



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 20 lipca 2017 r.

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

Przewodniczący:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Jan Pyrcak (<i>spr.</i>)
Członkowie:	<i>Zastępca Przewodniczącego GKO:</i>	Wojciech Robaczyński
	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryśka
Protokolant:		Dorota Machnicka

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 20 lipca 2017 r., odwołania Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie z dnia 23 listopada 2016 r. sygn. akt RIO-52/DFP-28/2016, w zakresie którym Regionalna Komisja Orzekająca uznała Obwinionego (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1311) zwanej uondfp, polegające na:

1) dokonaniu wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków w dziale 926 „Kultura fizyczna”, rozdz. 92604 „Instytucje kultury fizycznej”, § 4010 „Wynagrodzenia osobowe pracowników” w 2013 r. w kwocie 14.057,97 zł i w 2014 r. w kwocie 21.627,33 zł z tytułu przyznania dodatków specjalnych do uposażenia miesięcznego i wypłacając należności:

- robotnikowi gospodarczemu w kwocie 106,67 zł za marzec oraz po 280,00 zł za okres od kwietnia do grudnia 2013 r. - łącznie 2.626,67 zł i po 280,00 zł za okres od stycznia do grudnia 2014 r. - łącznie 3.360,00 zł,

- robotnikowi wykwalifikowanemu w kwocie 250,00 zł za grudzień 2013 r. oraz 150,00 zł za luty, 175,00 zł za sierpień i po 250,00 zł za pozostałe miesiące do końca grudnia 2014 r. - łącznie 2.825,00 zł,

- robotnikowi wykwalifikowanemu w kwocie 180,00 zł za czerwiec i po 300,00 zł od lipca do grudnia 2013 r. - łącznie 1.980,00 zł oraz 250,00 zł za maj, 280,00 zł za czerwiec i po 300,00 zł za pozostałe miesiące do końca grudnia 2014 r. - łącznie 3.530,00 zł,

- robotnikowi gospodarczemu w kwocie 270,00 zł za czerwiec 2013 r. i po 300,00 zł od lipca do grudnia 2013 r. - łącznie 2.070,00 zł oraz 260,00 zł za czerwiec, 200,00 zł za lipiec, 270,00 zł za sierpień i po 300,00 zł za pozostałe miesiące 2014 r. - łącznie 3.430,00 zł,

- robotnikowi wykwalifikowanemu w kwocie 70,00 zł za czerwiec oraz po 280,00 zł za pozostałe miesiące 2013 r. - łącznie 1.750,00 zł oraz po 280,00 zł za okres od stycznia do grudnia 2014 r. - łącznie 3.360,00 zł,

- robotnikowi wykwalifikowanemu w kwocie 50,00 zł za czerwiec i po 200,00 zł za pozostałe miesiące 2013 r. - łącznie 1.250,00 zł oraz 100,00 zł za marzec, 13,33 zł za kwiecień, 73,33 zł za maj, 126,67 zł za listopad i po 200,00 zł za pozostałe miesiące do końca 2014 r. - łącznie 1.913,33 zł,

- sprzątacze w kwocie 251,33 zł za styczeń, po 290,00 zł od lutego do maja oraz po 200,00 zł za pozostałe miesiące do końca 2013 r. - łącznie 2.811,33 zł oraz po 200,00 zł za okres od stycznia do lipca i po 100,00 zł za okres od sierpnia do końca 2014 r. - łącznie 1.900,00 zł,

- inspektorowi ds. kadr w kwocie za okres od stycznia do końca grudnia 2013 r. - łącznie 1.320,00 zł oraz 99,00 zł za marzec i po 110,00 zł za pozostałe miesiące do końca 2014 r. - łącznie 1.309,00 zł;

czynem tym naruszono art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1202), zezwalającego na przyznanie dodatku specjalnego pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań oraz § 6 pkt 3 Regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Ośrodku Sportu i Rekreacji (...), wprowadzonego Zarządzeniem Nr 1A/2009 dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...) z dnia 14 maja 2009 r. stanowiącego, że dodatek specjalny może być przyznany pracownikowi na czas określony, nie dłuższy niż rok,

