



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 14 października 2013 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Tomasz Słaboszowski (<i>spr.</i>)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Władysław Budzeń
	<i>Członek GKO:</i>	Teresa Warszawska
Protokolant:		Hanna Kąkol

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 października 2013 r. odwołania Obwinionego od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie z dnia 2 lipca 2013 r. sygn. akt: RKO-522/22/13, którym:

I. umorzono postępowanie, w stosunku do Obwinionego (X), pełniącego w czasie popełnienia zarzucanego czynu funkcję Wójta Gminy, o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu 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, polegające na udzieleniu w dniu 15 stycznia 2010 r. dotacji w wysokości 90.000,00 zł na rzecz Uczniowskiego Klubu Sportowego z naruszeniem zasad udzielania dotacji; zawarto umowę na realizację zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu, określonego szczegółowo w ofercie złożonej przez zleceniobiorcę i przyznano dotację, pomimo, iż złożona oferta Uczniowskiego Klubu Sportowego nie zawierała:

a) terminu realizacji zadania, co narusza art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.),

b) deklaracji o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania, co narusza przepisy art. 14 ust. 1 pkt 6 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,

c) informacji o tym, czy oferent przewiduje korzystanie przy wykonywaniu zadania z podwykonawców, co było wymagane we wzorze oferty stanowiącym załącznik nr 1 do obowiązującego w czasie popełnienia czynu rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego (Dz. U. Nr 264, poz. 2207)- pkt 5.4 wzoru oferty;

II. uznano Obwinionego (X) odpowiedzialnym naruszenia, w dniu 16 stycznia 2010 r., dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 1 ustawy, polegającego na

przeprowadzeniu inwentaryzacji, której termin przeprowadzenia upłynął dnia 15 stycznia 2010 r. (według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r.) - w sposób niezgodny z przepisami art. 26 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.), poprzez nieinwentaryzowanie gruntów - drogą porównania odpowiednich dokumentów z danymi ujętymi w księgach rachunkowych – co do trzech działek: nr 2280/9 o powierzchni 0,0004 ha, nr 2280/11 o powierzchni 0,0239 ha i nr 2280/13 o powierzchni 0,0010 ha.

oraz odstąpiono od wymierzenia Obwinionemu kary i obciążono kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł;

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 2 lipca 2013 r. Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej:

1. na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 8 pkt 1 oraz art. 28 ust. 1 i art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy, uwzględniając okoliczność znikomego stopnia szkodliwości dla finansów publicznych, umorzyła postępowanie w stosunku do (X) – pełniącego w czasie popełnienia zarzucanych czynów funkcję Wójta Gminy – w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 8 pkt 1) ustawy, poprzez udzielenie w dniu 15 stycznia 2010 r. dotacji w wysokości 90.000,00 zł na rzecz Uczniowskiego Klubu Sportowego z naruszeniem zasad udzielania dotacji; zawarto umowę na realizację zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu, określonego szczegółowo w ofercie złożonej przez zleceniobiorcę i przyznano dotację, pomimo, iż oferta Uczniowskiego Klubu Sportowego nie zawierała:

a) terminu realizacji zadania, co narusza art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.),

b) deklaracji o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania, co narusza przepisy art. 14 ust. 1 pkt 6 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,

c) informacji o tym, czy oferent przewiduje korzystanie przy wykonywaniu zadania z podwykonawców, co było wymagane we wzorze oferty stanowiącym załącznik nr 1 obowiązującego w czasie popełnienia czynu rozporządzenia Ministra Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego (Dz. U. Nr 264, poz. 2207) – pkt 5,4 wzoru oferty,

2. na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 i art. 18 pkt 1 oraz art. 19 ust. 1 ustawy uznała (X) – pełniącego w czasie popełnienia zarzucanych czynów funkcję Wójta Gminy - za odpowiedzialnego popełnienia zawinonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na przeprowadzeniu inwentaryzacji, której termin przeprowadzenia upłynął dnia 15 stycznia 2010 r. (według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r.) – w sposób niezgodny z przepisami art. 26 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223 ze zm.) poprzez niezinventaryzowanie gruntów – drogą porównania odpowiednich dokumentów z danymi ujętymi w księgach rachunkowych – co do trzech działek: nr 2208/9 o powierzchni 0,0004 ha, nr 2280/11 o powierzchni 0,0239 ha i nr 2280/13 o powierzchni 0,0010 ha, tj. naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 1) ustawy.

