



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 31 maja 2012 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Paweł Kryczko (spr.)</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz
	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryska
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 maja 2012 r. odwołania Obwinionego (...od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie z 17 lutego 2012 r., sygn. akt: RKO-522/233/11, w zakresie w którym uznano Obwinionego (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję od 4 grudnia 2010 r. Wójta Gminy (...), od 1 stycznia 2011 r. Burmistrza (...) - winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 9 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na nierozliczeniu, wbrew art. 150 pkt 4 w związku z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w terminie do 10 grudnia 2010 r., dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa, na podstawie zarządzenia Wojewody Małopolskiego Nr 526/10 z dnia 27 października 2010 r., w kwocie 5.000,00 zł.

Odstąpiono od wymierzenia Obwinionemu kary i obciążono kosztami postępowania w wysokości 282,26 zł.

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2, art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy:
 - 1) uchyla zaskarżone orzeczenie w zaskarżonej części,
 - 2) uniewinnia Obwinionego (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 9 pkt 2 ustawy,
2. 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

Rozpatrując sprawę, Główna Komisja Orzekająca (zwana dalej GKO), ustaliła, co następuje.

Zawiadomienie o popełnieniu czynu mającego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych skierował do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Krakowie w dniu 17 sierpnia 2011 r. Wojewoda Małopolski. W zawiadomieniu wskazał, iż Burmistrz (...) mógł dopuścić się naruszenia dyscypliny polegającego na:

- 1) wydatkowaniu dotacji celowej przekazanej z budżetu państwa niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację,
- 2) nieterminowym rozliczeniu dotacji.

Podając okoliczności naruszenia, Wojewoda wskazał, że 24 września 2010 r. decyzją Ministra Finansów z rezerwy celowej budżetu państwa zwiększono budżet Wojewody Małopolskiego. W zarządzeniu Wojewody Małopolskiego Gminie (...) została przyznana dotacja celowa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w wysokości 5.000 zł. Wydział Finansów i Budżetu Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie pismem z 29 października 2010 r. zawiadomił Gminę o kwocie przyznanej dotacji i terminie jej rozliczenia przypadającym do 10 grudnia 2010 r., natomiast Gmina dokonała rozliczenia w dniu 9 marca 2011 r. Ponadto w wyniku weryfikacji dokumentów dotyczącej rozliczenia otrzymanej dotacji stwierdzono, iż kwota 3.660 zł została wydatkowana na kartę osuwiskową wraz z opinią, z czego wynika, że dotacja na opracowanie ekspertyz stanu technicznego budynków mieszkalnych uszkodzonych w wyniku powodzi i osuwisk została wydatkowana niezgodnie z przeznaczeniem.

Postanowieniem z dnia 21 października 2011 r. Rzecznik wszczął postępowanie wyjaśniające wobec (...), a postanowieniem z dnia 3 listopada 2011 r. wobec (...).

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego Rzecznik skierował do Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie (zwanej dalej RKO), w dniu 21 listopada 2011 r. wniosek o ukaranie:

- 1) (...), który do 3 grudnia 2010 r. pełnił funkcję Wójta Gminy (...), za popełnienie czynu polegającego na zatwierdzeniu w dniu 23 listopada 2010 r. faktury z dnia 10 listopada 2010 r. na kwotę 3.660 zł (za wykonanie karty osuwiskowej wraz z opinią) zapłaconej przez Gminę ze środków dotacji celowej z budżetu państwa przeznaczonej na sfinansowanie opracowania ekspertyz stanu technicznego budynków mieszkalnych uszkodzonych w wyniku powodzi i osuwisk, jakie miały miejsce w maju i czerwcu 2010 r. , czym doprowadził do niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania tej dotacji;
- 2) (...), który od 4 grudnia 2011 r. pełnił funkcję Wójta Gminy (...), a od 1 stycznia 2011 r. pełni funkcję Burmistrza (...), za popełnienie czynu polegającego na nierozliczeniu dotacji celowej przez Gminę w kwocie 5.000 zł przeznaczonej na sfinansowanie kosztów opracowania ekspertyz stanu technicznego budynków mieszkalnych uszkodzonych w wyniku powodzi i osuwisk, jakie miały miejsce w maju i czerwcu 2010 r. (obowiązek rozliczenia dotacji upływał w dniu 10 grudnia 2010 r. a faktycznie został wykonany w dniu 9 marca 2011 r.).

Zarówno Rzecznik, jak i następnie RKO ustalili, iż zarządzeniem Wojewody Małopolskiego 27 października 2010r., Gmina (...) otrzymała dotację celową z budżetu państwa w kwocie 5.000,00 zł. Dotacja miała zostać zaklasyfikowana w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne, rozdział 75478 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, na sfinansowanie opracowania ekspertyz stanu technicznego budynków mieszkalnych uszkodzonych w wyniku powodzi i osuwisk, jakie miały miejsce w maju i czerwcu 2010 roku.

