



**ORZECZENIE**  
**GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH**  
**O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Warszawa, dnia 1 grudnia 2014 r.

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

<b>Przewodnicząca:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Agata Kasica</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Artur Walasik (spr.)</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Przemysław Szelerski</b>
Protokolant:		<b>Anna Jedlińska</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 1 grudnia 2014 r. odwołania **Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych** od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 27 maja 2014 r., sygn. akt: RIO.XII.53-8/2014, którym uznano:

1. Obwinionego (X), zam. (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w (...), za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że udzielił w dniu 28 listopada 2012 r. firmie (...) w oparciu o umowę nr 44/12 o wartości 20.000,00 zł i przekazał w dniu 20 grudnia 2012 r. dotację w kwocie 8.000,00 zł podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą, zaakceptował zrefundowanie zakupu alkoholu oraz napojów i przekazał środki dotacji na ten cel, mimo iż nie stanowią one kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego z naruszeniem zasad przekazywania i udzielania dotacji,

czym naruszono art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,

oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu natomiast obciążono obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 297,71 zł,

2. Obwinioną (Y), zam. (...), pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w (...) za niewinną naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że przekazała w dniu 8 lipca 2011 r. firmie (Q), w oparciu o umowę nr 10/11 z dnia 28 czerwca 2011 r. o wartości 27.000,00 zł, dotację w kwocie 2.999,99 zł z naruszeniem zasad udzielania i przekazywania dotacji w ten sposób, że wbrew treści art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zrefundowano ww. podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą zakup telewizora, co nie stanowi kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, wobec braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zarzucanym czynie,

Komisja Orzekająca I instancji orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarb Państw,

1. **na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy:**
  - 1) **uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym odstąpienia od wymierzenia kary Obwinionemu (X),**
  - 2) **na podstawie art. 31 pkt 1 ustawy wymierza Obwinionemu (X) karę upomnienia,**
2. **na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy utrzymuje w mocy orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w pozostałym zakresie dotyczącym Obwinionego (X),**
3. **na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w części dotyczącej Obwinionej (Y) 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 Olsztynie.**

**Pouczenie:**

1. W zakresie pkt 1 i 2 sentencji, orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. W tym zakresie na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy stronom postępowania skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.
2. W zakresie pkt 3 sentencji, od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

**Uzasadnienie**

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych złożył 21 listopada 2013 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie 4 lutego 2014 r. wszczął postępowanie wyjaśniające. Następnie 24 lutego 2014 r. wystąpił z wnioskiem o ukaranie Pana (X), pełniącego funkcję Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w (...) oraz Pani (Y), pełniącej funkcję Zastępcy Dyrektora ww. Urzędu. Oskarżyciel wniósł o wymierzenie każdemu z Obwinionych kary nagany. W przedmiotowej sprawie rozprawa odbyła się w dniu 27 maja 2014 r.

Orzeczeniem z dnia 27 maja 2014 r. Regionalna Komisja Orzekająca uznała:

1) Pana (X) za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 8 pkt 1 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) – zwanej dalej ustawą, polegającego na tym, że w dniu 28 listopada 2012 r. udzielił firmie (...) w oparciu o umowę nr 44/12 o wartości 20.000 zł i przekazał w dniu 20 grudnia 2012 r. dotację w kwocie 8.000 zł podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą, zaakceptował zrefundowanie zakupu alkoholu oraz napojów i przekazał środki dotacji na ten cel, mimo iż nie stanowią one kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego z naruszeniem zasad przekazywania i udzielania dotacji, czym naruszono art. 46 ust. 1 pkt 1

ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy, odstąpiono od wymierzenia kary;

2) na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 ustawy, uniewinniono Panią (Y) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 8 pkt 1 ustawy polegającego na tym, że przekazała w dniu 8 lipca 2011 r. firmie (Q) w oparciu o umowę nr 10/11 z dnia 28 czerwca 2011 r. o wartości 27.000 zł dotację w kwocie 2.999,99 zł z naruszeniem zasad udzielania i przekazywania dotacji w ten sposób, że wbrew treści art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zrefundowano ww. podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą zakup telewizora, co nie stanowi kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, wobec braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zarzucanym czynie.

