



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 27 września 2012 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Tomasz Ślaboszowski (spr.)</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Alfred Beszterda</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Ireneusz Piasecki</i>
Protokolant:		<i>Bartosz Głuszko</i>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 września 2012 r. odwołania Obwinionego (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie z 17 maja 2012 r., sygn. akt: RKO.5011.134.2012, w zakresie w którym uznano Obwinionego (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Burmistrza (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na zaciągnięciu niżej wymienionych zobowiązań bez upoważnienia, poprzez zawarcie:

- w dniu 10 grudnia 2009 r. z Fundacją na rzecz wspierania szachów w (...) porozumienia nr ŚRÓ/WSR/B/VIII/2/2/509/2009/1997, na mocy którego Dzielnica (...) zobowiązała się do pokrycia części kosztów organizacji i przeprowadzenia imprezy sportowej pn. „Mistrzostwa Europy w Szachach Szybkich” w kwocie 30.000 zł,

- w dniu 6 stycznia 2010 r. z Polskim Związkiem Szachowym z Warszawy porozumienia nr ŚRÓ/WSR/B/VIII/2/1/052/2010/4, na mocy którego Dzielnica (...) zobowiązała się do pokrycia części kosztów wynajmu obiektu niezbędnego do organizacji i przeprowadzenia imprezy sportowej pn. „Indywidualne Mistrzostwa Polski w Szachach oraz Mistrzostwa Polski Kobiet w Szachach” w kwocie 25.000 zł,

- w dniu 22 lutego 2010 r. z Klubem Uczelnianym AZS (...) porozumienia nr ŚRÓ/WSR/B/VIII/2/1/190/2010/521, na mocy którego Dzielnica (...) zobowiązała się do pokrycia części kosztów organizacji imprezy sportowej pn. „Półfinały Mistrzostw Polski Juniorek Starszych w Koszykowie” w kwocie 5.000 zł,

czym naruszył art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41 poz. 361 z późn. zm.)

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

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

1. uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekające I instancji w zakresie wymierzenia kary upomnienia,
2. na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy odstępuje od wymierzenia kary;
3. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy utrzymuje w mocy orzeczenie Komisji Orzekające I instancji w pozostałym zakresie.

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

Do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie skierowała pismem z dnia 26 października 2011 r. zawiadomienie o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, że (...) pełniący funkcję Zastępcy Burmistrza Dzielnicy (...) działając jako reprezentant tego miasta zawarł w dniach 10 grudnia 2009 r., 6 stycznia 2010 r. oraz 22 lutego 2010 r. trzy porozumienia w przedmiocie dofinansowania imprez sportowych na łączną kwotę 60 tysięcy złotych z naruszeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań, określonego w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, co stanowiło naruszenie art. 15 ustawy.

Pismem z dnia 1 marca 2012 r. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych sformułował wniosek o ukaranie (...), w którym uznał go za odpowiedzialnego – na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy – za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy polegające na zaciągnięciu niżej wymienionych zobowiązań bez upoważnienia, poprzez zawarcie:

- w dniu 10 grudnia 2009 r. z fundacją na rzecz wspierania szachów w (...) porozumienia nr ŚRÓ/WSR/B/VIII/2/1/052/2010/4, na mocy którego Dzielnicą (...) zobowiązała się do pokrycia części kosztów organizacji i przeprowadzenia imprezy sportowej pn. Mistrzostwa Europy w Szachach Szybkich w kwocie 30.000 zł,

- w dniu 6 stycznia 2010 r. z Polskim Związkiem Szachowym z Warszawy porozumienia nr ŚRÓ/WSR/B/VIII/2/1/052/2010/4, na mocy którego Dzielnicą (...) zobowiązała się do pokrycia części kosztów organizacji i przeprowadzenia imprezy sportowej pn. Indywidualne

Mistrzostwa Polski w Szachach oraz Mistrzostwa Polski Kobiet w Szachach w kwocie 25.000 zł,

- w dniu 22 lutego 2010 r. z Klubem Uczelnianym AZS (...) porozumienia nr ŚRÓ/WSR/B/VIII/2/1/190/2010/521, na mocy którego Dzielnica (...) zobowiązała się do pokrycia części kosztów organizacji i przeprowadzenia imprezy sportowej pn. Półfinały Mistrzostw Polski Juniorek Starszych w Koszykówe w kwocie 5000 zł,

Choć ogólnokrajowy i międzynarodowy charakter tych imprez sportowych wskazuje, iż nie mieszczą one w zakresie działania dzielnic. Do zakresu działania dzielnic należą sprawy lokalne.