Stwierdzono również, że część tej dotacji w wysokości 3.660,00 zł (odpowiadająca wartości faktury VAT z dnia 10 listopada 2010 r.), została wydatkowana na wykonanie karty osuwiskowej wraz z opinią zleconej Państwowemu Instytutowi Geologicznemu – Państwowy Instytut Badawczy Oddział Karpacki w Krakowie, i zapłacona przez Gminę ze środków wyżej określonej dotacji. Ponad wszelką wątpliwość wspomniany wydatek zatwierdził do zapłaty w dniu 23.11.2010 r. (...).

RKO ustaliła ponadto, iż, zgodnie z zasadami rozliczenia wyżej określonej dotacji celowej, wskazanymi w piśmie Wydziału Finansów i Budżetu Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie z dnia 29 października 2010 r. znak: WF.I.3011-14-13-10, rozliczenie dotacji należało przekazać do Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie w terminie do 10 grudnia 2010 r.

Jak ustalono Gmina (...) przedstawiła rozliczenie przedmiotowej dotacji za pismem z dnia 9 marca 2011 r. znak: F.K.III.3032.4.2011 skierowanym do Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, które wpłynęło do Kancelarii Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie w dniu 14 marca 2011 r. Ustalono również, że uprzednio Gmina przesłała rozliczenie przedmiotowej dotacji pismem z dnia 18 lutego 2011 r. znak: F.K.III.3032.4.2011 podpisanym przez Skarbnika Gminy z upoważnienia Burmistrza, które zostało skierowane do Wydziału Finansów i Budżetu Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie.

Orzeczeniem z dnia 17 lutego 2012 r. RKO umorzyła postępowanie wobec (...) oraz uznała (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na nierozliczeniu w terminie do dnia 9 grudnia 2010 r. dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa, co wyczerpuje znamiona naruszenia określonego w art. 9 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej ustawą). RKO na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu.

W uzasadnieniu RKO podkreśliła, że przeznaczenie dotacji celowej na wykonanie karty osuwiskowej wraz z opinią w sytuacji gdy miała ona być wykorzystana na sfinansowanie opracowania ekspertyz stanu technicznego budynków mieszkalnych uszkodzonych w wyniku powodzi i osuwisk, stanowiło wydatkowanie środków pochodzących z tejże dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację.

Biorąc pod uwagę, iż wydatek w wyniku którego doszło do wydatkowania przedmiotowej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem zatwierdził do zapłaty swym podpisem w dniu 23 listopada 2010 r. (...), RKO uznała, iż swym zachowaniem wypełnił on znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 1 ustawy.

Mając jednak na uwadze okoliczności popełnienia przez Obwinionego zarzucanego mu czynu, RKO – po dogłębnej analizie art. 27 ustawy - umorzyła postępowanie w stosunku do Obwinionego (...), uznając, iż zarzucanego mu w przedmiotowej sprawie czynu, dopuścił się w wyniku działań podjętych wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego. W tym zakresie orzeczenie RKO jest prawomocne.

Odnosząc się do czynu zarzucanego (...), RKO w pierwszej kolejności zwróciła uwagę na brzmienie art. 150 pkt 4 w związku z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Z łącznego odczytania wspomnianych przepisów wynika, iż podmiot udzielający dotacji w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji.

Mając powyższe na względzie oraz ustalony w sprawie stan faktyczny, RKO uznała, iż w przedmiotowej sprawie doszło do nierozliczenia dotacji celowej otrzymanej przez Gminę z budżetu państwa na cel określony przez udzielającego dotację, w terminie ustalonym przez udzielającego dotację.

Biorąc pod uwagę, iż w dniu, do którego należało rozliczyć przedmiotową dotację funkcję Wójta Gminy, a zarazem kierownika jednostki budżetowej - Urzędu Gminy (...), pełnił (...), RKO przypisała mu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 2 ustawy.

Dokonując analizy okoliczności podniesionych w omawianym zakresie przez Obwinionego w wyjaśnieniach, RKO uznała, że nie mogą one być podstawą niedochodzenia odpowiedzialności względem Obwinionego, jakkolwiek mogą być wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o wymierzeniu Obwinionemu kary.

Przypisując Obwinionemu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, RKO wzięła zatem pod uwagę okoliczności towarzyszące popełnieniu przez niego przypisanego mu czynu, jego konsekwencje oraz skutki dla finansów publicznych.

