



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 7 września 2015 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryśka
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik
	<i>Członek GKO:</i>	Marcin Krzywoszyński (spr.)
Protokolant:		Paweł Matusiak

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 września 2015 r. odwołania Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 28 maja 2015 r. sygn. akt: 4010/10/2015, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza (...) – winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu w dniu 16 listopada 2012 r. wydatku bezpośredniego (§4300 zakup usług pozostałych) w kwocie 47.000 zł, tytułem zapłaty za fakturę nr 3/11/2012 z dnia 16 listopada 2012 r. za wykonanie zadania „(...)” bez zawarcia stosownej umowy zlecającej zadanie do realizacji,

czym naruszył art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)

oraz odstąpiono od wymierzenia Obwinionemu kary i obciążono kosztami postępowania,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla orzeczenie pierwszej instancji w zaskarżonym zakresie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Orzeczeniem Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie, zwanej dalej „RKO”, z dnia 28 maja 2015 r. (...), w czasie popełnienia czynu pełniący funkcję Burmistrza (...), uznany został „...winnym dokonania w dniu 16 listopada 2012 r. wydatku bezpośredniego (§ 4300 zakup usług pozostałych) w kwocie 47.000 zł tytułem zapłaty za fakturę nr 3/11/2012 z dnia 16 listopada 2012 r. za wykonanie zadania „(...)” bez zawarcia stosownej umowy zlecającej zadanie do realizacji czym naruszył art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.”

Na podstawie art. 36 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”, RKO odstąpiła od wymierzenia kary, jednocześnie obciążając Obwinionego kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

Sprawa została wszczęta przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie, zwanego dalej „Rzecznikiem”, postanowieniem Nr 1 z dnia 19 stycznia 2015 r., na podstawie zawiadomienia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie. We wniosku o ukaranie z dnia 31 marca 2015 r. Rzecznik wniósł o ukaranie (...) upomnieniem.

Sygn. akt BDF1.4800.99.2015

W uzasadnieniu orzeczenia RKO przedstawiono stan faktyczny sprawy, z którego wynika, że w trakcie kontroli problemowej, przeprowadzonej w Urzędzie (...), w okresie od dnia 25 września 2014 r. do dnia 17 października 2014 r., ujawniono nieprawidłowości polegające na dokonaniu przez (...) wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia, a w szczególności poprzez zapłatę z budżetu (...) faktury nr 3/11/2012 z dnia 16 listopada 2012 r. w kwocie 47.000 zł za wykonanie zadania „(...)”. Na wykonanie ww. usługi nie zawarto umowy ustalającej zasady promocji oraz wysokość wynagrodzenia wykonawcy. Zapłaty faktury dokonano w dniu 16 listopada 2012 r. z podziałki budżetowej: dział 750 „Administracja publiczna”, rozdział 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego”, paragraf 4300 „Zakup usług pozostałych”.

Miasto (...) w budżecie Gminy na 2012 r. (Uchwała Nr (...) z dnia 31 stycznia 2012 r. uchwała budżetowa na rok 2012) zaplanowano w zakresie sportu, w dziale 926 „Kultura fizyczna i sport” w rozdziale 92605 „Zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu”, wydatki w wysokości 223.000 zł, z tego na nagrody (...) w kwocie 28.000 zł, na imprezy sportowe 67.000 zł, składkę członkowską 3.000 zł, dotacje dla podmiotów wyłonionych w trybie ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie w kwocie 25.000 zł oraz na stypendia sportowe w kwocie 100.000 zł. W odrębnej podziałce Miasto (...) miało również zaplanowane wydatki na promocję w wysokości 300.000 zł (dział 750 „Administracja publiczna”, rozdział 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego”).