Komisja I instancji odstąpiła od wymierzenia kary oraz orzekła zwrot na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia I instancji znalazła się następująca argumentacja. Odnosząc się do wniosku Obwinionego o umorzenie postępowania z uwagi na upływ okresu przedawnienia obydwu czynów, Komisja stwierdziła, że doszło do wypełnienia dyspozycji z art. 38 ust. 1 ustawy, w konsekwencji nie doszło do przedawnienia karalności czynów, gdyż przed upływem przedawnienia nastąpiło wszczęcie postępowania o naruszenie dyscypliny

finansów publicznych, z uwagi na fakt, iż postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego zostało wydane w dniu 10 stycznia 2010 r.

Dla potrzeb rozpoznania merytorycznego obydwu zarzucanych czynów Komisja Orzekająca I instancji, kierując się dyspozycją art. 24 ust. 1 ustawy, zastosowała aktualne przepisy ustawy w rozumieniu prawnomaterialnym, to jest wg stanu obowiązującego od 11 lutego 2012 r. Natomiast w zakresie zasad i trybu prowadzenia postępowania i wydania orzeczenia zastosowano aktualne przepisy prawnoprocesowe ustawy uznając, że poprzednie nie są względniejsze dla Obwinionego.

Odnosząc się do zarzutu z art. 8 pkt 1) ustawy, to jest zawarcia przez Wójta Gminy umowy z UKS, stwierdzono, że oferta tego podmiotu nie była kompletna w zakresie elementów dotyczących wymogu określenia okresu realizacji zadania, wymogu adnotacji i oświadczenia o odpłatnym lub nieodpłatnym wykonywaniu zadania oraz wymogu złożenia informacji, czy oferent będzie korzystał z podwykonawców. Według protokołu komisji konkursowej – komisja zobowiązywała oferentów do uzupełnienia braków formalnych – do dnia 4 stycznia 2012 r., jednakże w dokumentacji brak jakiegokolwiek wzmianki lub dokumentu na okoliczność usunięcia braków formalnych w dwóch ofertach. Tym samym nieodrzućenie oferty UKS stanowiło naruszenie § 8 załącznika do zarządzenia nr 188/2009 Wójta Gminy z dnia 24.11.2009 r. W związku z tym, że Wójt Gminy w dniu 15 stycznia 2010 r. przyznał dotację na rzecz UKS, Komisja Orzekająca I instancji uznała ten fakt za uchybienie formalne wyczerpujące znamiona naruszenia trybu udzielenia dotacji w rozumieniu art. 8 pkt 1 i art. 19 ust. 1 ustawy. Komisja Orzekająca I instancji, oceniając wagę popełnionego naruszenia prawa oraz oceniając jego skutki, zastosowała dyspozycję art. 28 ustawy, uznając, że stwierdzone naruszenia miały znikomy wpływ na ład finansów publicznych. I tak pominięcie wymogu określenia okresu realizacji zadania dokonane zostało w sytuacji, gdy z samego ogłoszenia konkursu ofert wynikał całoroczny okres realizacji zadań, pominięcie wymogu adnotacji i oświadczenia o odpłatnym lub nieodpłatnym wykonywaniu zadania może być sanowane treściami z kosztorysu oferty, a pominięcie wymogu, czy oferent będzie korzystał z podwykonawców nastąpiło w okolicznościach nie wyjaśnienia co rozumie się pod pojęciem podwykonawca lub partner.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów, Komisja Orzekająca I instancji ustaliła, że Decyzją Wojewody Małopolskiego z dnia 28 listopada 2008 r. (nr RR.IV.JK.7724-3-598-05), która stała się ostateczna 28.12.2008 r., stwierdzono nabycie, z dniem 1 stycznia 1999 r.,