RKO miała zatem na uwadze, iż funkcję Wójta Gminy Obwiniony pełnił ledwie od 4 grudnia 2010 r., zatem miał raptem 7 dni na rozliczenie przedmiotowej dotacji

RKO wzięła również pod uwagę, iż w dniu 31 stycznia 2011 r. zwrócono na rachunek budżetu państwa niewykorzystane środki pochodzące z omawianej dotacji (kwotę 1.340 zł) wraz z należnymi odsetkami.

Wspomniane powyżej okoliczności, skłoniły RKO do podjęcia decyzji o odstąpieniu od wymierzenia kary Obwinionemu.

Rozważając decyzję o odstąpieniu od wymierzenia kary Obwinionemu, RKO w pierwszej kolejności zapoznała się z treścią informacji z GKO, co do dotychczasowej karalności Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie RKO czyn, którego dopuścił się Obwiniony nie spowodował uszczuplenia finansów publicznych, a wyłącznie zakłócił ich ład i to na krótki okres. W zaistniałej sytuacji

RKO uznała, że wymierzenie Obwinionemu choćby najniższej kary, tj. upomnienia, byłoby zbyt surowe,

W tym stanie rzeczy RKO uznała, iż podjęcie decyzji o odstąpieniu od wymierzenia Obwinionemu kary, odzwierciedlać będzie skutki i stopień szkodliwości popełnionego przez niego naruszenia dyscypliny finansów

Powyższe orzeczenie pismem z dnia 15 marca 2012 r. zaskarżył Obwiniony. W odwołaniu wniósł o uchylenie orzeczenia w części dotyczącej jego osoby oraz uniewinnienie. W uzasadnieniu podkreślił, iż funkcję Wójta Gminy objął w dniu 4 grudnia 2010 r., a więc 6 dni przed terminem rozliczenia dotacji celowej. W ocenie Obwinionego krótki czas pomiędzy dniem objęcia funkcji Wójta a dniem, w którym dotacja mogła być rozliczona w terminie powoduje, iż w niniejszej sprawie znajduje zastosowanie dyspozycja art. 19 ust. 2 ustawy, który stanowi, iż nie można przypisać winy jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązków. Obwiniony podkreślił też, że nie mógł naruszyć powołanych w orzeczeniu przepisów art. 150 pkt 4 w związku z art. 126 ustawy o finansach publicznych, gdyż przepisy te nie nakładają żadnych obowiązków na beneficjentów dotacji, a w szczególności nie określają żadnych terminów rozliczenia dotacji.

W trakcie rozprawy przed GKO Zastępca Głównego Rzecznika uznał, że RKO nie miała podstaw do przypisania Obwinionemu naruszenia art. 150 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. W tym zakresie Zastępca Głównego Rzecznika uznał odwołanie za zasadne. Po przeprowadzonym postępowaniu dowodowym przed GKO Zastępca Głównego Rzecznika sformułował wniosek o uniewinnienie Obwinionego.

Mając na uwadze powyższe, GKO zważyła, co następuje.

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie, jednakże z innych przyczyn niż te, które zostały wskazane w odwołaniu. Kwestią podstawową w niniejszej sprawie jest odpowiedź na pytanie o podstawę prawną, w oparciu o którą nałożono na Obwinionego obowiązek rozliczenia dotacji do dnia 10 grudnia 2010 r. RKO jako źródło tego obowiązku wskazuje – jak można przypuszczać – umowę pomiędzy Gminą (...) a Wojewodą, zawartą na podstawie art.150 ustawy o finansach publicznych. W aktach sprawy takiej umowy próżno szukać, gdyż przyznana Gminie (...) dotacja nie została przyznana w trybie określonym w art. 150 ustawy o finansach publicznych. Tym samym Wojewoda nie zawarł z Gminą (...) umowy, lecz stosownie do art. 149 ust.1 przekazał Gminie kwotę tej dotacji. Tym samym nie mógł z Gminą zawrzeć umowy, o której mowa w art. 150 ustawy o finansach publicznych. Zgromadzony materiał dowodowy nie pozostawia wątpliwości, że Gmina (...) otrzymała dotację celową – ujętą w paragrafie 2010 - na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie (związkom gminnym) na sfinansowanie kosztów opracowania ekspertyz stanu technicznego budynków mieszkalnych uszkodzonych w wyniku powodzi i osuwisk, jakie miały miejsce w maju i czerwcu 2010 r. Wskazany paragraf 2010 znajdował się w rozdziale 75478 – usuwanie kłesk żywnościowych oraz w dziale 754 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa. W tym stanie rzeczy dotacja została Gminie przekazana w oparciu o art. 149 ustawy o finansach publicznych a nie w oparciu o art. 150 tej ustawy.