2) dokonaniu wydatków w 2013 r. w kwocie 4.155,73 zł i w 2014 r. w kwocie 13.812,53 zł (łącznie 17.968,26 zł) ze środków publicznych, z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez zatwierdzenie do zapłaty ze środków Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...) z dz. 926, rozdz. 92604 §§ 4210 i 4300 wydatków na imprezy organizowane przez inne podmioty niż Ośrodek, w stosunku do których wspieranie lub powierzenie było dopuszczalne tylko po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 z późn. zm.), a które zostały tymi działaniami naruszone; imprezy te obejmowały:

- driftowe zakończenie sezonu autodrom w dniu 12 października 2014 r., której organizatorem był (...) – wydatki w kwocie 3.726,60 zł poniesione w dniach od 13 października 2014 r. do 25 listopada 2014 r.;

- młodzieżowe Mistrzostwa Polski w podnoszeniu ciężarów w dniu 24 maja 2013 r. - wydatki w kwocie 1.169,73 zł poniesione w dniach 27 maja 2013 r. oraz w dniach 16-19 października 2014 r. - wydatki w kwocie 6.220,93 zł poniesione w dniach od 20 października 2014 r. do 20 listopada 2014 r. Organizatorem imprezy był Ludowy Klub Sportowy (...) oraz Okręgowy Związek Podnoszenia Ciężarów;

- XII Diecezjalny Turniej Halowej Piłki Nożnej dla Liturgicznej Służby Ołtarza Diecezji (...) w dniu 11 października 2014 r., której organizatorami byli Diecezjalny Duszpasterz Liturgicznej Służby Ołtarza oraz Diecezjalny Duszpasterz Sportowców – wydatki w kwocie 1.863,01 zł poniesione w dniach od 20 października 2014 r. do 14 listopada 2014 r.;

- finałowy turniej ministrantów Diecezji (...) w dniu 15 listopada 2015 r., których organizatorami byli Diecezjalny Duszpasterz Liturgicznej Służby Ołtarza oraz Diecezjalny Duszpasterz Sportowców – wydatki w kwocie 2.001,99 zł poniesione w dniach od 13 listopada 2014 r. do 1 grudnia 2014 r.;

- XI Diecezjalny Turniej Halowej Piłki Nożnej dla Liturgicznej Służby Ołtarza Diecezji w dniu 26 października 2013 r., której organizatorami byli Diecezjalny Duszpasterz Liturgicznej Służby Ołtarza Diecezji oraz Diecezjalny Duszpasterz Sportowców – wydatki w kwocie 2.986,00 zł poniesione w dniach od 31 października 2013 r. do 26 listopada 2013 r.

oraz wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

orzeka:

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp uchyła orzeczenie w zaskarżonym zakresie i w tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie na rozprawach w dniach 13 października i 17 listopada 2016 r. rozpatrzyła sprawę Pana (...) - byłego Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...) (OSIR). Orzeczeniem ogłoszonym w dniu 23 listopada 2016 r. Regionalna Komisja Orzekająca uznała Obwinionego (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o

odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1311) zwanej uondfp, polegające na:

1) dokonaniu wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków w dziale 926 „Kultura fizyczna”, rozdz. 92604 „Instytucje kultury fizycznej”, § 4010 „Wynagrodzenia osobowe pracowników” w 2013 r. w kwocie 14.057,97 zł i w 2014 r. w kwocie 21.627,33 zł z tytułu przyznania dodatków specjalnych do uposażenia miesięcznego i wypłacając należności:

- robotnikowi gospodarczemu w kwocie 106,67 zł za marzec oraz po 280,00 zł za okres od kwietnia do grudnia 2013 r. - łącznie 2.626,67 zł i po 280,00 zł za okres od stycznia do grudnia 2014 r. - łącznie 3.360,00 zł,

- robotnikowi wykwalifikowanemu w kwocie 250,00 zł za grudzień 2013 r. oraz 150,00 zł za luty, 175,00 zł za sierpień i po 250,00 zł za pozostałe miesiące do końca grudnia 2014 r. - łącznie 2.825,00 zł,

- robotnikowi wykwalifikowanemu w kwocie 180,00 zł za czerwiec i po 300,00 zł od lipca do grudnia 2013 r. - łącznie 1.980,00 zł oraz 250,00 zł za maj, 280,00 zł za czerwiec i po 300,00 zł za pozostałe miesiące do końca grudnia 2014 r. - łącznie 3.530,00 zł,