Rzecznik stwierdził, że stanowi to naruszenie art. 11 ust 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. nr 41, poz. 361 z późn. zm.) oraz wniósł o wymierzenie (...) łącznej kary upomnienia.

W dniu 17 maja 2012 r. zapadło orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie (zwanej dalej RKO), którym uznano (...) pełniącego od 21 grudnia 2006 r. do 30 listopada 2010 r. funkcję zastępcy Burmistrza (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegające na zaciągnięciu niżej wymienionych zobowiązań bez upoważnienia, poprzez zawarcie:

- w dniu 10 grudnia 2009 r. z fundacją na rzecz wspierania szachów w Warszawie z Warszawy porozumienia nr ŚRÓ/WSR/B/VIII/2/1/052/2010/4, na mocy którego Dzielnica (...) zobowiązała się do pokrycia części kosztów organizacji i przeprowadzenia imprezy sportowej pn. Mistrzostwa Europy w Szachach Szybkich w kwocie 30.000 zł,

- w dniu 6 stycznia 2010 r. z Polskim Związkiem Szachowym z Warszawy porozumienia nr ŚRÓ/WSR/B/VIII/2/1/052/2010/4, na mocy którego Dzielnica (...) zobowiązała się do pokrycia części kosztów organizacji i przeprowadzenia imprezy sportowej pn. Indywidualne Mistrzostwa Polski w Szachach oraz Mistrzostwa Polski Kobiet w Szachach w kwocie 25.000 zł,

- w dniu 22 lutego 2010 r. z Klubem Uczelnianym AZS (...) porozumienia nr ŚRÓ/WSR/B/VIII/2/1/190/2010/521, na mocy którego Dzielnica (...) zobowiązała się do pokrycia części kosztów organizacji i przeprowadzenia imprezy sportowej pn. Półfinały Mistrzostw Polski Juniorek Starszych w Koszykówe w kwocie 5000 zł,

czym Obwiniony naruszył art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, oraz dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu, obowiązującego w czasie popełnienia czynu i czasie orzekania, art. 15 ustawy.

Obwinionemu wymierzono łączną karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania w kwocie 291,71 zł

Pismem z dnia 20 czerwca 2012 r. Obwiniony wniósł odwołanie, w którym podniósł, że RKO nie wzięła pod uwagę podnoszonych faktów istotnych dla sprawy.

Podpisanie wszystkich trzech umów poprzedzone było stosownymi uchwałami Zarządu Dzielnic (...) kontrasygnowanymi przez służby prawne i finansowe. Zawarta w uchwałach formuła „uznaje się za celowe” jest dostatecznym, w ocenie obwinionego, wyrazem woli Zarządu, do której wykonania upoważniony członek jest zobowiązany. (...) powołał na świadków członków Zarządu Dzielnic (...),

Omawiane uchwały nie zostały uchylone w trybie nadzoru przez Prezydenta miasta (...), przez co można domniemywać, iż do naruszenia prawa ani do przekroczenia posiadanego pełnomocnictwa nie doszło. (...) powołał na świadka Prezydenta miasta (...).

Obwiniony zaznaczył, że nie ma i nie było w czasie popełnienia czynu precyzyjnie zdefiniowanego katalogu spraw o charakterze lokalnym, a członkowie Zarządów Dzielnic miasta (...) dysponowali w jego przekonaniu jednolitymi i jednakowymi pełnomocnictwami do zaciągania zobowiązań. Tym samym podobne zobowiązania mogły być zaciągane bez względu na ich ostateczny zasięg terytorialny, słownikową interpretację nazwy i

doświadczenie zawodowe podejmujących zobowiązanie. Niniejszym Obwiniony powołał na świadków 17 Burmistrzów Dzielnic miasta (...) kadencji 2006-2010.

Pismem z dnia 10 sierpnia 2012 r. Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej, wzywając Obwinionego na rozprawę, zwrócił (...) uwagę, że Obwiniony może jedynie wnioskować o przeprowadzenie dowodów ze świadków, a nie ich powoływać. Równocześnie wskazano na braki formalne tak złożonego wniosku dowodowego dotyczące faktów, których stwierdzenia On wnosi oraz wskazania oznaczonych dowodów, jak również określenia okoliczności, które mają być udowodnione. Wyznaczono też 7-dniowy termin na uzupełnienie wniosku dowodowego, tak, aby spełniał wymogi formalne i możliwe było ewentualne wezwanie świadków na wyznaczoną rozprawę. Powyższe pismo zostało pozostawione przez Obwinionego bez odpowiedzi.

