSA linią orzecniczą przepisy powszechnie obowiązującego prawa obejmują nie tylko ratyfikowane umowy międzynarodowe, akty ustawodawcze, ale także akty wykonawcze wydane na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie, tj. rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W orzeczeniu z dnia 21 lipca 2010 r. (sygn. BDF1/4900/41/47/RN-13/11/1524) Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że przepis prawa miejscowego (jako jeden z konstytucyjnych źródeł prawa) może być wskazany jako naruszony czynem kwalifikowanym jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych z tą konsekwencją, że jego zmiana musi być uwzględniana przy ocenie zarzutu na wszystkich etapach postępowania, zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uwzględniając powyższe rozważania, Główna Komisja Orzekająca uznała, że za przepis prawa, którego naruszenie może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie może zostać uznany przepis aktu o charakterze wewnętrznie obowiązującym jak w niniejszej sprawie – postanowienie zawarte w zarządzeniu Burmistrza. Przeciwności uznania takiej normy za przepis prawa w rozumieniu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przemawia konstytucyjny katalog źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Jak stwierdziła GKO w orzeczeniu z dnia 22 marca 2012 r. (sygn. BDF1/4900/61/61/12/1636), cyt. „(...) gdyby uznać, że przywołane we wniosku o ukaranie, a następnie w orzeczeniu pierwszej instancji zarządzenia wewnętrzne (...) wyznaczały ramy prawne działania obwinionego, paradoksalnie prowadziłyby to do konkluzji, że sytuacje te kształtował sam obwiniony (...). W konsekwencji to obwiniony, korzystając z możliwości zmiany lub uchylecia tych zarządzeń, w sposób bezpośredni wpływałby na kształt orzeczenia organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które zgodnie z art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie

dyscypliny finansów publicznych zmianę taką musiałyby uwzględnić na korzyść obwinionego.”

W związku z powyższym, GKO uniewinniła Obwinionego (X) od – opisanych w sentencji orzeczenia - zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 8 pkt 1 ustawy, uznając, że w zarzuconych czynach brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ponieważ nie można wskazać przepisu powszechnie obowiązującego prawa, którego naruszenia miałyby dopuścić się Obwiniony. Uwzględniając dyspozycję art. 147 ust. 2 ustawy, GKO stwierdziła konieczność uchylecia orzeczenia w zakresie przypisania odpowiedzialności za te same naruszenia drugiej Obwinionej – (Z), albowiem te same względy przemawiają za uniewinnieniem Obwinionej od popełnienia naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 8 pkt 1 ustawy.

Główna Komisja Orzekająca uchyliła orzeczenie w pozostałym zaskarżonym zakresie i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą. Należy bowiem zgodzić się z Obwinionym, że Komisja I instancji zaniechała oceny jego odpowiedzialności w kontekście winy.

Główna Komisja Orzekająca, dzielając w tym zakresie stanowisko obecnego na rozprawie Zastępcy Głównego Rzecznika, stwierdziła, że 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. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonywanie obowiązku.

GKO podziela stanowisko Obwinionego, że ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, iż Obwiniony zatwierdzając wydatki na wyprawki dla uczniów klas pierwszych postępował zgodnie z obowiązującymi procedurami.

Upoważnienie do zatwierdzenia wydatków na zakup wyprawek dla pierwszoklasistów wynikało z uchwały nr XXXI/501/2009 Rady Miejskiej, gdzie w Załączniku nr 2 w zadaniach służących realizacji celów uznanych za strategiczne wymieniono cyt. „wyprawka szkolna dla pierwszoklasistów.”

Komisja I instancji, powołując się na przepisy art. 90t ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, stwierdziła, że podjęta przez organ stanowiący uchwała w sprawie sfinansowania wyprawek nie mogła stanowić upoważnienia do zatwierdzenia wydatku, nie spełniała bowiem wymogów wynikających ze wskazanego przepisu ustawy o systemie oświaty. Zdaniem Komisji I instancji, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - na podstawie art. 90t ustawy o systemie oświaty – powinien określić szczegółowe warunki udzielenia pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakres tej pomocy, w tym stypendia dla uzdolnionych uczniów oraz tryb postępowania w tych sprawach, czego w niniejszej sprawie nie uczynił ograniczając się do ogólnikowo sformułowanego zdania „wyprawka szkolna dla pierwszoklasistów”.