- robotnikowi gospodarczemu w kwocie 270,00 zł za czerwiec 2013 r. i po 300,00 zł od lipca do grudnia 2013 r. - łącznie 2.070,00 zł oraz 260,00 zł za czerwiec, 200,00 zł za lipiec, 270,00 zł za sierpień i po 300,00 zł za pozostałe miesiące 2014 r. - łącznie 3.430,00 zł,

- robotnikowi wykwalifikowanemu w kwocie 70,00 zł za czerwiec oraz po 280,00 zł za pozostałe miesiące 2013 r. - łącznie 1.750,00 zł oraz po 280,00 zł za okres od stycznia do grudnia 2014 r. - łącznie 3.360,00 zł,

- robotnikowi wykwalifikowanemu w kwocie 50,00 zł za czerwiec i po 200,00 zł za pozostałe miesiące 2013 r. - łącznie 1.250,00 zł oraz 100,00 zł za marzec, 13,33 zł za kwiecień, 73,33 zł za maj, 126,67 zł za listopad i po 200,00 zł za pozostałe miesiące do końca 2014 r. - łącznie 1.913,33 zł,

- sprzątacze w kwocie 251,33 zł za styczeń, po 290,00 zł od lutego do maja oraz po 200,00 zł za pozostałe miesiące do końca 2013 r. - łącznie 2.811,33 zł oraz po 200,00 zł za okres od stycznia do lipca i po 100,00 zł za okres od sierpnia do końca 2014 r. - łącznie 1.900,00 zł,

- inspektorowi ds. kadr w kwocie za okres od stycznia do końca grudnia 2013 r. - łącznie 1.320,00 zł oraz 99,00 zł za marzec i po 110,00 zł za pozostałe miesiące do końca 2014 r. -

łącznie 1.309,00 zł;

czynem tym naruszono art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1202), zezwalającego na przyznanie dodatku specjalnego pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań oraz § 6 pkt 3 Regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Ośrodku Sportu i Rekreacji w (...), wprowadzonego Zarządzeniem Nr 1A/2009 dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...) z dnia 14 maja 2009 r. stanowiącego, że dodatek specjalny może być przyznany pracownikowi na czas określony, nie dłuższy niż rok,

2) dokonaniu wydatków w 2013 r. w kwocie 4.155,73 zł i w 2014 r. w kwocie 13.812,53 zł (łącznie 17.968,26 zł) ze środków publicznych, z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez zatwierdzenie do zapłaty ze środków Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...) z dz. 926, rozdz. 92604 §§ 4210 i 4300 wydatków na imprezy organizowane przez inne podmioty niż Ośrodek, w stosunku do których wspieranie lub powierzenie było dopuszczalne tylko po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 z późn. zm.), a które zostały tymi działaniami naruszone; imprezy te obejmowały:

- driftowe zakończenie sezonu autodrom w dniu 12 października 2014 r., której organizatorem był (...) – wydatki w kwocie 3.726,60 zł poniesione w dniach od 13 października 2014 r. do 25 listopada 2014 r.;

- młodzieżowe Mistrzostwa Polski w podnoszeniu ciężarów w dniu 24 maja 2013 r. - wydatki w kwocie 1.169,73 zł poniesione w dniach 27 maja 2013 r. oraz w dniach 16-19 października 2014 r. - wydatki w kwocie 6.220,93 zł poniesione w dniach od 20 października 2014 r. do 20 listopada 2014 r. Organizatorem imprezy był Ludowy Klub Sportowy oraz Okręgowy Związek Podnoszenia Ciężarów;

- XII Diecezjalny Turniej Halowej Piłki Nożnej dla Liturgicznej Służby Ołtarza Diecezji w dniu 11 października 2014 r., której organizatorami byli Diecezjalny Duszpasterz Liturgicznej Służby Ołtarza oraz Diecezjalny Duszpasterz Sportowców – wydatki w kwocie 1.863,01 zł poniesione w dniach od 20 października 2014 r. do 14 listopada 2014 r.;

- finałowy turniej ministrantów Diecezji w dniu 15 listopada 2015 r., których organizatorami

byli Diecezjalny Duszpasterz Liturgicznej Służby Ołtarza oraz Diecezjalny Duszpasterz Sportowców – wydatki w kwocie 2.001,99 zł poniesione w dniach od 13 listopada 2014 r. do 1 grudnia 2014 r.;

- XI Diecezjalny Turniej Halowej Piłki Nożnej dla Liturgicznej Służby Ołtarza Diecezji w dniu 26 października 2013 r., której organizatorami byli Diecezjalny Duszpasterz Liturgicznej Służby Ołtarza Diecezji oraz Diecezjalny Duszpasterz Sportowców – wydatki w kwocie 2.986,00 zł poniesione w dniach od 31 października 2013 r. do 26 listopada 2013 r.

