



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

Warszawa, dnia 7 października 2013 r.

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

**Przewodniczący:**     *Z-ca Przewodniczącego GKO:*     **Wojciech Robaczyński**

**Członkowie:**             *Członek GKO:*                             **Agata Kasica (spr.)**

*Członek GKO:*                             **Piotr Gryśka**

Protokolant:   *Hanna Kąkol*

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 października 2013 r. odwołania Obwinionego (X), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję zastępcy Burmistrza, od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z dnia 25 kwietnia 2013 r., sygn. akt: 4010/16/2012, którym uznano Obwinionego (X) winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w **art. 11** 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, polegających na tym, że:

1.     w lipcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 36.007,91 zł wynikającego z faktury VAT nr 127/2009 z dnia 17.06.2009 r., na zakup wyprawek dla uczniów I klas z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, tj. art. 35 ust. 2 w związku z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2103 z późn. zm.), obecnie art. 44 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.),

2.     w lipcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 2.849,26 zł wynikającego z faktury VAT nr 128/2009 z dnia 17.06.2009 r. na zakup wyprawek dla uczniów

I klas z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, tj. art. 35 ust. 2 w związku z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

3. w lipcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 9.999,95 zł wynikającego z faktury VAT nr 568/06/2009 z dnia 11.06.2009 r. na zakup laptopów dla uczniów z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, tj. art. 35 ust. 2 w związku z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

4. w czerwcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 5.000,00 zł wynikającego z faktury VAT nr 19/2009 z dnia 25.05.2009 r. na zakup wyprawek dla niemowląt urodzonych w 2009 r., z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, tj. art. 35 ust. 2 w związku z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

5. w czerwcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 17.818,00 zł wynikającego z faktury VAT nr 298/2009 z dnia 25.05.2009 r. na zakup wyprawek dla niemowląt urodzonych w 2009 r. z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, tj. art. 35 ust. 2 w związku z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

6. w marcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 4.789,00 zł wynikającego z faktury VAT Nr 2/03/2009 z dnia 13.03.2009 r. na „spotkanie opłatkowe władz miasta i radnych miejskich”, z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, tj. art. 35 ust. 2 w związku z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

7. w lipcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 1.327,00 zł, wynikającego z faktury VAT Nr 203/2009/D z dnia 2.06.2009 r. na „konsumpcję w dniu 28.05.2009 r. - rozstrzygnięcie konkursu na D.K.”, z naruszeniem przepisów dotyczących

dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, tj. art. 35 ust. 2 w związku z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

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 na podstawie art. 82 ustawy 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 25 kwietnia 2013 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej, po ponownym rozpatrzeniu sprawy skierowanej do RKO orzeczeniem Głównej Komisji Orzekającej z dnia 26 listopada 2012 r. - podczas rozprawy przeprowadzonej zaocznie - uznała obwinionego (X) winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegających na tym, że:

1) w lipcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 36.007,91 zł, wynikającego z faktury VAT nr 127/2009 z 17 czerwca 2009 r., na zakup wyprawek dla uczniów klas pierwszych, z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a mianowicie art. 35 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2103 z późn. zm.), obecnie art. 44 ust. 2 w zw. z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.),

2) w lipcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 2.849,26 zł, wynikającego z faktury VAT nr 128/2009 z 17 czerwca 2009 r., na zakup wyprawek dla uczniów klas pierwszych, z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a mianowicie art. 35 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w zw. z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

3) w lipcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 9.999,95 zł, wynikającego z faktury VAT nr 568/06/2009 z 11 czerwca 2009 r., na zakup laptopów dla uczniów, z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a mianowicie art. 35 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w zw. z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

4) w czerwcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 5.000,00 zł, wynikającego z faktury VAT nr 19/2009 z 25 maja 2009 r., na zakup wyprawek dla niemowląt urodzonych w 2009 r., z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a mianowicie art. 35 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w zw. z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

5) w czerwcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 17.818,00 zł, wynikającego z faktury VAT nr 298/2009 z 25 maja 2009 r., na zakup wyprawek dla niemowląt urodzonych w 2009 r., z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a mianowicie art. 35 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w zw. z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

6) w marcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 4.789,00 zł, wynikającego z faktury VAT nr 2/03/2009 z 13 marca 2009 r., na „spotkanie opłatkowe władz miasta i radnych miejskich”, z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a mianowicie art. 35 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w zw. z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

7) w lipcu 2009 r. dokonał wydatku ze środków publicznych w kwocie 1.327,00 zł, wynikającego z faktury VAT nr 203/2009/D z 2 czerwca 2009 r., na „konsumpcję w dniu 28.05.2009 r. - rozstrzygnięcie konkursu na D.K.", z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a mianowicie art. 35 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obecnie art. 44 ust. 2 w zw. z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Na podstawie art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych RKO odstąpiła od wymierzenia kary. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja orzekła o zwrocie na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w kwocie 291,71 zł.

