



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

Warszawa, dnia 16 czerwca 2014 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Przewodniczący GKO:</i>	<b>Jan Pyrcak</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Władysław Budzeń</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Marek Muszyński (spr.)</b>
Protokolant:		<b>Anna Jedlińska</b>

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 czerwca 2014 r. odwołania Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach z dnia (...), sygn. akt (...), w zakresie, w którym Komisja uznała Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...) - odpowiedzialnym 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 przekazaniu dla Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...) w dniach: 4 stycznia, 3 lutego, 3 marca, 4 kwietnia, 4 maja, 30 czerwca oraz 25 listopada 2011 r. dotacji przedmiotowej w łącznej wysokości 103.278 zł, pomimo braku uchwały Rady Gminy (...) w sprawie stawki dotacji przedmiotowej, co naruszało art. 219 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

**1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy uchyla orzeczenie w zaskarżonym zakresie,**

2. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3 ustawy uniewinnia Obwinionego od zarzucanego czynu,
3. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

**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**

Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach orzeczeniem z dnia (...), uznała Pana (...) – Wójta Gminy (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na przekazaniu dla Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...) dotacji przedmiotowej, w łącznej wysokości 103.278 zł, pomimo braku uchwały Rady Gminy (...) w sprawie stawki dotacji przedmiotowej, co było niezgodne z art. 219 ust. 1 i 4 ustawy o finansach publicznych, tj. czynu 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.

W uzasadnieniu Komisja wskazała, że Obwiniony (...), pełniąc funkcję Wójta Gminy (...), przekazywał w dniach 4 stycznia, 3 lutego, 3 marca, 4 kwietnia, 4 maja, 30 czerwca oraz 25 listopada 2011 r. Gminnemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w (...), dotację przedmiotową według stawek uchwalonych przez Radę Gminy uchwałą z dnia 5 listopada 2009 r. obowiązującą w roku 2010, bowiem Rada Gminy nie podjęła uchwały w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla zakładu budżetowego Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji w (...) na rok 2011.

W swoich wyjaśnieniach, kierowanych do Komisji, Obwiniony potwierdził, że Rada Gminy nie podjęła uchwały w sprawie stawek dotacji przedmiotowej na 2011 r. Podniósł jednocześnie, że Rada określiła poziom finansowania działalności samorządowego zakładu budżetowego i że był zobowiązany do wykonania budżetu Gminy.

Skład Komisji Orzekającej I instancji nie uznał wyjaśnień Obwinionego, ponieważ przyznanie dotacji przedmiotowej następuje na podstawie stawek dotacji, a wypłata na podstawie uchwały budżetowej stanowi podstawę do dokonania wydatku. Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji za zasady i tryb udzielenia dotacji należy uznać te wszystkie normy,

które określają sposób ustalenia dotacji, krąg podmiotów i rodzaj zadania, na które dotacja ma być udzielona. Zdaniem Komisji, naruszenie przez Obwinionego przepisów art. 219 ust. 1 i 4 ustawy o finansach publicznych stanowiło naruszenie zasad udzielania dotacji przedmiotowej. Komisja stwierdziła, że Obwiniony nie powierzył na piśmie pracownikom Urzędu Gminy (...) spraw związanych z udzielaniem i rozliczaniem dotacji dla samorządowego zakładu budżetowego a w związku z tym ma tu zastosowanie art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W myśl tego przepisu kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej jednostki.

Komisja wskazała również, że Obwiniony w toku postępowania nie kwestionował faktu, że podjął decyzję o przekazaniu dotacji dla zakładu budżetowego mając świadomość, że Rada Gminy nie uchwaliła na rok 2011 stawek dotacji przedmiotowej.

Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, powyższe okoliczności i zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, uzasadniają uznanie (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na udzieleniu dotacji z naruszeniem zasad ich udzielania.

Obwiniony (...) (działając przez swego obrońcę) złożył odwołanie od powyższego orzeczenia. Zarzucił Komisji Orzekającej I instancji:

1. naruszenie przepisów proceduralnych, tj. art. 112 ust. 1 i 2 ustawy,
2. dokonanie przez Komisję błędnej oceny i przyjęcie, że to Pan (...) przekazał dotację przedmiotową w łącznej wartości 103.278 zł dla Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...), pomimo braku uchwały Rady Gminy w sprawie stawki dotacji przedmiotowej,
3. naruszenie art. 19 ust. 1 ustawy, poprzez przyjęcie, że Obwiniony popełnił czyn polegający na przekazaniu dotacji przedmiotowej,
4. naruszenie art. 89 ust. 1 ustawy, poprzez brak wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego i nieoparte dowodami stwierdzenie, że to Pan (...) przekazał dotację przedmiotową;
5. naruszenie art. 80 ust.1 ustawy, poprzez nieuwzględnienie dowodów przemawiających na korzyść Obwinionego w szczególności, w postaci potwierdzeń przelewów, z których wynika, że to nie Obwiniony dokonywał przelewów dotacji,
6. naruszenie art. 24 ust. 1 ustawy, poprzez zastosowanie w czasie orzekania ustawy nowej, mimo, iż nie jest ona względniejsza od ustawy obowiązującej w chwili popełniania czynu,
7. naruszenie art. 22 ust. 1 w związku a ust. 3 ustawy (w brzmieniu obowiązującym w dniu popełnienia czynu), poprzez niewskazanie przesłanek do orzeczenia o winie nieumyślnej,
8. naruszenie art. 76 ust. 3 ustawy, poprzez rozstrzygnięcie wszystkich wątpliwości na niekorzyść Obwinionego,
9. błędy w treści orzeczenia oraz niespójności uzasadnienia i orzeczenia,
10. naruszenie art. 137 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy, poprzez niewskazanie faktów i okoliczności, które skład Komisji Orzekającej I instancji uwzględnił wydając rozstrzygnięcie oraz

faktów, które uznał za udowodnione lub nieudowodnione i na jakich oparł się dowodach, oraz brak wyjaśnienia, dlaczego nie uznał dowodów przeciwnych.

Przedstawiając powyższe zarzuty Obwiniony wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, ewentualnie przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, względnie umorzenie postępowania.

W uzasadnieniu składający odwołanie zwrócił uwagę na brak wskazania we wniosku o ukaranie okoliczności, w jakich doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, co powinno skutkować zwrotem wniosku do uzupełnienia; taki wniosek o ukaranie nie powinien być rozpatrywany. Zdaniem odwołującego się, Rzecznik we wniosku wskazał jedynie czas popełnienia czynu. Obwiniony podniósł także, że Komisja nie wskazała, na czym miało polegać i w jaki sposób nastąpiło, zarzucane przekazanie dotacji. Komisja nie uwzględniła dowodów przemawiających na korzyść Obwinionego w szczególności, w postaci potwierżeń przelewów, z których wynika, że to nie Obwiniony, a inna osoba dokonała przelewów dotacji. Zdaniem Obwinionego fakt, że Komisja Orzekająca I instancji nie przychyliła się do przedstawionych przez Obwinionego i Jego obrońcę argumentów prawnych i faktycznych świadczy o popełnionych przez Komisję błędach w ustaleniu stanu faktycznego a tym samym przyjęciu, że Obwiniony popełnił zarzucany czyn.

Główna Komisja Orzekająca, po rozpoznaniu odwołania na rozprawie w dniu 16 czerwca 2014 r., w oparciu o akta sprawy przekazane przez Komisję Orzekającą I instancji przychyliła się do stanowiska zajętego przez Zastępcę Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i uniewinniła Obwinionego.

Główna Komisja Orzekająca rozpoznając sprawę zastosowała przepisy obowiązujące w czasie orzekania uznając, że przepisy obowiązujące w czasie zarzucanych czynów nie były względniejsze dla Obwinionego (art. 24 ust. 1 ustawy).

W ocenie GKO, znaczna część zarzutów zawartych w odwołaniu jest trafna. W szczególności wniosek o ukaranie nie zawierał określenia sposobu popełnienia zarzucanego Obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zarzucono Obwinionemu przekazanie dotacji przedmiotowej dla Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...) z naruszeniem art. 219 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, to jest przekazanie tej dotacji pomimo nieokreślenia przez Radę Gminy (...) stawek dotacji przedmiotowej dla tej jednostki. Z opisu czyny nie wynika jednak, na czym polegało przekazanie przez Obwinionego dotacji. W tej sytuacji Przewodniczący Komisji Orzekającej I instancji, powinien zwrócić wniosek o ukaranie do uzupełnienia w zakresie określenia sposobu popełnienia przez Obwinionego zarzucanego czynu. Tak się nie stało. Nieuzupełnienie braków wniosku o ukaranie, w trybie art. 112 ust. 1 i 2 ustawy, nie uniemożliwia, co do zasady, prowadzenia postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ale wiąże się z przeniesieniem na komisje orzekającą I instancji obowiązku zbadania oraz uwzględnienia okoliczności sprawy (art. 80 ust. 1 ustawy).

Komisja jest jednak związana zakresem wniosku o ukaranie – to znaczy nie może przypisać obwinionemu odpowiedzialności za czyn nieujęty we wniosku o ukaranie.

W rozpoznawanej sprawie Komisja Orzekająca I instancji wystąpiła do Urzędu Gminy (...), pismem z 21 czerwca 2013 r. (karta 71), o przesłanie dokumentów poświadczających zatwierdzenie do wypłaty transz zakwestionowanej dotacji przedmiotowej. W odpowiedzi otrzymała jednak tylko dokumenty dotyczące dokonania przelewów w banku. W ocenie GKO, z dokumentów tych nie wynika, kto zatwierdził transze zakwestionowanej dotacji do wypłaty (kto przekazał dotacje). Na podstawie tych dokumentów można jedynie ustalić, kto wykonał czynność techniczną, polegającą na podpisaniu stosownego przelewu (na dokumentach tych nie ma podpisu Obwinionego). Pomimo tego, że nie zgromadzono dowodów, z których wynikałoby, że to Obwiniony przekazywał zakwestionowaną dotację przedmiotową, Komisja Orzekająca I instancji przypisała mu odpowiedzialność, wskazując, że Obwiniony nie powierzył na piśmie pracownikom Urzędy Gminy (...) spraw związanych z udzielaniem i rozliczaniem dotacji dla samorządowego zakładu budżetowego. Dlatego - w ocenie Komisji Orzekającej I instancji – zastosowanie ma art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem GKO, podkreślenia wymaga, że przypisany Obwinionemu czyn polegał na działaniu (przekazaniu dotacji) a nie na zaniechaniu. Przypisanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związane z określonym działaniem jest możliwe, co do zasady, wówczas, gdy sprawca podejmował zakwestionowane działanie i trzeba mu to udowodnić. W przypadku, w którym działanie podjęłaby osoba nieupoważniona do tego działania, kierownik jednostki powinien mieć ewentualnie postawiony inny zarzut, naruszenia dyscypliny finansów publicznych związanego z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (porównaj art. 18c ust. 1 pkt 12 ustawy). Nie można było, zatem bez udowodnienia Obwinionemu, że to on podjął zakwestionowane działanie (przekazywał dotacje przedmiotową), przypisać mu za nie odpowiedzialności (za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), nawet w sytuacji, w której ustalono prawidłowo, że doszło do naruszenia art. 219 ust. 1 i 4 ustawy o finansach publicznych. Niezbędne do przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 ustawy jest wypełnienie przez sprawcę wszystkich znamion wymienionych w tym przepisie, w tym przekazanie dotacji.

W ocenie GKO, argumentacja zawarta w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia jest niekompletna i niespójna. W szczególności nie wskazano na podstawie, jakich dowodów uznano, że to Obwiniony przekazał dotację dla Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...); takich dowodów nie zgromadził ani Rzecznik, ani Komisja. Komisja I Instancji nie ustosunkowała się nawet do twierdzeń Obwinionego, że to nie on podpisywał przelewy oraz do znajdujących się w aktach sprawy poleceń przelewów, z których wynikało, że to nie Obwiniony podpisywał te polecenia przelewów.

Komisja I instancji nie określiła także, czy stosuje przepisy obowiązujące w czasie popełnienia zarzucanego czynu, czy też w czasie orzekania. Określenie to oraz wyjaśnienie dlaczego zastosowano określony stan prawny, ma bardzo istotne znaczenie. Obwiniony wskazał w odwołaniu na zmianę przepisów dotyczących podstawy opisu przypisanego czynu (w czasie zarzucanego czynu obowiązywały przepisy dotyczące ustalania umyślności albo nieumyślności zachowania). Zmianie uległ jednak także przepis art. 8 pkt 1 ustawy, określający znamiona zarzucanego Obwinionemu czynu. Przypisując odpowiedzialność Obwinionemu Komisja powinna ustalić, że zachowanie Obwinionego wypełniało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych zarówno w czasie popełnienia czynu jak i w czasie orzekania. Dodatkowo GKO, pragnie również zwrócić uwagę na błędy techniczne orzeczenia, polegające na niespójności treści ostatniego zdania na stronie 2 z treścią 1 zdania na stronie 3.

GKO nie podzieliła natomiast stanowiska Obwinionego, że wystarczającą podstawą do przekazania dotacji było to, iż kwota dotacji była ujęta w planie, ponieważ Obwiniony był zobowiązany do wykonania budżetu mimo braku stosownej uchwały organu Gminy. GKO zwraca uwagę, że zgodnie z art. 52 ustawy o finansach publicznych, ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego wydatki stanowią nieprzekraczalny limit, tj. stanowią górną granicę wydatków, a nie obowiązek wydatkowania zaplanowanej kwoty.

GKO uwzględniając wagę uchybień zaskarżonego orzeczenia i jego uzasadnienia, poprzedzonych uchybieniami wniosku o ukaranie i brakami postępowania dowodowego, uznała, że orzeczenie to nie może ostać się w obrocie prawnym. Jednocześnie GKO rozstrzygnęła sprawę, co do istoty, nie przekazując jej do ponownego rozpoznania. Wzięła przy tym pod uwagę fakt, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji zostało zaskarżone tylko przez Obwinionego oraz to, że zarzuty zawarte w orzeczeniu i wniosku o ukaranie, są na tyle nieprecyzyjne, że ewentualne przypisanie Obwinionemu odpowiedzialności – gdyby udało się zgromadzić dowody, pozwalające na przypisanie mu odpowiedzialności za przekazanie lub udzielenie zakwestionowanej dotacji albo niedopełnienie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej – wiązałoby się zapewne się z koniecznością wyjścia poza granice określone orzeczeniem I instancji i wnioskiem o ukaranie.

Mając powyższe GKO orzekła, jak w sentencji.