Dokonanie kwestionowanego wydatku poprzedzało wystąpienie Prezesa (...) z dnia 2 kwietnia 2012 r., w którym wnioskował do Burmistrza (...) o wsparcie finansowe w związku ze zdobyciem przez Klub (...) tytułu Mistrza Polski w hokeju na lodzie, argumentując to faktem, iż rozgrywki półfinałowe i finałowe były transmitowane przez (...), miały rekordową oglądalność i przyczyniły się znacząco do promocji Miasta (...). W dniu 6 listopada 2012 r. na posiedzeniu Komisji (...) został wniesiony, celem zaopiniowania, projekt uchwały zmieniającej budżet Miasta (...) na 2012 r. polegający między innymi na zwiększeniu o kwotę 47.000 zł wydatków na promocję miasta, przy jednoczesnym zmniejszeniu o tę samą kwotę wydatków pierwotnie planowanych na stypendia sportowe. Taką propozycję zmian przedstawił Skarbnik (...) wskazując, że środki te byłyby przeznaczone na wykup w klubie „*pewnych działań, które będą promować miasto*”. Komisja pozytywnie zaopiniowała projekt. Następnie projekt uchwały zmieniającej budżet w tym zakresie Skarbnik (...) przedstawił na sesji Rady (...) w dniu 13 listopada 2012 r., która Uchwałą Nr (...) z tego dnia dokonała przedmiotowych zmian w budżecie gminy.

Sygn. akt BDF1.4800.99.2015

Ustalono ponadto, że Gmina (...) jest współudziałowcem spółki (...), na mocy umowy z dnia 1 lipca 2011 r. Ponadto udziałowcami spółki są (...),(...) , a każdy z udziałowców objął po 25 % udziałów. Celem statutowym spółki jest prowadzenie działalności sportowej hokeja na lodzie w formie klubu sportowego.

Przedstawiając stan prawny, RKO wskazała, że zgodnie z art. 44 ust 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i wysokościach ustalonych w uchwale jednostki samorządu terytorialnego. W myśl art. 44 ust 4 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Z art. 254 pkt 4 ustawy o finansach publicznych wynika zaś zasada, że w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązuje między innymi zasada, że zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych – z odpowiednim zastosowaniem art. 43 i art. 221 ustawy o finansach publicznych. Biorąc pod uwagę ten stan prawny RKO podkreśliła, że dopiero przewidziana w budżecie Gminy (...) na dzień 13 listopada 2012 r. kwota 47.000 zł przeznaczona na promocję miasta poprzez sport mogła być podstawą do zawarcia z usługodawcą stosownej umowy, która precyzowałaby rodzaj usług promocyjnych i termin ich realizacji. Wybór zaś usługodawcy powinien nastąpić na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty. W ocenie RKO, nie doszło do zlecenia żadnego zadania promującego miasto, wydatek zatem został dokonany w sprzeczności z upoważnieniem zawartym w uchwale budżetowej, został wykonany na wsparcie finansowe klubu sportowego, a nie na zakup usług promocyjnych. W konsekwencji nie zawarto, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, żadnej umowy, a usługodawca był z góry wiadomy, nie zastosowano się więc do zasady wyboru najkorzystniejszej oferty. Wyplacona kwota stanowiła, zdaniem RKO, rodzaj nagrody dla klubu sportowego za osiągnięcia sportowe, które przyczyniły się do promocji miasta. Zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Zaplanowany w budżecie Miasta (...) wydatek na promocję miasta został zrealizowany z naruszeniem art. 44 ust. 4, art. 254 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

Sygn. akt BDF1.4800.99.2015

Wskazaniem działaniem Obwiniony wyczerpał znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ustawy, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową, albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonania poszczególnych rodzajów wydatków. Zaplanowany w budżecie Miasta (...) wydatek miał być przeznaczony na zakup usług promocyjnych, został zaś wykorzystany na wsparcie finansowe klubu sportowego. Wydatek został dokonany bezumownie, z naruszeniem zasady wyboru najkorzystniejszej oferty.

RKO uznała zatem Obwinionego za winnego zarzucanego mu czynu, lecz postanowiła odstąpić od wymierzenia kary, uznając, że w świetle ustawy o sporcie Gmina (...) mogła udzielać wsparcia finansowego klubom sportowym. Błędnie zastosowany tryb postępowania wynikał głównie z niedopatrzania służb gminnych.