W dniu 11 lipca 2014 r. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych złożył odwołanie na niekorzyść (X) oraz (Y), wnosząc o:

1) uchylenie orzeczenia w zakresie odstąpienia od wymierzenia kary Panu (X) oraz wymierzenie kary nagany;

2) uchylenie orzeczenia w części dotyczącej uniewinnienia (Y) i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Strona odwołująca się zarzuciła orzeczeniu w szczególności:

a) obrazę przepisów prawa art. 36 ust. 1 w związku z art. 33 ust. 1 i 2, ustawy poprzez przyjęcie, że ciężar gatunkowy zarzucanego czynu przemawia za odstąpieniem od wymierzenia Obwinionemu kary, mimo że w sposób rażący naruszył obowiązujące przepisy prawa, gdyż do kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego zaliczył wydatki dotyczące zakupu towaru w postaci alkoholu oraz napojów;

b) obrazę przepisów prawa art. 78 ust 1 pkt 2 w związku z ust. 3 ustawy poprzez przyjęcie, że Obwiniona nie ponosi odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na zaakceptowaniu zrefundowania, jako koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego – na stanowisku barman, zakupu telewizora, gdyż w ww. przypadku brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, co następuje.

Rozstrzygając o odpowiedzialności Obwinionego Komisja Orzekająca I instancji przyznała, że refundacji podlegają koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy i pojęcia te winny być rozumiane w sposób literalny i ścisły. Rozszerzająca interpretacja w tym zakresie nie jest dopuszczalna. Komisja słusznie stwierdziła, że będący przedmiotem postawionego zarzutu towar oferowany przez punkt usługowy nie mieści się w definicji pojęcia doposażenie lub wyposażenie, gdyż towar to rzeczowe aktywa obrotowe nabyte w celu odsprzedaży w stanie nieprzetworzonym. Komisja Orzekająca I instancji przyznała, że Obwiniony miał możliwość uniknięcia zaistniałych nieprawidłowości, chociażby poprzez właściwą analizę obowiązujących przepisów, Obwiniony dopuścił się naruszenia, gdyż nie zachował należytej ostrożności i staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za udzielenie i przekazywanie dotacji. W świetle powyższych ustaleń, trudno zgodzić się z oceną Komisji, że w przypadku Obwinionego zachodziły przesłanki przemawiające za odstąpieniem od wymierzenia kary. W ocenie Rzecznika odstąpienie od wymierzenia kary nie jest obligatoryjne. Nie można uznać, że przy odstąpieniu od wymierzenia kary zasadnicze, znaczenie może mieć wieloletni, nienaganny okres pracy. Powyższa okoliczność nie może być uzasadnieniem pozwalającym na uznanie, że nie należy wyciągać konsekwencji wobec osoby odpowiedzialnej. Dobra opinia, czy niekaralność w myśl art. 36 ustawy nie uzasadniają odstąpienia od wymierzenia kary. Opinia na temat wcześniejszego, nawet wzorcowego wywiązywania się z obowiązków, nie niweluje faktu wystąpienia skonkretyzowanego umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wobec tego Główna Komisja Orzekająca powinna ponownie rozpoznać przedmiotową sprawę w zaskarżonym zakresie, biorąc pod uwagę całokształt naruszenia, brak rzeczywistych skutecznych działań w celu zapobieżenia naruszeniu oraz umyślność działania i ukarać Obwinionego karą nagany.

Strona odwołująca się w uzasadnieniu wskazała, iż rozstrzygając o odpowiedzialności Obwinionej, mając na względzie definicję wyposażenia, Komisja Orzekająca I instancji uznała, że zaakceptowany przez Obwinioną zakup telewizora mieści się w definicji doposażenia i wyposażenia stanowiska pracy, o którym mowa w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej. Za oceną taką przemawiać miała charakterystyka działalności podmiotu na rzecz, którego przyznana została dotacja, miejsce usytuowania tej działalności, specyfika tego miejsca oraz celowość doposażenia stanowiska pracy. Zdaniem

odwołującego się od orzeczenia Komisji Orzekająca I instancji, telewizor mógłby spełniać przedmiotowe wymogi, o ile byłby jednym z urządzeń, które pozwalają prawidłowo funkcjonować na stanowisku barmana. W przedmiotowej sprawie tak jednak nie jest. Ponadto w zakresie obowiązków barmana nie mieści się oglądanie telewizji. Celem jego pracy jest obsługa klientów lokalu i co do zasady sporządzanie im koktajli i innych napojów mieszanych, zgodnie z zasadami. Przyznać należy, że telewizor jest dużym udogodnieniem dla klientów lokalu, jednak w żaden sposób nie jest potrzebny do wykonywania pracy przez barmana, tym samym należy uznać, że rozstrzygnięcie Komisji w tym zakresie nie jest trafne. Oskarżyciel wskazał, że w związku z uniewinnieniem Obwinionej, przedmiotowa sprawa, w części jej dotyczącej, winna być przekazana do ponownego rozpoznania, gdyż zapewni to zachowanie zasady dwuinstancyjności postępowania.