Za przypisane czyny Regionalna Komisja Orzekająca wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł. Jednocześnie Regionalna Komisja Orzekająca na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 26 uodnfp uniewinniła p. (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 tej uodnfp, polegającego na dokonaniu wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków z tytułu dokonania zapłaty za ukończone przez dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...) kursy instruktorskie oraz przez wypłatę w 2014 r. pracownikom wynagrodzenia w kwocie 610,00 zł niezgodnie z Regulaminem wynagradzania pracowników Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...).

W toku postępowania przed Regionalną Komisją Orzekającą Obwiniony złożył obszernie wyjaśnienia. Odnosząc się do przyznania pracownikom OSIR dodatku specjalnego wskazał, że corocznie Ośrodek do końca października składa projekt planu finansowego, przy którym jest duży załącznik dotyczący wynagrodzeń osobowych, w tym również w zakresie dodatków specjalnych, a zatem zarówno burmistrz jak i skarbnik wiedzieli o tym fakcie i mieli merytoryczne uzasadnienie. W OSIR była przyjęta zasada (kontynuowania przez poprzednich dyrektorów, przed objęciem stanowiska przez Obwinionego), że skoro jest zaakceptowany przez burmistrza projekt planu finansowego, w tym również na wynagrodzenia i poszczególne rodzaje wydatków, a więc jest zabezpieczenie finansowe, to uznano, że nie ma potrzeby przygotowywania drugiego pisma w sprawie przyznania dodatków. Obwiniony stwierdził, że kontynuował sytuację jaką zastał w Ośrodku po poprzednikach. Wskazał, że OSIR ma zbyt małe zasoby kadrowe co wielokrotnie sygnalizowano burmistrzowi i wyjaśnił, że dodatkami starał się regulować nadgodziny pracowników.

Odnosząc się do zarzutu dokonywania przez Ośrodek wydatków na imprezy organizowane przez inne podmioty Obwiniony wskazał, że w 2014 r. w OSIR odbyło się ponad 300 imprez. Każda impreza wiązała się z obecnością podmiotów wspierających lub partycypujących w kosztach. Większość z 300 imprez, w tym wskazane we wniosku o ukaranie, zawarta była w kalendarzu imprez organizowanych przez OSIR w 2014 r. Taki kalendarz planowanych imprez był przekazywany do Wydziału Sportu w Urzędzie Miasta. Plan zawierał m.in. zapis, że Ośrodek może być organizatorem lub współorganizatorem imprez wymienionych w tym dokumencie. Kalendarze imprez są dowodem na to, że to Ośrodek był organizatorem poszczególnych imprez. Z tych imprez były dochody, np. w związku z Młodzieżowymi Mistrzostwami Polski w podnoszeniu ciężarów Ośrodek miał 6000 zł dochodu, zaangażowana była również kwota ok. 6000 zł. Przez 3 dni na obiektach OSIR było blisko 350 uczestników z 72 klubów z terenu całej Polski. Obwiniony przyznał, że na imprezy objęte zarzutem nie były organizowane konkursy, ale OSIR był organizatorem tych imprez. Gdyby Ośrodek nie wziął na siebie obowiązku poniesienia pewnych kosztów imprezy pewnie by się nie odbyły, zwłaszcza zaś imprezy o charakterze ogólnopolskim. Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż jest poza sporem, że przyznanie dodatków pracownikom Ośrodka nastąpiło z naruszeniem art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, zezwalającego na przyznanie dodatku specjalnego pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań oraz §6 pkt 3 regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Ośrodku Sportu i Rekreacji w (...), stanowiącego że dodatek specjalny może być przyznany na czas określony, nie dłuższy niż rok. Z wszystkimi pracownikami z którymi Obwiniony zawarł umowy powierzające dodatkowe obowiązki, zawarto umowy na stałe. Ugruntowana praktyka w tym zakresie polegająca na mechanicznym przedłużaniu dodatków nie znajduje oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa normujących przedmiotową kwestię. Wyjaśnienia Obwinionego, aczkolwiek spójne i logiczne, nie sanują jednakże nieprawidłowości. Jest poza sporem, że przełożeni Obwinionego w pewien dorozumiany sposób akceptowali takie działania, o czym świadczą zarówno wyjaśnienia Obwinionego jak i znajdujący się w aktach sprawy plan finansowy, który w sposób jednoznaczny wskazuje na zamiar Obwinionego przedłużenia już funkcjonujących dodatków.

Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż głównym organizatorem imprez były organizacje pozarządowe oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, których wspieranie lub powierzanie im zadań może odbywać się przede wszystkim na mocy art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o

działalności pożytku publicznego i wolontariacie. W związku z tym, że głównymi organizatorami wskazanych imprez były organizacje pozarządowe oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne a Ośrodek Sportu i Rekreacji jedynie współuczestniczył w organizacji tych imprez bez zawarcia umów partnerskich, ani żadnych innych umów, nie było możliwe poniesienie wydatków na te imprezy z budżetu Ośrodka. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, Obwiniony miał obowiązek stosować ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie przy organizowaniu imprez, które mimo ujęcia ich w kalendarzu Ośrodka były jednakże imprezami organizowanymi przez podmioty pozarządowe. Wyjaśnienia złożone przez Obwinionego, aczkolwiek logiczne, nie sanują naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Biorąc pod uwagę cele zapobiegawcze i dyscyplinujące wobec Obwinionego, oraz to że nie był on karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Regionalna Komisja Orzekająca postanowiła wymierzyć Obwinionemu karę upomnienia, licząc na to, że w przyszłości Obwiniony nie będzie dopuszczał się popełniania czynów naruszających ład i dyscyplinę finansów publicznych. W dniu 16 stycznia 2017 r. (...) odwołał się od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił:

- 1) naruszenie art. 11 uoondfp polegające na błędnej wykładni tego przepisu przez organ I instancji i uznanie, że obwiniony jest odpowiedzialny za dokonanie wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków w kwocie 14.057,97 złotych i 21.627,33 złotych z tytułu przyznania dodatków specjalnych do uposażenia miesięcznego pracownikom OSiR wymienionym w sytuacji gdy naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a wydatki te były dokonywane zgodnie z udzielonym upoważnieniem, planem finansowym jednostki i uchwałą budżetową Gminy Miasto (...) oraz zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych i Regulaminem Wynagradzania Pracowników OSiR w (...);
- 2) naruszenie art. 19 ust 2 uoondfp poprzez niezastosowanie przez organ orzekający tego przepisu, w sytuacji gdy dodatki specjalne dla pracowników OSiR w (...) były faktycznie przyznawane co roku i zatwierdzane przez Burmistrza Miasta i Skarbnika Gminy Miasto (...) w załączniku do rocznego planu finansowego OSiR w takiej samej wysokości i od strony formalnej nie zaistniały przesłanki do zmiany dokumentacji pracowniczej,

stanowiącej podstawę wypłaty tych dodatków. Ponadto odwołujący się wskazuje, że dodatek specjalny pracownikowi (...), którego przyznanie przypisano w zaskarżonym orzeczeniu Obwinionemu, został przyznany temu pracownikowi w roku 2010, tj. przed rozpoczęciem pracy w OSiR przez Obwinionego i co roku przyznawano go na takich samych zasadach jak pozostałym pracownikom;