Pismem z dnia 14 czerwca 2013 r. (data wpływu do GKO- 27.06.2013 r.) obwiniony (X) wniósł odwołanie od orzeczenia RKO z dnia 25 kwietnia 2013 r., wnosząc o:

- zmianę zaskarżonego orzeczenia w całości poprzez uniewinnienie go od przypisanych mu naruszeń dyscypliny finansów publicznych oraz

- nieobciążanie go kosztami postępowania.

W uzasadnieniu obwiniony wskazał, że Główna Komisja Orzekająca, uchylając dnia 26 listopada 2012 r. poprzednie rozstrzygnięcie wydane w niniejszej sprawie w I instancji, wypowiedziała się w sposób szczegółowy co do możliwości przypisania obwinionemu winy. W uzasadnieniu do orzeczenia, GKO zamieściła wiążące wskazania dla Komisji I instancji co do prowadzenia dalszego postępowania w trakcie ponownego rozpoznawania sprawy. W szczególności obwiniony podniósł, że GKO, analizując materiał dowodowy zebrany w sprawie, wyraziła pogląd, iż na jego podstawie nie jest możliwe obiektywne i oczywiste przypisanie winy obwinionemu, czym podzieliła stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika wyrażone na rozprawie przed GKO.

W odwołaniu obwiniony wskazał, że cyt. „(...) organ I instancji bez przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego, tj. polegając na dotychczasowych ustaleniach i nie uzupełniając stanu dowodowego sprawy, arbitralnie uznał, iż są podstawy do przypisania mi winy. Powoływanie przez organ I instancji w treści zaskarżonego orzeczenia – orzeczeń GKO i NSA wydanych w innych, być może podobnych - ale jednak nie identycznych sprawach, a wskazujących na ewentualność kontroli wydatków, nawet zatwierdzonych przez osoby

merytorycznie odpowiedzialne (np. główni księgowi), nie dotyczą stanu faktycznego istniejącego w niniejszej sprawie”.

Obwiniony raz jeszcze w odwołaniu odniósł się do opinii prawnej wydanej przez prof. Michała Kuleszę, dzieląc nawet stanowisko RKO, iż w tym przypadku mamy do czynienia jedynie z opinią prawną. Obwiniony podkreślił jednak, że już samo wyrażenie odmiennych poglądów na temat podjętych w Mieście D aktów prawnych, zakwestionowanych przez organ I instancji, powinno wyłączać możliwość przyjęcia oczywistości naruszeń, a pośrednio winno świadczyć o braku winy obwinionego.

Główna Komisja Orzekająca, na podstawie zebranego w sprawie materiału i po zapoznaniu się z orzeczeniem RKO z dnia 25 kwietnia 2013 r., a w szczególności z jego uzasadnieniem, uznała po raz kolejny, że odwołanie obwinionego zasługuje na uwzględnienie.

GKO podziela stanowisko obwinionego, że RKO nie odpowiedziała na główne wątpliwości stanowiące bezpośrednią przyczynę uchylecia przez GKO orzeczenia I instancji z dnia 28 czerwca 2012 r. i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. W dalszym ciągu RKO nie wskazała, na czym opiera przypisanie winy obwinionemu, skoro w uzasadnieniu do wydanego, po ponownym rozpoznaniu sprawy, orzeczenia w miejsce wskazania dowodów świadczących o owej winie stwierdza, cyt. „(...) Komisja I instancji, ponownie rozpatrując sprawę, zważyła, co następuje: „Ustalony na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego stan faktyczny nie został uzupełniony nowymi dowodami w sprawie i został w całości przyjęty jako prawidłowy. (...) Zgodzić należy się także z ustalonym w sprawie stanem prawnym. Komisja uznała, że w omawianej sprawie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. (...)”

Odpowiedzialność z art. 11 ustawy ponosi osoba, która zatwierdzała określony wydatek, czy też szereg wydatków,(...) Z akt sprawy bezspornie wynika, że wszystkie wymienione wydatki zatwierdzał do wypłaty obwiniony, który tego faktu nie kwestionuje.”