W aktach sprawy znajdują się pisma obrońcy Obwinionej oraz Obwinionego. W piśmie z dnia 25 lipca 2014 r. obrońca Obwinionej przedstawiła stanowisko w przedmiocie odwołania Rzecznika. Zarzucona w interesującym obrońcę zakresie orzeczenia obraza przepisów art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 ustawy, w ocenie obrońcy absolutnie nie zachodzi. Zdaniem obrońcy we wniesionym odwołaniu Rzecznik nie wskazuje jakiegokolwiek naruszenia przepisu postępowania, które spowodowało, że Komisja wadliwie ustaliła, że czyn Obwinionej nie zawiera znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Treść uzasadnienia odwołania wskazuje, iż skarżący polemizuje z oceną prawną faktów ustalonych i przyjętych przez Komisję za wyjaśnione. W ocenie obrońcy Obwinionej, Komisja w sposób wyczerpujący i jasny uzasadniła swoje orzeczenie, jak również jednoznacznie uzasadniła, jakie względy legły u podstaw uznania, iż w zarzucanym czynie nie ma znamion czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych.

W piśmie z dnia 28 lipca 2014 r. Obwiniony wskazał, co następuje. Rozstrzygając o przyznaniu dotacji na zakup towaru w kwocie 8.000 zł kierował się w szczególności przepisami zawartymi w § 2 ust. 2, w którym mowa jest, że wniosek powinien zawierać szczegółową specyfikację wydatków dotyczących wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, w szczególności na zakup środków trwałych, urządzeń, maszyn, itd. W § 5 ust. 3 stwierdza się, że starosta na wniosek podmiotu uznaje za prawidłowo poniesione również wydatki odbiegające od zawartych w szczegółowej specyfikacji, mieszczące się w kwocie przyznanej refundacji, jeżeli stwierdzi zasadność ich poniesienia, biorąc uwagę specyfikę wyposażonego lub doposażonego miejsca pracy. Tak sformułowane przepisy nie precyzują, jakie wydatki można, a których nie można objąć dotacją, potwierdzają ocenny charakter

przyznawanej dotacji, przyczyniając się do błędnej interpretacji i budzą wątpliwości związane z ich stosowaniem. Obwiniony zwraca również uwagę na bardzo trudne warunki i okoliczności, w jakich pracuje Powiatowy Urząd Pracy w (...). Stopa bezrobocia jest jedną z najwyższych w Polsce (30%), rynek pracy jest bardzo słaby, mało inwestorów tworzących miejsca pracy. Nowe stanowiska pracy powstają wyłącznie po udzieleniu pomocy ze środków Funduszu Pracy. W tych warunkach działania Obwinionego nacechowane były troską o powstanie nowych miejsc pracy. Nie działał umyślnie lekceważąc obowiązujące przepisy. Zdarzało się, że popełnił błąd, który wynikał częstokroć z niezbyt precyzyjnych unormowań prawnych. Zastępca Rzecznika w odwołaniu krytykuje Komisję Orzekającą I instancji za to, że uwzględniła powyższe okoliczności błędnej interpretacji przepisów, przyznając równocześnie, że miała prawo odstąpić od ukarania po spełnieniu określonych przesłanek.

**Główna Komisja Orzekająca rozpatrując odwołanie Rzecznika, wniesione na niekorzyść obwinionych, przyjęła co następuje.**

Opierając się na kompletnym i w pełni wystarczającym dla oceny winy materiale dowodowym, Główna Komisja Orzekająca uznała, iż w przypadku Obwinionego Pana (...) nie zachodzą przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary. Przyjęcie, jako podstawy dla refundacji wydatków na wyposażenie stanowiska pracy barmana, zakupu napojów oraz alkoholu w łącznej kwocie 8.000 zł (stanowiącej 40% wnioskowanej kwoty refundacji), wykracza poza ustawowe przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary. Obwiniony będąc w dacie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, Dyrektorem Powiatowego Urzędu Pracy, zobowiązany był do szczególnej dbałości o wydatkowanie środków publicznych pozostających w jego dyspozycji. W przedmiotowej sprawie, dobro finansów publicznych wiąże się z dbałością o efektywne wykorzystanie środków publicznych na zadanie związane z tworzeniem nowych miejsc pracy, Przyznając dotację na utworzenie stanowiska pracy barmana, a następnie będąc zobowiązanym do właściwej kontroli rozliczenia tej dotacji przez jej beneficjenta, Obwiniony nie dochował wymaganej od niego w tych okolicznościach staranności. Wskazywana przez Obwinionego trudna sytuacja na lokalnym rynku pracy nie może być przesłanką dla uznania, iż działał on w szczególnych warunkach, zasługujących na uwzględnienie.