Na dzień 27 września 2012 r. wyznaczona została rozprawa, na którą stawił się (...) prawidłowo powiadomiony o terminie rozprawy. Na rozprawę stawił się również Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pan Robert Wydra. Obwiniony podtrzymał swoje odwołanie jak i zawarte w nim wnioski dowodowe. W związku z tym po otwarciu postępowania dowodowego skład orzekający GKO, w zgodnej ocenie wszystkich jego członków, postanowił na podstawie art. 89 ustawy oddalić wnioski dowodowe (niezależnie od ich braków formalnych) w zakresie:

- uchwał Zarządu Dzielnic (...), iż zawarta w uchwałach formuła uznaje się za celowe jest wyrazem woli Zarządu, do której wykonania upoważniony członek jest zobowiązany oraz że uchwały nie zostały uchylone w trybie nadzoru przez Prezydenta miasta (...) - na powyższe okoliczności mieli być przesłuchiwanie świadkowie (...) – z uwagi na to, że wniosek dotyczył okoliczności, która została już udowodniona zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy (art. 89 ust. 3 pkt. 2 ustawy), bowiem skład orzekający GKO uznał za niewątpliwie udowodnione okoliczności, że uchwały zarządu zobowiązywały członka zarządu do działania i nie zostały uchylone w trybie nadzoru przez Prezydent miasta (...),

- domniemania, iż do naruszenia prawa ani do przekroczenia posiadanego pełnomocnictwa nie doszło, z uwagi na brak uchylenia w trybie nadzoru przez Prezydent miasta (...)- na powyższą okoliczność miała być przesłuchana świadek (...) – z uwagi na to, że dowód taki jest nieprzydatny do stwierdzenia tej okoliczności (art. 89 ust. 3 pkt. 3 ustawy), bowiem świadek nie może być przesłuchany na okoliczność obowiązującego prawa, w tym istniejących domniemań prawnych wynikających z nie uchylonych dokumentów, gdyż w świetle art. 87 ustawy przedmiotem dowodzenia są wyłącznie fakty,

- czy członkowie Zarządów Dzielnic (...) dysponowali jednolitymi i jednakowymi pełnomocnictwami do zaciągania zobowiązań i czy tym samym podobne zobowiązania mogły być zaciągane, bez względu na ostateczny zasięg terytorialny sprawy lokalnej, słownikową interpretację jego nazwy i doświadczenie zawodowe podejmujących zobowiązanie – na powyższe okoliczności miało być przesłuchiwanie w charakterze świadków 17 Burmistrzów Dzielnic (...) w kadencji 2006 – 2010 - z uwagi na to, że okoliczności powyższe nie mają znaczenia dla niniejszej sprawy (art. 89 ust. 3 pkt. 3 ustawy), bowiem nie jest w rozpoznaniu sprawa innych osób, ale indywidualna sprawa (...).

Strona oskarżycielska wniosła o uniewinnienie Obwinionego podnosząc dwie okoliczności, jako podstawy takiego wniosku. Po pierwsze niejasny zakres pojęciowy sprawy lokalnej, o której mowa w art. 11 ust. 2 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, zwłaszcza w kontekście tak specyficznej Dzielnic, jaką jest (...). Po drugie (...) wykonywał uchwały Zarządu Dzielnic, co można ocenić jako działanie w tych konkretnych okolicznościach za niezawinione. Obwiniony również wniósł o uniewinnienie.

Biorąc powyższe pod uwagę, skład orzekający GKO zwarzył, co następuje.

Poprawne są wywody RKO odnoszące się do stwierdzeń, że imprezy sportowe Półfinały Mistrzostw Polski Juniorek Starszych w Koszykówce, Indywidualne Mistrzostwa Polski w Szachach oraz Mistrzostwa Polski Kobiet w Szachach jak również Mistrzostwa Europy w Szachach Szybkich nie mają charakteru spraw lokalnych w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy o

ustroju miasta stołecznego Warszawy i wykraczają poza zakres działania Dzielnic (...). Imprezy miały rangę krajową, a nawet międzynarodową i z założenia nie gwarantowały w nich aktywnego udziału samych mieszkańców. Innymi słowy nawet jeśli mieszkańcy w nich uczestniczyli, to nie jako mieszkańcy Dzielnic (...), ale jako członkowie (sportowcy) konkretnych Klubów Sportowych. Słusznie zatem RKO odwołuje się do słownikowego rozumienia słowa „lokalny”, jako działania zawężonego do danego obszaru, do danego miejsca. W tym wypadku należy jednak dodać, iż nie chodzi wyłącznie o samo miejsce przeprowadzenia imprezy, ale przede wszystkim o to, dla kogo ta impreza jest organizowana, gdyż gdyby pominąć to ostatecznie kryterium, każda, nawet międzynarodowa impreza, miała by charakter lokalny w miejscu, w którym jest przeprowadzana.