Obwiniony złożył do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, zwanej dalej „GKO”, odwołanie od ww. orzeczenia, wnosząc o uniewinnienie od stawianego zarzutu. Orzeczeniu zarzucił zbyt dowolną interpretację art. 44 ustawy o finansach publicznych, w świetle ustaleń faktycznych.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony podniósł, że RKO dokonując ustaleń, pominęła między innymi rolę jaką w całej procedurze odegrał Skarbnik (...), który zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym (art. 46 ust. 3) jest zobowiązany do kontrasygnaty każdych czynności w wyniku których powstają zobowiązania. To właśnie Skarbnik (...) nadzorował całą procedurę, która zmierzała do realizacji faktury nr 3/11/2012 z dnia 16 listopada 2012 r. Bezspornym było wykonanie przez klub sportowy czynności związanych z promocją miasta, czyli promocją jednostki samorządu terytorialnego. To przy jego udziale została przyjęta uchwała z dnia 13 listopada 2012 r., która dokonywała zmian w budżecie.

W tym stanie rzeczy Obwiniony mógł być przekonany o prawidłowych działaniach służb gminnych i był obligowany uchwałą Rady Miasta. Poza sporem powinno być, że osiągnięcia klubu sportowego i reklama miasta znacząco przyczyniły się do promocji (...). Nie jest intencją ustawodawcy, jak zaznacza Obwiniony, uznawanie za winne osoby, która wykonuje z przekonaniem, że są zgodne z prawem - uchwały organu stanowiącego gminy wraz z kontrasygnatami jednostek gminy odpowiedzialnych za realizację uchwał.

Powołana przez RKO treść art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wskazuje, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale

budżetowej. Taka uchwała została podjęta. Konsekwencją wymogu realizacji uchwały była zapłata za fakturę, za co odpowiadał i kontrasygnował tę czynność Skarbnik (...). W tym zakresie była też opinia prawna. Nie bez znaczenia był fakt, że Gmina (...) była współudziałowcem spółki (...), co miało przyczynić się do promocji miasta.

W ocenie Obwinionego, nie złamał on przepisów ustawy o finansach publicznych, a jak zauważa RKO, przyjęty tryb postępowania wynikał głównie z niedopatrzenia służb gminnych i to te służby powinny ponieść konsekwencje wynikające z odrębnych przepisów.

Rozprawa przed GKO, z udziałem stron postępowania, odbyła się w dniu 7 września 2015 r. Obwiniony podtrzymał swoje odwołanie. Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o utrzymanie w mocy orzeczenia RKO z dnia 28 maja 2015 r.

GKO po analizie materiału dowodowego oraz wysłuchaniu stron postępowania orzekła o uchyleniu orzeczenia i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania przez RKO.

W szczególności GKO ustaliła, co następuje.

GKO postanowiła, że będzie orzekać na podstawie stanu prawnego obowiązującego w czasie orzekania, gdyż stan prawny w zakresie przepisów szczegółowych właściwych ustaw odnoszących się do niniejszej sprawy w okresie od wskazanego przez RKO naruszenia przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych do dnia orzekania przed GKO nie uległ zmianie.

Ustalony przez RKO stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości GKO, dlatego też został bez zastrzeżeń przyjęty w postępowaniu przed organem orzekającym II Instancji.

GKO ma natomiast istotne zastrzeżenia do uzasadnienia orzeczenia RKO, co uniemożliwia ustosunkowanie się do motywów jego wydania, a tym samym nie daje możliwości dokonania właściwej instancyjnej kontroli zaskarżonego orzeczenia. Uzasadnienie bowiem, zdaniem GKO, nie prezentuje logicznego toku myślenia, który doprowadził RKO do wydania takiego a nie innego rozstrzygnięcia.