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej akceptacja przez Obwinionego refundacji wydatków na utworzenie miejsca pracy barmana, poprzez zakup przez beneficjenta napojów

i alkoholu, służy potrzebom prowadzenia działalności zarobkowej, i pozwala zwiększyć jego zysk. Takie działanie Obwinionego nie zasługuje w żadnej mierze na uwzględnienie, jako przesłanka odstąpienia od wymierzenia kary. Obwiniony w ten sposób zaakceptował wykorzystanie środków publicznych, które miały służyć wyposażeniu stanowiska pracy, dla podniesienia rentowności jednego z działających na lokalnym rynku podmiotów gospodarczych, co w skali lokalnej mogło w sposób istotny naruszyć zasady równej konkurencji w stosunku do innych podmiotów prowadzących podobną działalność gospodarczą. Ponadto, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, wydatki na wyposażenie stanowiska pracy nie mogą być utożsamiane z zakupem towarów, nawet takich, które są niezbędne dla wykonywania pracy. Istotą wyposażenia stanowiska pracy jest zapewnienie możliwości wykonywania pracy na tym stanowisku, czego nie można utożsamiać z wykonywaniem pracy. Środki publiczne wydatkowane w związku z realizacją dyrektyw ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku, nie są przeznaczone na finansowanie działalności podmiotów gospodarczych. Refundacja służyć powinna natomiast zwiększeniu zdolności podmiotu gospodarczego do prowadzenia takiej działalności w ogóle, a więc tworzenia nowych stanowisk pracy związanych z rozpoczęciem nowej działalności lub tworzenia kolejnych stanowisk pracy pozwalających na zwiększenie dotychczasowych rozmiarów prowadzenia działalności gospodarczej. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, o ile zakup narzędzi, sprzętu itp. może zostać jednoznacznie przypisany do konkretnego stanowiska pracy, to zakup materiałów, towarów (w przedmiotowej sprawie napojów i alkoholu) nie pozwala takiego związku zachować. W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, odwołanie Rzecznika w tym zakresie zasługuje na uznanie w zakresie uchylecia orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji. Główna Komisja Orzekająca, oceniając szkodliwość dla finansów publicznych działania Obwinionego, uznała, że zachodzą przesłanki z art. 35 ustawy, stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny i wymierzyła Mu karę upomnienia.

Opierając się na kompletnym i w pełni wystarczającym dla oceny winy materiale dowodowym, Główna Komisja Orzekająca uznała, iż w przypadku Obwinionej Pani (Y) nie zachodzą przesłanki uniewinnienia. Stąd, odnosząc się do odwołania, uznano argumentację Rzecznika za zasadną i w związku z dyrektywą art. 146 ust. 2 ustawy, przekazała sprawę do ponownego rozpoznania. W tym zakresie, korzystając z art. 150 ust. 2 ustawy, Główna Komisja Orzekająca wskazuje, co następuje. Oceniając zasadność refundacji ze środków publicznych przeznaczonych na wyposażenia stanowiska pracy barmana, zakupu telewizora,



należy bezwzględnie ocenić, czy wykonywanie pracy na tym stanowisku wymaga telewizora. W szczególności, czy w przypadku stałego braku telewizora lub jego czasowego braku (np. w związku z awarią), wykonywanie pracy na stanowisku barmana byłoby niemożliwe. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, co wynika również ze zgromadzonego materiału dowodowego, telewizor jest wyposażeniem lokalu, w którym wykonywana jest praca barmana, i jako taki zwiększa atrakcyjność lokalu (pismo beneficjenta refundacji z dnia 4 lipca 2011 r. – karta 158).

Główna Komisja Wydając rozstrzygnięcie stosowała stan prawny obowiązujący w czasie orzekania uznając, że przepisy obowiązujące w czasie popełnienia naruszenia nie były względniejsze dla obwinionych.

Mając na uwadze powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.