nieruchomości (jak opisane powyżej działki), z mocy prawa, jako zajęte pod drogi publiczne gminne – zgodnie z art. 73 ustawy z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872; ze zm.). Opisane powyżej działki, zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gminy zostały wprowadzone do ewidencji księgowej dopiero w dniu 31 października 2010 r. W ramach inwentaryzacji gruntów wg stanu na rok 2009 w dokumentach zgromadzonych w toku kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie – brak jest dowodów na to, że ww. działki objęto inwentaryzacją drogą porównania danych z ksiąg rachunkowych z ww. decyzją administracyjną. Gdyby dokonano takiego porównania, to wyszłoby na jaw, że w księgach rachunkowych nie zapisano trzech działek: nr 2208/9 o powierzchni 0,0004 ha, nr 2280/11 o powierzchni 0,0239 ha i nr 2280/13 o powierzchni 0,0010 ha. Jako przyczynę niewprowadzenia ww. działek do ksiąg rachunkowych Obwiniony wskazał przedłużające się postępowanie administracyjne przed Starostą o wydanie decyzji odszkodowawczej dla byłych właścicieli. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie, na Gminie ciążył obowiązek ustalenia wartości ww. działek – celem opracowania bez zbędnej zwłoki dowodu księgowego i wpisania działek wraz z wartością do ksiąg rachunkowych. Ewentualna decyzja Starosty mogła uzasadniać zmiany w danych geodezyjnych gminnego zasobu nieruchomości, a następnie zmiany w odniesieniu do już wpisanych wartości ww. działek w zapisach ksiąg rachunkowych – stosownie do treści art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. W konsekwencji uznano, że dokonana na dzień 31.12.2009 r. inwentaryzacja gruntów została przeprowadzona niekompletnie, gdyż z pominięciem ww. działek gruntowych, a w świetle art. 18 pkt 1 ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie tej inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości. Tym samym wyczerpane zostały znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych z tego przepisu. Stosownie do art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości to kierownik jednostki sektora finansów publicznych ponosi odpowiedzialność za wykonanie obowiązków wynikających z tej ostatniej ustawy, a Obwiniony, jako Wójt Gminy pełni również funkcję kierownika jednostki. W ocenie Komisji orzekającej I instancji, nie ma w tym zakresie podstaw do zastosowania art. 28 ustawy, niemniej jednak sama szkodliwość dla finansów publicznych przypisanego czynu jest nieznaczną, biorąc zatem pod uwagę wytyczne dotyczące wymiaru kary, Komisja odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary. Nie doszło bowiem do uszczuplenia środków publicznych, ani nie dopuszczono do zagrożenia w stanie mienia Gminy. Odstępując od

wymierzenia kary, uwzględniono również efekty prewencyjne osiągnięte w trakcie postępowania kontrolnego oraz niekaralność Obwinionego, a także pozytywną opinię o Obwinionym.

Pismem z dnia 12 sierpnia 2013 r. Obwiniony wniósł odwołanie od orzeczenia, zaskarżając je w całości. Orzeczeniu zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, polegające na błędnym uznaniu, że postępowanie wyjaśniające w niniejszej sprawie zostało wszczęte w dniu 10 stycznia 2013 r.

Z uwagi na powyższe wniósł o uchylenie ww. orzeczenia i umorzenie postępowania albo o przekazanie sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Zdaniem Obwinionego, Komisja Orzekająca I instancji bezpodstawnie nie uznała zarzutu dotyczącego przedawnienia obydwu czynów. Postanowienie o wszczęciu co prawda zostało wydane 10 stycznia 2010 r., ale przekazane ono zostało do wysłania 17 stycznia 2010 r., gdy tymczasem czyn został popełniony najpóźniej w dniu 16 stycznia 2010 r. Stanowisko Komisji Orzekającej I instancji nie jest prawidłowe ani w świetle wykładni literalnej art. 38 ustawy, ani wykładni systemowej art. 38 i 106 ustawy, ani wykładni logicznej wskazanych wyżej przepisów. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy, karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 3 lata. Jeżeli jednak w tym okresie wszczęto postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, karalność ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu. Zdaniem odwołującego, przepis art. 102 ust. 1 ustawy nakłada na rzecznika obowiązek doręczenia postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego osobie, wobec której postępowanie zostało wszczęte. Wydłużenie terminu przedawnienia o kolejne dwa lata stanowi wyjątek od zasadniczego terminu trzyletniego. Wyjątki należy interpretować ściśle i zabroniona jest ich interpretacja rozszerzająca. Z zestawienia norm zawartych w art. 38 i 102 ustawy wynika, że postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego musi zostać doręczone potencjalnemu Obwinionemu. Teoretycznie, zdaniem Obwinionego, są możliwe trzy interpretacje pojęcia wszczęcia postępowania. Pierwsza obejmuje wyłącznie sporządzenie postanowienia – przyjęła ją Komisja Orzekająca I instancji, nie daje ona jednak gwarancji realizacji swoich uprawnień osobie zainteresowanej. Możliwa jest także odmienna interpretacja odnosząca się do wszczęcia postępowania, to jest moment doręczenia postanowienia o wszczęciu postępowania i taka interpretacja zapewnia gwarancje osobie

zainteresowanej. Ewentualnie do zaakceptowania dla demokratycznego państwa prawa jest jeszcze trzecia interpretacja, według której pojęcie wszczęcie postępowania obejmuje sporządzenie postanowienia włącznie z jego wysyłką. Z tych względów Obwiniony zaskarża orzeczenie w całości, mimo, że w pkt I umorzono postępowanie, gdyż przyczyną umorzenia postępowania powinno być przedawnienie karalności.