RKO nie wskazała, w sposób nie budzący wątpliwości jak należało postępować aby nie naruszyć istniejącego stanu prawnego. Wręcz przeciwnie, stan prawny przedstawiony przez ten organ nasuwa szereg zastrzeżeń i razi niekonsekwencją. W orzeczeniu RKO zarzuca Obwinionemu naruszenie art. 44 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Art. 44 ust. 1 stanowi, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, planie

finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Należy więc wykazać w uzasadnieniu, dlaczego należy zarzucić Obwinionemu, że właśnie ten przepis naruszył. Obwiniony słusznie podniósł, że wydatek na promocję (...) był ujęty w uchwale budżetowej Rady (...) na 2012 r. po zmianach dokonanych Uchwałą Nr (...) z dnia 13 listopada 2012 r. Rada (...) była informowana, że ujęte wcześniej środki na stypendia dla zawodników miasto zamierza przeznaczyć na promocję miasta przez klub hokejowy. Natomiast art. 44 ust. 2 stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Jest to ogólny przepis, który nakazuje dokonywać wydatków, które mają umocowanie w konkretnych przepisach prawa materialnego. Jak się podkreśla w doktrynie (Ludmiła Lipiec-Warzecha, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wyd. II. Warszawa 2012) upoważnienie do dokonywania wydatków ze środków publicznych wynikać musi w pierwszej kolejności z dyspozycji wyznaczonej przez uregulowania prawne, a dopiero w drugiej – z uregulowań finansowych. Upoważnienia prawne wynikają bezpośrednio z nakazów bądź z zakazów zawartych w przepisach prawa materialnego. Uregulowania prawnofinansowe odnoszące się do zakresu upoważnienia i zakresu dokonywania wydatków ze środków publicznych zawiera w szczególności ustawa o finansach publicznych. Przepisy tej ustawy uszczegółwiają sposób dokonywania wydatku, a mianowicie precyzują, że wydatki te mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalanych między innymi w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Do legalnego dokonywania wydatków ze środków publicznych niezbędne jest także istnienie przepisów pozwalających na realizowanie określonych zadań z tych środków. W sferze publicznej (odmiennie niż w prywatnej) dopuszczalne jest tylko to na co prawo wprost pozwala. Jeżeli nie ma wyraźnych podstaw do dokonania określonego rodzaju wydatku, albo zakaz dokonania danego rodzaju wydatku wynika z przepisu prawa - to zarówno umieszczenie go w planie finansowym jednostki, jak i dokonanie takiego wydatku jest nieuprawnione (porównaj orzeczenie GKO z dnia 10 grudnia 2009 r., BDF1/4900/81/82/09/2763).

W uzasadnieniu orzeczenia przypisującego odpowiedzialność należało więc podać, jaki konkretny przepis prawa materialnego Obwiniony swym działaniem naruszył. RKO w uzasadnieniu wprawdzie wskazała, że naruszono art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który nakazuje jednostkom sektora finansów publicznych zawieranie umów, których przedmiotem są usługi, dostawy i roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Jednakże należy zauważyć, że wartość usługi (kwota hipotetycznego zamówienia) jest niższa od kwoty poniżej której przepisy te nie mają zastosowania. RKO wskazała także jeszcze inny naruszony przepis ustawy o finansach publicznych, mianowicie art. 254 pkt 4, który stanowi, że zlecanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych – z odpowiednim zastosowaniem art. 43 i art. 221 ustawy o finansach publicznych. Wątpliwości GKO budzi, czy w realiach niniejszej sprawy był możliwy wybór zadania („(...)”) na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, skoro zadanie to mógł zrealizować jedynie ten podmiot i potencjalnie, nie naruszając przepisów prawa, można było zlecić zadanie z pominięciem trybów konkurencyjnych (nie było obowiązku stosowania Prawa zamówień publicznych). Jeśli Miasto (...) podjęłoby decyzję, że będzie promowane przez (...) to taką usługę w warunkach Miasta (...) mógłby zrealizować tylko (...), w ramach której działał I ligowy Klub (...). Potwierdzają to wydane w podobnych sprawach, choć przy innych zarzutach, orzeczenia GKO (Orzeczenie GKO z dnia 24 października 2013 r. sygn. akt BDF1/4900/48/53/13/RWPD-49748, Orzeczenie z dnia 12 grudnia 2013 r. sygn. akt BDF1/4900/81/86/13/RWPD-81367, Orzeczenie GKO z dnia 23 stycznia 2014 r. sygn. akt BDF1/4900/84/89/13/RWPD-87018).