- 3) naruszenie art. 23 ust. 2 uoondfp poprzez niezastosowanie przez organ orzekający I instancji tego przepisu w sytuacji gdy Obwiniony nie był świadomy, iż brak formalnego wypowiedzenia dodatku de facto przyznawanego co roku pracownikom OSiR w (...) w takiej samej wysokości stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a nadto że współorganizacja na równorzędnych zasadach imprez z innymi podmiotami, jak czynił to OSiR w latach poprzednich i jak czyni to corocznie Centrum Kultury, za akceptacją Burmistrza Miasta i Skarbnika stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- 4) naruszenie art. 28 ust. 1, 2 i 3 w związku z art 26 ust 1 i 3 uoondfp poprzez niezastosowanie tego przepisu w sytuacji gdy analiza przesłanek określonych w tym przepisie, w szczególności wysokość uszczuplonych środków publicznych, waga naruszonych obowiązków oraz sposób i okoliczności ich naruszenia wskazują, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych czynów przypisanych obwinionemu jest znikomy, w takim przypadku nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W przypadku czynu określonego w punkcie 1 ppkt 2 orzeczenia uszczuplenie środków publicznych jest niższe niż kwota minimalna. Faktyczne dochody z imprez współorganizowanych przez OSiR w latach 2013 i 2014 były wyższe niż wydatki. Wskazując powyższe odwołujący się wnosi o:

- 1) zmianę zaskarżonego orzeczenia:

w punkcie I poprzez uniewinnienie Obwinionego od czynów, określonych w podpunktach 1 i 2;

w punkcie III poprzez niewymierzanie kary upomnienia;

w punkcie IV poprzez nieobciążanie Obwinionego kosztami postępowania;

- 2) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów w postaci:

- a) załącznika do projektu planu finansowego OSiR w (...) w 2014 r., na okoliczność przyznawania i zatwierdzania przez Burmistrza Miasta i Skarbnika Gminy Miasto (...) co roku dodatków specjalnych dla imiennie wskazanych pracowników OSiR;

b) protokołu kontroli z roku 2011 w OSiR, na okoliczność prawidłowości sporządzania dokumentów kadrowych odnośnie przyznawanych dodatków specjalnych pracownikom.

W uzasadnieniu odwołania Obrońca rozwija wyjaśnienia zawarte w wyżej podanych zarzutach oraz w postępowaniu przed Komisją Orzekającą I instancji. Raz jeszcze podnosi, że kwestionowane imprezy organizował Ośrodek Sportu i Rekreacji w (...), co potwierdza kalendarz imprez OSiR na 2014 r. Powyższe imprezy pozwalały na zwiększenie dochodów jednostki w sposób znaczący, otrzymanie sprzętu sportowego, promocję bazy sportowo-rekreacyjnej miasta (...), promocję miasta, współpracę z różnymi instytucjami na rzecz propagowania kultury fizycznej co zapisane jest w statucie OSiR, wspieranie sportu szkolnego dzieci i młodzieży co jest fundamentem działalności Ośrodka. W turniejach ministrantów występowali uczniowie szkół. Obrońca wskazuje w uzasadnieniu odwołania, że na podobnych zasadach (współorganizacji) OSiR organizował szereg imprez i podaje nazwy i daty przeprowadzenia ponad 20 imprez. Obrońca podniósł, że organizacja imprez sportowo-rekreacyjnych wymienionych w orzeczeniu Regionalnej Komisji Orzekającej nie stanowi wspierania ani powierzania zadań w sferze publicznej, o których mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zarzuty poniesienia wydatków na współorganizację tych imprez, niezgodnie z ustawą o finansach publicznych oraz ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie są bezpodstawne, tym bardziej, że imprezy te organizowane były cyklicznie i nie były kwestionowane przez Gminę Miasto (...). Obrońca podniósł, iż w 2016 r. OSiR w (...) w identyczny sposób współorganizował imprezy, co jest wynikiem przyjętej od lat praktyki niczym nie różniącej się od tej jaką stosował Obwiniony. Powyższe stosowane jest także w innych jednostkach miejskich, które korzystając z budżetu Gminy Miasto wydatkują środki publiczne współorganizując imprezy z innymi podmiotami, instytucjami rozkładając koszty i zakres działań organizacyjnych. Taka sytuacja dotyczy, np. (...) Centrum Kultury. Obrońca wskazuje ponad 20 współorganizowanych przez to centrum imprez. Obrońca podnosi wreszcie, że stosownie do regulacji art. 23 ust. 1 uoondfp, usprawiedliwiona nieświadomość tego, że działanie lub zaniechanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyłącza odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem Obrońcy, we wskazanych wyżej okolicznościach sprawy nieświadomość Obwinionego jest usprawiedliwiona.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych rozpatrując odwołanie (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w

sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie z dnia 23 listopada 2016 r. sygn. akt RIO-52/DFP-28/2016 zważyła, co następuje.