Na dzień 14 października 2013 r. została wyznaczona rozprawa, na którą nie stawił się Obwiniony prawidłowo powiadomiony o terminie rozprawy, stawił się natomiast zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Paweł Laudański. W wyniku przeprowadzonego postępowania dowodowego w II instancji strona oskarżycielska wniosła o utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia stwierdzając, iż pomimo zaistniałej sytuacji, biorąc jednak pod uwagę regulacje ustawowe, należy uznać, że postępowanie wyjaśniające w niniejszej sprawie zostało wszczęte w dniu wydania postanowienia, tj. 10 stycznia 2013 r., a więc przed upływem terminu przedawnienia.

Biorąc powyższe pod uwagę, skład orzekający GKO zważył, co następuje. Stosownie do art. 102 ust. 1 ustawy, rzecznik dyscypliny doręcza postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego osobie, wobec której postępowanie zostało wszczęte. Z literalnej interpretacji tego przepisu należy zatem wyciągnąć wniosek, że wszczęcie postępowania następuje przed doręczeniem postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego. Natomiast fakt, iż przepisy nie regulują kwestii przystąpienia do wysłania (doręczenia) postanowienia, prowadzi do wniosku, że datą wszczęcia postępowania wyjaśniającego jest data wydania postanowienia, czyli data jego podpisania. W tym konkretnym przypadku jest to dzień 10 stycznia 2013 r. i jeżeli w tym dniu zostało podpisane postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, to powoduje automatycznie wydłużenie terminu przedawnienia karalności popełnionych czynów o dwa lata. W swoich zarzutach Obwiniony odwołał się jednak do pojęcia gwarancji dla osoby zainteresowanej (w tym wypadku Obwinionego). W tym zakresie skład orzekający GKO zwraca uwagę, iż konstrukcja prawna wydłużenia materialnego terminu przedawnienia o dwa lata przewidziana art. 38 ust. 1 zd. 2 ustawy, poprzez akt proceduralny wydania postanowienia o wszczęciu postępowania, wymaga szczególnej pieczy w zakresie realizacji dyspozycji art. 38 ust. 1 ustawy, a w tym wypadku wyjaśnienia, dlaczego pomiędzy terminem wydania postanowienia, a jego przekazaniem do wysłania minęło 7 dni. Oczywiście skład orzekający GKO nie ma

podstaw do domniemania, że postanowienie nie zostało wydane 10 stycznia 2013 r., stwierdza jednak, że okoliczność powyższa, skoro wywołuje tak istotne skutki materialno prawne, jak wydłużenie terminu przedawnienia i dalszą możliwość dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w stosunku do Obwinionego, wymaga analizy okoliczności faktycznych wydania postanowienia, a przede wszystkim wskazania obiektywnej przyczyny 7-dniowego opóźnienia w przystąpieniu do jego wysłania. Wyjaśnienie powyższej okoliczności ma istotny wpływ na pewność orzecznictwa w zakresie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a także w zakresie realizacji gwarancji obrotu prawnego wobec podmiotu zainteresowanego, w tym wypadku Obwinionego. Zadaniem Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej będzie zatem potwierdzenie, że postanowienie zostało podpisane w dniu 10 stycznia 2013 r. poprzez porównanie odpowiednich rejestrów wewnętrznych; w braku możliwości takiego potwierdzenia należy kierować się zasadą, iż dokument urzędowy zawiera dane prawdziwe w zakresie swojej treści, jeśli nie wskazano dowodu przeciwnego co do przytoczonych w nim okoliczności. W takiej sytuacji należy uznać, iż wszczęcie postępowania wyjaśniającego nastąpiło jednak 10 stycznia 2013 r. wydłużając, tym samym okres przedawnienia czynów zarzuconych Obwinionemu. Należy wówczas wyjaśnić, co działo się z postanowieniem o wszczęciu postępowania wyjaśniającego w okresie od 10 stycznia 2013 r. do 17 stycznia 2013 r., jeżeli postanowienie było podpisane w dniu 10 stycznia 2013 r.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono, jak w sentencji.