Poprawne są również wywody RKO dotyczące przekroczenia upoważnienia do zaciągania zobowiązań właśnie przez (...), ponieważ w udzielonym Mu pełnomocnictwie do zaciągania zobowiązań odwołano się do art. 11 ust. 2 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, określając zakres przedmiotowy tego pełnomocnictwa. Obwiniony zatem był nie tylko faktycznym sprawcą czynu określonego w art. 15 ustawy, ale również spełnił wymagania art. 4 pkt. 3 ustawy, w którym określono krąg podmiotowy potencjalnych sprawców podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W dalszej kolejności skład orzekający GKO nie zgadza się jednak z wywodami Komisji orzekającej I instancji, iż nie ma znaczenia dla oceny prawnej niniejszej sprawy, że Zarząd Dzielnic (...) każdorazowo podejmował uchwały w sprawie organizacji imprez i uznawał za celowe przeznaczenie środków na pokrycie kosztów ich współorganizacji. Oznacza to bowiem w ocenie organu II instancji obowiązek ich wykonania. W swej istocie uchwały te również naruszały prawo, ale nie dyscyplinę finansów publicznych, gdyż nie wywoływały skutków zobowiązaniowych – do skutków zobowiązaniowych konieczne było podpisanie stosownych porozumień. Oczywiście uchwały te powinny być uchylone w trybie nadzoru sprawowanego przez Prezydenta miasta (...), do czego jednak nie doszło. Obwiniony z faktu tego wywodzi domniemanie, iż nie doszło do naruszenia prawa. W tym wypadku w ocenie składu orzekającego GKO nie może być mowy jednak o domniemaniu legalności takiego aktu, a wyłącznie domniemaniu jego obowiązywania, ponieważ Obwiniony nie działał wyłącznie w oparciu o powyższe uchwały, ale i o odrębne pełnomocnictwo odwołujące się do naruszonego przepisu art. 11 ust. 2 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Stąd też organ II instancji, zauważa, że okoliczności, w których znalazł się (...) odpowiadają przepisowi art. 36 ust. 2 pkt. 1 ustawy, w którym mowa o szczególnych warunkach zasługujących na uwzględnienie, nie może jednak stwierdzić, iż działania sprawcy były nie zawinione. Można było bowiem powyższych naruszeń uniknąć bądź, tak jak wskazuje Komisja I instancji poprzez nie podpisanie umów, bądź ewentualne zastosowanie trybu z art. 29 ustawy. Szczególne warunki zasługujące na uwzględnienie to obowiązywanie w obrocie prawnym dokumentów wadliwych, które jednak nakładały na Obwinionego powinność działania wbrew prawu. Również nie uchylenie tych dokumentów przez właściwy organ nadzoru mogło utrzymywać (...) w wadliwym, aczkolwiek nie do końca usprawiedliwionym przeświadczeniu, o prawidłowym charakterze podejmowanych działań. Z drugiej strony nie można uznać za zadania lokalne działań o zasięgu ogólnokrajowym, czy międzynarodowym, błąd taki jest w samym założeniu oczywisty, stąd skład orzekający GKO nie znajduje podstaw do zastosowania art. 23 ust. 1 ustawy, ani tym bardziej art. 28 ustawy, który dotyczy znikomego stopnia szkodliwości dla finansów publicznych. W tym ostatnim wypadku o braku możliwości uznania popełnionych czynów za znikomo szkodliwych dla finansów publicznych decyduje już ich sama powtarzalność. Stąd modyfikacja rozstrzygnięcia I instancyjnego z kary upomnienia na odstąpienie od wymierzenia kary.

Na koniec skład orzekający GKO zwraca uwagę na błędy formalne zapadłego Orzeczenia I instancji. Komisja I instancji bez podstawy prawnej wymierzyła Obwinionemu karę łączną, chociaż art. 31 i 37 ustawy nie znają takiego pojęcia. W orzeczeniu brak również odniesienia do art. 24 ust. 1 ustawy, chociaż w tym wypadku jest to brak formalny nie wywołujący

dalszych skutków prawnych, ponieważ sytuacja prawna sprawcy po dniu 11 lutego 2012 r. nie uległa pogorszeniu. Skład orzekający GKO stwierdza jednak, że dla potrzeb oceny prawnej niniejszej sprawy stosuje przepisy nowe.

Biorąc powyższe pod uwagę, GKO orzekła jak w sentencji.