Zaskarżone orzeczenie nie może być utrzymane w obrocie prawnym, a z uwagi na charakter uchybień Główna Komisja Orzekająca nie może orzec co do meritum. Niezbędne jest uchylenie orzeczenia w zaskarżonej części i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji. Stosownie do art. 135 ust. 3 uoondfp w przypadku przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych orzeczenie powinno zawierać (dodatkowo ponad wymogi wskazane w art. 135 ust. 2 uoondfp) określenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przypisanego obwinionemu wraz z podaniem sposobu i czasu jego popełnienia, wskazaniem naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy określającego to naruszenie. Opis przypisanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych musi być precyzyjny i zgodny z ustawowo określonymi znamionami. Ustawowy wymóg wskazania naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy, pod który naruszenie to podpada, realizowany jest poprzez powołanie w orzeczeniu przepisu ustawy będącej materialnoprawną przesłanką odpowiedzialności (np. ustawy o rachunkowości, o samorządzie gminnym, o finansach publicznych itp.) którego dyspozycja została przekroczona oraz wskazanie konkretnego przepisu uoondfp, będącego prawną podstawą przypisanego Obwinionemu czynu. Panu (...)byłemu Dyrektorowi Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...) przypisano naruszenie art. 11 uoondfp, polegające na dokonaniu wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków z tytułu przyznania dodatków specjalnych do uposażenia miesięcznego i „wypłacając należność” wskazanym w orzeczeniu ośmiu pracownikom OSIR, czym naruszono art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, zezwalającego na przyznanie dodatku specjalnego pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań oraz § 6 pkt 3 Regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Ośrodku Sportu i Rekreacji w (...), stanowiącego, że dodatek specjalny może być przyznany pracownikowi na czas określony, nie dłuższy niż rok.

Główna Komisja Orzekająca zauważa, że nie każde naruszenie obowiązku przestrzegania przepisów regulujących gospodarkę finansową skutkuje przypisaniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, może natomiast rodzić np. odpowiedzialność za

naruszenie dyscypliny służbowej. Katalog karalnych czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych jest katalogiem zamkniętym. Przypisanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych może mieć miejsce wyłącznie w przypadku popełnienia czynu w nim *expressis verbis* sformułowanego. Główna Komisja Orzekająca wielokrotnie wskazywała, że stosowanie wykładni rozszerzającej w sprawach odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w których stosuje się przepisy typu represyjnego jest niedopuszczalne. Przedmiotowy zakres upoważnienia do dokonywania wydatku ze środków publicznych wyznacza, zgodnie z art. 11 *uondfp*, ustawa budżetowa, uchwała budżetowa lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych. Jako odrębną przesłankę naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustawa wskazuje naruszenie przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. W bogatym orzecznictwie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wielokrotnie wskazywano, że „wydatki” należy definiować zgodnie z ekonomicznym rozumieniem terminu, czyli jako rozchód środków pieniężnych a kasy lub z rachunku bankowego, tj. rzeczywisty wpływ środków z jednostki.

Wskazywany w orzeczeniu Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawie (...)przepis art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych stanowi, że „Pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może być przyznany dodatek specjalny”. Cytowany przepis nie precyzuje okresu na jaki może być przyznany dodatek specjalny. Okres ten ogranicza co prawda do nie więcej niż jednego roku § 6 pkt 3 Regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Ośrodku Sportu i Rekreacji w (...), lecz ani naruszenie przepisu regulaminu ani art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych nie może być traktowany jako naruszenie przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Rozważając ponownie sprawę Regionalna Komisja Orzekająca winna jednoznacznie wskazać, czy w sprawie chodzi o przyznanie dodatków specjalnych, czy dokonanie wydatków bez upoważnienia, z przekroczeniem upoważnienia lub naruszeniem przepisów. Być może niezbędne okaże się zastosowanie art. 131 *uondfp*.