RKO w końcowej części uzasadnienia wskazała także, że w świetle ustawy o sporcie Obwiniony mógł udzielać klubom sportowym wsparcia finansowego, choć nie uzasadniła z jakich konkretnych przepisów to wywodzi i czy wsparcie finansowe (dofinansowanie) sportu profesjonalnego ma umocowanie w przepisach określających zadania własne jednostek samorządu terytorialnego.

Pewne wątpliwości nasuwa także opis czynu zarzucanego (i przypisanego w pierwszej instancji) Obwinionemu w relacji do znamion czynu zabronionego określonego w art. 11 ustawy. Przepis ten stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Przepis ten penalizuje więc różne rodzaje nieprawidłowych zachowań. Czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych może zostać popełniony poprzez wypełnienie znamion jednego lub więcej z opisanych w przepisie zachowań. Oczywiście jest, że konkretyzacja czynu powinna nastąpić we wniosku o ukaranie, w którym następuje określenie zarzutu wobec konkretnego sprawcy, a następnie w orzeczeniu organu orzekającego

Sygn. akt BDF1.4800.99.2015

(orzeczenie GKO z dnia 12 października 2009 r. sygn. akt BDF1/4900/48/48/09/1602). W przedmiotowej sprawie z opisu czynu nie wynika jednoznacznie, które z penalizowanych w art. 11 ustawy zachowań zostało zarzucone i przypisane Obwinionemu. Rozpoznając ponownie sprawę RKO doprecyzuje opis czynu.

RKO nie wskazała i nie uzasadniła także na jakiej podstawie prawnej i w oparciu o jakie dowody przypisała odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Burmistrzowi Miasta (...), tym bardziej, że to nie on podjął decyzję (zatwierdzał do wypłaty) o opłaceniu faktury nr 3/11/2012 z dnia 16 listopada 2012 r.

RKO przypisując winę nie wskazała ponadto, w jaki sposób Obwiniony powinien postąpić, aby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych (tzw. „wzorzec postępowania”). Na potrzebę taką zwracała wielokrotnie w swoich orzeczeniach GKO. Art. 19 ust. 2 ustawy jasno wskazuje, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Obwiniony w swoich wyjaśnieniach złożonych Rzecznikowi, jak i przed RKO a także w złożonym odwołaniu wskazywał na rolę Skarbnika (...) w doprowadzeniu do powstania nieprawidłowości i jego odpowiedzialność z tego tytułu. RKO w uzasadnieniu orzeczenia do tych wyjaśnień się w ogóle nie odniosła, a powinna uzasadnić, dlaczego nie miały one wpływu na ocenę czynu Obwinionego, skoro odpowiedzialność przypisano wyłącznie jemu.

RKO nie dokonała także analizy szkodliwości czynu dla finansów publicznych pod kątem wykluczenia lub możliwości zastosowania art. 28 ustawy. Obwiniony w swoich wyjaśnieniach z dnia 26 stycznia 2015 r., złożonych Rzecznikowi Dyscypliny, wskazywał między innymi na, jego zdaniem, znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych zarzucanego mu czynu. Na potrzebę takiej analizy nawet dokonywanej z urzędu wskazywał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (wyrok z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt V SA/Wa 1197/11) i komisje orzekające powinny oceniać zasadność podjętego rozstrzygnięcia z punktu widzenia ewentualnego naruszenia art. 28 ustawy poprzez jego niezastosowanie.

Reasumując, przy ponownym rozpoznaniu sprawy RKO, kierując się postanowieniami art. 137 ust. 1 ustawy oraz sformułowanymi wyżej uwagami GKO, powinna dokonać jeszcze

Sygn. akt BDF1.4800.99.2015

raz analizy sprawy i rozstrzygnąć sprawę co do istoty. W uzasadnieniu orzeczenia musi przeprowadzić logiczny wywód, który doprowadził ją do przyjętego rozstrzygnięcia, a w przypadku przypisania odpowiedzialności wskazać jednoznacznie naruszony przepis prawa.