Powyższe ustalenie – prowadzące do odrzucenia jako podstawy prawnej nałożenia na Obwinionego obowiązku rozliczenia dotacji do dnia 10 grudnia 2010 r. art. 150 pkt 4 ustawy o finansach publicznych – nakazuje zbadanie, czy podstawą prawną tego obowiązku mogło być pismo Wydziału Finansów i Budżetu Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie z dnia 29 października 2010 r. znak: WF.I.3011-14-13-10. Nawet pobieżna analiza powyższego pisma wskazuje, że nie może ona kształtować żadnych praw i obowiązków Gminy (...) czy też organów tej Gminy. Wydział Finansów i Budżetu Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie w analizowanym piśmie dokonuje zawiadomienia Gminy (...) o

kwocie dotacji, której wysokość została określona zarządzeniem Wojewody Małopolskiego. Wynika z powyższego, że to Wojewoda określił kwotę dotacji a rola Wydziału Finansów i Budżetu Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego ograniczyła się do poinformowania gmin, które dotację otrzymały, o jej wysokości. Podkreślić należy, że zgromadzony materiał dowodowy nie wskazuje, iż Wydział Finansów i Budżetu Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie był uprawniony do określenia kwoty dotacji czy też jakichkolwiek elementów konstrukcyjnych tej dotacji takich jak termin wykorzystania dotacji czy termin jej rozliczenia. Mając na uwadze powyższe należy dojść do wniosku, że wskazane pismo Wydziału Finansów i Budżetu Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie z dnia 29 października 2010 r. znak: WF.I.3011-14-13-10 nie mogło określać żadnych praw i obowiązków Gminy (...), jak również organów tej Gminy. Pismo to nie mogło kształtować stosunku dotacyjnego pomiędzy Gminą (...). Jest wielce wymowne, że w piśmie tym Wydział Finansów i Budżetu nie powołuje się na jakąkolwiek podstawę prawną do określania elementów stosunku dotacyjnego, co potwierdza tezę o wyłącznie informacyjnym charakterze tego pisma. Na charakter ten wskazuje ponadto to, że zostało zaadresowane do Urzędu Gminy (a nie jej organu), a także i to, że zostało podpisane w imieniu Dyrektora Wydziału – a więc podmiotu nieuprawnionego do określania praw i obowiązków gmin z tytułu przekazanych dotacji.

Stosownie do art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy orzeczenie przypisujące odpowiedzialność zawiera 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. W niniejszej sprawie RKO wskazała, iż Obwiniony naruszył art. 150 pkt 4 w związku z art. 126 ustawy o finansach publicznych. Jak wykazano powyżej Obwiniony wskazanych przepisów nie mógł naruszyć. Skoro nie sposób wskazać jakichkolwiek przepisów, które nakazywałyby Obwinionemu dokonać rozliczenia dotacji do 10 grudnia 2010 r., to tym samym nie sposób przypisać Obwinionemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zarzuconego mu we wniosku o ukaranie. W zarzuconym czynie brak jest bowiem znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Powyższe stwierdzenie obligowało GKO do uniewinnienia Obwinionego w oparciu o art. 78 ust. 3 ustawy.

Na marginesie, GKO pragnie ponadto zwrócić uwagę, że zarówno Rzecznik jak i RKO błędnie przyjęli, że Gmina (...) złożyła rozliczenie tej dotacji w dniu 9 marca 2011 r. Z akt sprawy wynika, że Gmina przesłała rozliczenie przedmiotowej dotacji pismem z dnia 18 lutego 2011 r. znak: F.K.III.3032.4.2011 podpisanym przez Skarbnika Gminy z upoważnienia Burmistrza, które zostało skierowane do Wydziału Finansów i Budżetu Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie. Jak można domniemywać, zarówno Rzecznik jak i RKO uznały, że skierowanie tego rozliczenia do Wydziału Finansów i Budżetu zamiast do Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości Urzędu Wojewódzkiego powoduje, iż nie można uznać tej czynności za skuteczną. W ocenie GKO, rozliczenie dotacji składa się Wojewodzie a nie takim czy innym Wydziałom Urzędu Wojewódzkiego. Skoro rozliczenie z dnia 18 lutego 2011 r. wpłynęło do Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie to już zadaniem urzędników tego Urzędu jest przekazanie go do merytorycznie właściwej komórki organizacyjnej, która w imieniu Wojewody to rozliczenie rozpatrzy. Tym samym błędne oznaczenie wydziału Urzędu Wojewódzkiego, do którego skierowano rozliczenie dotacji, nie pozbawia skuteczności czynności polegającej na złożeniu rozliczenia dotacji.

Biorąc powyższe pod uwagę, GKO orzekła jak w sentencji.