Regionalna Komisja Orzekająca powinna rozważyć, czy przyznane pracownikom OSIR dodatki specjalne pozostawały w obrocie prawnym i czy akceptacja przez burmistrza projektów budżetu ze wskazaną wysokością wydatków nie stanowiła akceptacji planowanych (a w konsekwencji wprowadzonych do budżetu gminy i planu finansowego jednostki) działań w tym zakresie i czy

nie powinno to mieć wpływu na ocenę postępowania Obwinionego. Odnosząc się do przypisanego (...) naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 uoondfp, polegającego na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez zatwierdzenie do zapłaty ze środków Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...) wydatków na imprezy organizowane przez inne podmioty niż Ośrodek, w stosunku do których wspieranie lub powierzenie było dopuszczalne tylko po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a które zostały tymi działaniami naruszone, Główna Komisja Orzekająca zmuszona jest zauważyć, że naruszenie cytowanego przepisu ustawy o działalności pożytku publicznego (nawet jeśli nastąpiło) nie może być traktowane jako naruszenie przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Stosownie do art. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, ustawa reguluje zasady „prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy „Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie”. Wreszcie-stosownie do art.11 ustawy o działalności pożytku publicznego organy administracji publicznej: „wspierają ... realizację zadań publicznych przez organizacje samorządowe ... prowadzące działalność w danej dziedzinie” oraz „powierzają w sferze zadań publicznych ... realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom ... prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie”. „Wspieranie oraz powierzanie ... odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia”. W związku z powyższym Regionalna Komisja Orzekająca powinna rozważyć, czy istotnie współorganizowanie imprez z podmiotami wskazanymi w orzeczeniu, tj. (...), Ludowym Klubem Sportowym oraz Okręgowym Związkiem Podnoszenia Ciężarów, a także turniejów piłkarskich dla ministrantów współorganizowanych z Diecezjalnym Duszpasterzem Liturgicznej Służby Ołtarza oraz Diecezjalnym Duszpasterzem Sportowców stanowi realizację zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Jak miałyby być organizowany otwarty konkurs ofert, jeśli konkretny podmiot zleca organizację lub współorganizację konkretnej imprezy w Ośrodku Sportu i Rekreacji.

Regionalna Komisja Orzekająca powinna wyraźnie wskazać, w oparciu o jakie dowody przesądziła, że głównym organizatorem imprez wskazanych w zaskarżonym orzeczeniu były

organizacje pozarządowe oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, których wspieranie lub powierzanie im zadań może odbywać się przede wszystkim na mocy art. 11 ust.1 i 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, a nie jak wywodzi Obwiniony, Ośrodek Sportu i Rekreacji w (...). Należy także wyjaśnić charakter i znaczenie Kalendarza imprez organizowanych w Ośrodku oraz przesądzić czy imprezy organizowane w ramach tego Kalendarza mogą być finansowane (w całości lub w części) w ramach środków wskazanych w planie finansowym OSIR.

Główna Komisja Orzekająca zwraca wreszcie uwagę na fakt, że uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia nie w pełni realizuje wymogi określone w art. 137 uodnfp. Uzasadnienie jest ogólnikowe i lakoniczne. Komisja ma obowiązek przeprowadzenia wyczerpującego, pisemnego wyводу uzasadniającego trafność rozstrzygnięcia. Uzasadnienie jest dokumentem o charakterze sprawozdawczym. Ma wskazać co komisja uznała za udowodnione, jak oceniła poszczególne dowody. W zakresie ustalenia przypisanego czynu część dyspozytywna orzeczenia i uzasadnienia muszą stanowić jedną całość. Powinno uzasadnienie precyzować ustalenia zawarte w orzeczeniu odpowiadające ustawowym znamionom przypisanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, oceniać dowody i określić ich znaczenie dla dokonanych ustaleń. Musi wyjaśniać podstawę prawną orzeczenia. Uzasadnienie orzeczenia powinno wyjaśnić podstawę prawną orzeczenia, a nie jedynie ją przytoczyć. Wyjaśnić dlaczego organ przyjął za trafny przyjęty pogląd prawny. Bez właściwego uzasadnienia Główna Komisja Orzekająca nie jest w stanie prześledzić toku rozumowania Komisji Orzekającej I instancji w zakresie subsumcji ustalonego stanu faktycznego. Niedostateczne orzeczenie może wywołać wątpliwości co do tego czy Komisja Orzekająca I instancji rozważyła wszystkie istotne okoliczności sprawy mogące mieć wpływ na rozstrzygnięcie. Analizując ponownie sprawę Regionalna Komisja Orzekająca rozważy także argumenty zawarte w skardze Obwinionego kierowanej do Głównej Komisji Orzekającej.