Jak stwierdził Obwiniony w odwołaniu, z czym należy się zgodzić, zarzuty kierowane przez Komisję I instancji pod adresem Obwinionego – de facto dotyczą zastrzeżeń co do kształtu uchwał Rady Miasta - co w odniesieniu do wydatku na zakup wyprawek dotyczyło w szczególności małej szczegółowości podjętej uchwały, w świetle ustawy o systemie oświaty.

Obwiniony wskazał na nietrafność zarzutów kierowanych pod jego adresem - stwierdził cyt. „w większości są to zarzuty o charakterze prawnym za co ja jako osoba nie wchodząca w

skład organu podejmującego uchwałę, a zarazem nie uczestnicząca w sporządzaniu aktu prawnego (projektu uchwały) i nie opiniująca jej formalnoprawnej zgodności z przepisami prawa nie miałem żadnego wpływu na ostateczny kształt uchwał Rady Miasta”.

GKO - podzielając argumenty Obwinionego - wskazuje na utrwalone w tym zakresie orzecznictwo. W orzeczeniu z 8 lipca 2002 r. Nr DF/GKO/Odw.-14/16-18/2002, GKO stwierdziła, że „uchwała ta (rady gminy)- jako akt prawny stanowi upoważnienie dla zarządu gminy do dokonywania wydatków. Odpowiedzialności za sprzeczność tej uchwały z ustawą nie powinno się przenosić na członków zarządu, którzy mieli obowiązek jej wykonania.” Takie stanowisko prezentują też autorzy (Piotr Gryśka, Tomasz Robaczyński) komentarza do ustawy pt. „Dyscyplina finansów publicznych Komentarz” – wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2006 r.

Mając powyższe na uwadze, GKO nie znajduje argumentów, a przede wszystkim dowodów w zgromadzonym materiale, które potwierdzałyby winę Obwinionego.

Należy podkreślić, że procedury wewnętrznej kontroli wynikające z „Instrukcji w sprawie obiegu dokumentów księgowych w Urzędzie Miejskim” stanowiącej załącznik nr 5/2000 Burmistrza Miasta z dnia 28 lipca 2000 r. – kontrolę merytoryczną dokumentów księgowych przypisują wszystkim Naczelnikom Wydziałów - co potwierdzają własnoręcznym podpisem. Zatem - jak w odwołaniu wskazuje Obwiniony - mając na zatwierdzanych dokumentach podpisy wszystkich osób odpowiedzialnych za kontrolę merytoryczną i formalnoprawną nie wynikał - w jak to określił - „meritum sprawy”.

GKO podziela jednak stanowisko Komisji I instancji, że istniejący w Mieście sposób przenoszenia odpowiedzialności za decyzje podejmowane przez Burmistrza na inne osoby jest niewątpliwie specyficzny i uwalnia Burmistrza od wszelkiej odpowiedzialności za podejmowane decyzje w zakresie akceptowania ponoszonych wydatków.

Reasumując, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego można stwierdzić, że Obwiniony postępował zgodnie z procedurami, posiadał upoważnienie do zatwierdzenia wydatków w postaci stosownej uchwały rady miejskiej, dokumenty miały parafy właściwych osób, nie wiadomo więc, na czym miałyby polegać wina Obwinionego. GKO podzieliła w tym zakresie stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika, że w aktach sprawy brak jest dowodów winy. Dlatego GKO uchyliła orzeczenie w zaskarżonym zakresie i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania.

Komisja I instancji, rozpoznając ponownie sprawę w przekazanym zakresie, winna wyraźnie wskazać podstawy i argumenty dotyczące przypisania Obwinionemu winy w zarzuczanych czynach. Wątek winy, szczególnie w kontekście dyspozycji art. 19 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, został przez Komisję I instancji w wydanym orzeczeniu potraktowany marginesowo, a jest on niezmiernie istotny dla uznania, bądź nie Obwinionego odpowiedzialnym za popełnienie zarzuczanych czynów.

Komisja I instancji uznała arbitralnie, że Obwiniony jest winny, ale nie podała żadnych dowodów potwierdzających możliwość przypisania mu winy, nie wypowiedziała się też na temat dowodów, które przeczą możliwości przypisania Obwinionemu winy.

W ponownym rozpoznaniu sprawy Komisja I instancji, w świetle zgromadzonego materiału dowodowego winna również wskazać, jak w tym konkretnym przypadku powinien się zachować Obwiniony, aby nie naruszyć dyscypliny finansów publicznych.

Stwierdzając powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji