



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 4 kwietnia 2013 r.

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Agata Kasica
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka (<i>spr.</i>)
	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Jan Pyrcak
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 kwietnia 2013 r. odwołań Obwinionych: **X** i **Y**, od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt: RIO.XII.53-27/2012, którym uznano Obwinionych: **X**, zam. (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Starosty (...) oraz **Y**, zam. (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Członka Zarządu Powiatu (...) za odpowiedzialnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w:

1. art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na udzieleniu dotacji w dniu 26 czerwca 2009 r., w imieniu Powiatu (...), w kwocie 30.000,00 zł, przekazanej w dniu 27 sierpnia 2009 r., w kwocie 3.000,00 zł, w dniu 21 grudnia 2009 r., w kwocie 3.000,00 zł oraz w dniu 8 lipca 2010 r., w kwocie 6.000,00 zł, na rzecz Stowarzyszenia (...), na realizację zadań z zakresu interwencji kryzysowej, z naruszeniem zasady określenia w umowie terminu wykorzystania dotacji, terminu i sposobu rozliczenia udzielonej dotacji celowej oraz zwrotu niewykorzystanej części dotacji; z naruszeniem trybu udzielenia dotacji po przeprowadzeniu otwartego

konkursu ofert, zasady zawarcia umowy bez przeprowadzenia otwartego konkursu ofert oraz naruszenie zasady zgodności umowy z ramowym wzorem umowy o realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, czym naruszył art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.), § 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 4 kwietnia 2005 r. w sprawie określenia ramowego wzoru umowy o realizację zadania z zakresu pomocy społecznej (Dz. U. Nr 61, poz. 545), § 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie określenia wzoru sprawozdania z realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej (Dz. U. Nr 44, poz. 428), § 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie wzoru oferty podmiotu uprawnionego (Dz. U. Nr 44, poz. 427) w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz art. 221 ust. 2, ust. 3 pkt 3, 5 i 6, art. 250 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 240 z późn. zm),

2. art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że zaciągnęli zobowiązanie bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową poprzez podpisanie w dniu 26 czerwca 2009 r. umowy ze Stowarzyszeniem (...), na realizację zadań z zakresu interwencji kryzysowej na kwotę brutto 30.000,00 zł, przekraczając o kwotę 6.000,00 zł wysokość środków przewidzianych w uchwale Rady Powiatu Nr (...) w sprawie zmiany budżetu Powiatu na 2009 r., w rozdziale 85220, paragrafie 2830, na to zadanie, czym naruszył art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

oraz wymierzono każdemu z Obwinionych karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości po 291,71 zł;

1. **na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168) – zwanej dalej ustawą, w związku z art. 8 pkt 1 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.) w brzmieniu obowiązującym w czasie zarzucanych Obwinionym czynów, uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie uznania Obwinionych: X i Y za winnych popełnienia czynów określonych w art. 8 ustawy i na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 ustawy, uniewinnia Obwinionych: X i Y od tych czynów,**

2. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy, uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie wymierzenia każdemu z Obwinionych kary upomnienia,
3. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy, utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w zakresie uznania Obwinionych: X i Y za winnych popełnienia czynów określonych w art. 15 ustawy,
4. na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy, odstępuje od wymierzenia kary każdemu z Obwinionych,
5. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy, utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w zakresie orzeczonych wobec Obwinionych: X i Y kosztów postępowania,

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

Orzeczeniem z dnia 20 listopada 2012 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, po rozpatrzeniu na rozprawach w dniu 9 października i 20 listopada 2012 r. uznała:

- X, pełniącego w czasie popełnienia zarzuconych Mu czynów funkcję Starosty (...),
- Y, pełniącego w czasie popełnienia zarzuconych Mu czynów funkcję Członka Zarządu Powiatu (...),

winnymi naruszeń dyscypliny finansów publicznych, określonych w:

1. 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 udzieleniu, w dniu 26 czerwca 2009 r., w imieniu Powiatu (...) dotacji w kwocie 30.000,00 zł (przekazanej w dniu 27 sierpnia 2009 r. w kwocie 3.000,00 zł, w dniu 21 grudnia 2009 r. w kwocie 3.000,00 zł, w dniu 8 lipca 2010 r. w kwocie 6.000,00 zł) Stowarzyszeniu Pomocy na Rzecz Dzieci i Młodzieży (...)na

realizację zadań z zakresu interwencji kryzysowej – z naruszeniem zasady określenia w umowie terminu wykorzystania dotacji, terminu i sposobu rozliczenia oraz zwrotu niewykorzystanej części dotacji; z naruszeniem trybu udzielenia dotacji po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, zasady zawarcia umowy bez przeprowadzenia otwartego konkursu ofert oraz naruszeniem zasady zgodności umowy z ramowym wzorem umowy o realizację zadania z zakresu pomocy społecznej – czym naruszyli:

- 1) art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej i obowiązujące w tym zakresie przepisy rozporządzeń Ministra Polityki Społecznej:
 - z dnia 4 kwietnia 2005 r. w sprawie określenia ramowego wzoru umowy o realizację zadania z zakresu pomocy społecznej,
 - z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie określenia wzoru sprawozdania z realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej,
 - z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie wzoru oferty podmiotu uprawnionego w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- 2) art. 221 ust. 2 i ust. 3 pkt 3, 5 i 6 oraz art. 250 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
2. art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową poprzez podpisanie w dniu 26 czerwca 2009 r. umowy ze Stowarzyszeniem (...) na realizację zadań z zakresu interwencji kryzysowej na kwotę brutto 30.000,00 zł, przekraczając o kwotę 6.000,00 zł wysokość środków przewidzianych na ten cel w uchwale Rady Powiatu nr (...),
czym naruszyli art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Za popełnienie zarzuconych czynów każdemu z Obwinionych wymierzona została (na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1, art. 33 i art. 37 ustawy) kara upomnienia i każdy z ukaranych obciążony został kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

Rozpatrując sprawę, Komisja Orzekająca I Instancji, mając na uwadze postanowienia art. 24 ust. 1 ustawy – postanowiła o stosowaniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania, gdyż oceniła, że obowiązujące w dacie popełnienia naruszenia nie są względniejsze dla

sprawców oraz przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej i wykonawczych rozporządzeń Ministra Polityki Społecznej - w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Od orzeczenia Komisji Orzekającej I Instancji Obwinieni wnieśli jednobrzmiące odwołania: Y pismem z dnia 7 stycznia 2012 r. i X pismem z dnia 16 stycznia 2012 r., w których wnoszą o uznanie, iż nie popełnili przypisanych Im czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ewentualnie o odstąpienie od wymierzonych Im kar upomnienia.

Obwinieni zarzucili zapadłemu orzeczeniu:

- 1) naruszenie prawa materialnego poprzez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, w szczególności:
 - art. 25 ust. 1 i 4 oraz art. 33 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej,
 - art. 46 i art. 221 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
 - art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
 - poprzez przyjęcie, że popełnili zarzucone czyny naruszenia dyscypliny finansów publicznych.
- 2) sprzeczność istotnych ustaleń Regionalnej Komisji Orzekającej z treścią zebranego w sprawie materiału przez przyjęcie, że Odwołujący naruszyli dyscyplinę finansów publicznych.

Odnosnie do zarzutu popełnienia czynu określonego w art. 8 pkt 1 ustawy, Obwinieni zwrócili uwagę, że:

- zgodnie z § 1 pkt 1 umowy ze Stowarzyszeniem zlecone zadania z zakresu pomocy społecznej – interwencji kryzysowej polegały na działalności interwencyjnej, informacyjnej, edukacyjnej, koordynacyjnej i hotelowej. Termin realizacji zadań ustalono na okres od 1 lipca 2009 r. do 31 grudnia 2011 r. Według postanowień § 3 pkt 2 umowy sprawozdanie częściowe z wykonania zadania miało być przedstawione w terminie 30 dni po upływie roku budżetowego. Przekazywanie środków dotacji miało następować w 6 transzach, w terminach określonych w § 1 pkt 3 umowy,
- Obwinieni potwierdzili, że umowa nie zawierała zapisów dotyczących terminu wykorzystania dotacji udzielonej w 2009 r. oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji udzielonej w 2009 r.,

- w zakresie wykorzystania środków przekazanej dotacji i zwrotu części nie wykorzystanej dotacji Stowarzyszenie zachowało terminy wynikające z art. 131 ust. 2 pkt 3 i 6 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych,
- zdaniem Obwinionych nie słuszny jest zarzut naruszenia poprzez zawarcie umowy w dniu 26 czerwca 2009 r., gdyż dopiero od dnia 12 marca 2010 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw do zlecenia zadań z zakresu pomocy społecznej wprowadzony został obowiązek stosowania przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Odnosnie do przypisania winy popełnienia czynu określonego w art. 15 ustawy, Obwinieni wyjaśniają, że w budżecie Powiatu (...) na rok 2009 były przewidziane wydatki na realizację zadania z zakresu pomocy społecznej w rozdziale 85220 „Jednostki specjalistycznego poradnictwa, mieszkania chronione i ośrodki interwencji kryzysowej” w poszczególnych 5 paragrafach wydatków rodzajowych. W związku z zamiarem przekazania zadania do prowadzenia przez stowarzyszenie – zostały one uchwałą Rady Powiatu Nr (...). zmniejszone przy jednoczesnym zwiększeniu paragrafu obejmującego „dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych”.

Główna Komisja Orzekająca, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego i ustaleń Regionalnej Komisji Orzekającej, zważyła, co następuje.

Starostwo Powiatowe w (...), reprezentowane przez Obwinionych, w dniu 26 czerwca 2009 r. podpisało umowę w sprawie udzielenia dotacji w latach 2009-2011 w łącznej wysokości 30.000 zł Stowarzyszeniu (...) na realizację zadań z zakresu interwencji kryzysowej. Umowa przewidywała w 2009 r. przekazanie dotacji w dwóch transzach (do 31 sierpnia i do 31 grudnia 2009 r.) po 3.000 zł.

Od czasu popełnienia zarzuconych Obwinionym czynów do czasu orzekania w sprawie nastąpiły istotne zmiany obowiązującego stanu prawnego tak w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jak i finansów publicznych. W takiej sytuacji wymagane jest zastosowanie przepisu art. 24 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym należy w czasie orzekania stosować ustawę nową, z tym, że w przypadku gdy ustawa obowiązująca w czasie popełnienia naruszenia jest względniejsza dla sprawcy – należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia zarzuconego naruszenia.

W pierwszej kolejności Skład Orzekający GKO postanowił rozważyć, które z przepisów są dla sprawców korzystniejsze.

Art. 8 pkt 1 ustawy w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia zarzuconego Obwinionym czynu, jako czyn karalny definiował „przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielenia”. W rozpatrywanej sprawie czynem przypisanym sprawcom, orzeczeniem Komisji Orzekającej I Instancji, jest udzielenie dotacji z naruszeniem szeregu zasad dotyczących warunków, które powinny być określone w umowie oraz z naruszeniem trybu udzielenia dotacji. W tym stanie sprawy Skład Orzekający GKO powziął wątpliwość co do wystąpienia, w zarzuconym sprawcom czynie, znamion naruszenia określonego w art. 8 pkt 1 ustawy, które mogły wystąpić przy przekazaniu dotacji, a nie przy udzieleniu dotacji, czyli zawarciu umowy o udzielenie dotacji. Pogląd taki podzielił także Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, podkreślając, że wynika to wprost z literalnego brzmienia przepisu, określającego mianem czynu karalnego „przekazanie dotacji”, a nie „zawarcie umowy”. W tym stanie sprawy Główna Komisja Orzekająca uznała, że odnośnie do zarzutu popełnienia naruszenia określonego w art. 8 pkt 1 ustawy, ustawą względniejszą dla sprawców jest ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia zarzuconego czynu, zgodnie z którym Obwinieni nie wypełnili znamion naruszenia, ponieważ zawarcie umowy o udzielenie dotacji jest udzieleniem dotacji a nie jej przekazaniem. Przekazanie następuje dopiero na późniejszym etapie, przy czym w nowym stanie prawnym penalizowane jest zarówno udzielenie jak i przekazanie dotacji a w starym przepis wprost odnosił się tylko do przekazania dotacji. W związku z powyższym GKO uniewinniła Obwinionych X i Y od zarzutu popełnienia czynu określonego w art. 8 pkt 1 ustawy, za bez celowe uznając odnoszenie się do zarzutów postawionych orzeczeniu Komisji Orzekającej I Instancji, podnoszonych przez Obwinionych w odwołaniu.

Ustalenia Komisji Orzekającej I Instancji odnośnie do drugiego z przypisanych Obwinionym czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów, określonego w art. 15 ustawy, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową poprzez podpisanie w dniu 26 czerwca 2009 r. umowy ze Stowarzyszeniem (...) na realizację zadań z zakresu interwencji kryzysowej na łączną kwotę 30.000 zł, przekraczając o kwotę 6.000 zł wysokość środków przewidzianych na ten cel w uchwale Rady Powiatu z dnia 26 czerwca 2009 r. – w ocenie GKO – nie budzą wątpliwości. Obwinieni podpisali umowę przed wprowadzeniem przez Zarząd Powiatu zmian wynikających z uchwały Rady Powiatu do planu finansowego Starostwa Powiatowego.

Zmiany te zostały wprowadzone uchwałą Zarządu Powiatu z dnia 30 czerwca 2009 r., a więc 4 dni po podpisaniu umowy. Nie ulega zatem wątpliwości, że w dacie podpisywania umowy w planie finansowym Starostwa Powiatowego nie były przewidziane środki na jej sfinansowanie. Główna Komisja Orzekająca w pełni podzieliła stanowisko Komisji Orzekającej I instancji przedstawione w uzasadnieniu orzeczenia w zakresie winy. Przy dochowaniu należytej staranności Obwinieni mogli najpierw przeprowadzić procedurę zmiany planu finansowego, a dopiero później zaciągnąć zobowiązanie.

Podnoszoną przez Obwinionych okoliczność, iż to Zarząd Powiatu wnioskował o wprowadzenie zmian umożliwiających sfinansowanie zmienionego sposobu realizacji zadania, na które były przewidziane środki, ujęte jednak w innych paragrafach wydatków rodzajowych oraz fakt, że Zarząd był zobowiązany do realizacji uchwały Rady Powiatu, znanej Zarządowi w dniu podpisywania umowy – Główna Komisja Orzekająca uznała za okoliczności, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 ustawy i odstąpiła od wymierzenia Obwinionym kary za popełniony czyn naruszenia dyscypliny finansów publicznych. GKO uwzględniła przy tym, niewielki okres (4 dni) pomiędzy podpisaniem umowy a zatwierdzeniem zmiany planu finansowego.