Należy wskazać, że stan faktyczny sprawy i jej okoliczności oraz przedstawione wyżej argumenty nie były kwestionowane ani przez obwinionego ani przez GKO. Powodem uchylecia orzeczenia I instancji było zalecenie temu organowi wyraźne wskazanie (określenie) dowodów winy obwinionego, jest to bowiem niezbędnym, aby winę można było przypisać. RKO – jak wynika z uzasadnienia orzeczenia – ograniczyła się natomiast do szerokiego przytoczenia,

znanego GKO, ogólnie dostępnego orzecznictwa GKO i NSA dotyczącego możliwości przypisania winy.

RKO nie podjęła żadnego działania zmierzającego do wskazania nowych dowodów świadczących o winie obwinionego bądź stwierdzenia ich braku. Należy zatem domniemywać, że tylko na lekturze wskazanych orzeczeń GKO i NSA Komisja I instancji oparła swoje stanowisko w orzeczeniu z dnia 25.04.2013 r., odstępując od wymierzenia kary obwinionemu.

Nie polemizując z organem I instancji, należy jednak w skrócie podsumować ustalenia, na podstawie których RKO orzekła o winie obwinionego. Otóż, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego można powiedzieć, że w kwestii wydatków wymienionych w punktach od 1 do 5 niniejszego uzasadnienia, obwiniony postępował zgodnie z procedurami obowiązującymi w Mieście D. Wydatki były objęte uchwałami Rady Miejskiej w D, tj. nr XXV/393/09 z dnia 18 grudnia 2008 r.; nr XXX/469/09 z dnia 18 maja 2009 r.; nr XXXII/503/09 z dnia 2 lipca 2009 r. z załącznikami. Rada Miasta D przekazała realizację uchwał Burmistrzowi, który ten obowiązek realizował stosownymi zarządzeniami.

Należy zgodzić się, że uchwałom tym można zarzucić uchybienia formalne, jednak uchybienia te nie spowodowały ich nieważności i uchylenia.

Należy także wskazać na błędne klasyfikowanie wydatków, szczególnie w pierwszym etapie ich realizacji. Jednak, jak przyznała sama RKO w uzasadnieniu do orzeczenia z dnia 28 czerwca 2012 r. (str. 17), cyt. „takie ( błędne) ujęcie wydatków ma jednak znaczenie formalne i samo w sobie nie świadczy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, aczkolwiek świadczy o błędnym pojmowaniu terminu „promocja gminy”(…)”.

RKO stwierdziła także, że obwiniony postępował zgodnie z regulaminem organizacyjnym i zgodnie z instrukcją zatwierdzania dokumentów do wypłaty. Z materiału dowodowego wynika, że obwiniony postępował zgodnie z tymi procedurami, dokumenty miały podpisy i akceptacje właściwych osób i w takim kształcie były jemu przedkładane. Stąd też, GKO ma dalej wątpliwości, na czym konkretnie miałyby polegać wina obwinionego. Na marginesie należy zauważyć, że obowiązujące w Mieście D procedury, co do zasady zobowiązywały skarbnika i sekretarza do zatwierdzania dokumentów do wypłaty. Tylko w przypadku ich nieobecności, akceptacji do wypłaty dokonywał obwiniony na podstawie stosownego upoważnienia Burmistrza Miasta D.

Niewątpliwie ważny w niniejszej sprawie, choć przez RKO potraktowany dalece marginalnie, jest fakt, że Burmistrz Miasta D nie zatwierdzał do wypłaty żadnych wydatków - obowiązki te zostały, zgodnie z instrukcją, przeniesione na poszczególnych merytorycznych pracowników, łącznie z radcą prawnym i Zastępcą Burmistrza.

W tej sytuacji GKO z całą mocą podkreśla, że stosownie do art. 19 ust. 2 ustawy 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 wykonywane obowiązki.

Przekazując niniejszą sprawę do ponownego rozpoznania, GKO oczekuje merytorycznego i rzetelnego odniesienia się do problemu winy przypisanej przez Komisję I instancji. Kierując się zasadą dwuinstancyjności, GKO poleca dokonanie ustaleń w celu wskazania dowodów świadczących o winie obwinionego, bądź też stwierdzenie, że takich dowodów brak. Wskazane jest również, aby podać, jak obwiniony powinien się zachować w sytuacji szczególnej, jaką niewątpliwie jest fakt obowiązywania w Mieście D procedur dotyczących zatwierdzania wydatków budżetowych. Wymaga się zatem szczególnej staranności w określeniu, na czym polegać ma wina w jego postępowaniu. Tylko takie rozstrzygnięcie może odnieść skutek prewencyjny i ograniczyć możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych w przyszłości.

Kierując kolejny raz sprawę do ponownego rozpoznania, GKO, korzystając z regulacji art. 82 ustawy pozwalającego na wyznaczenie innej komisji orzekającej, postanowiła o przekazaniu sprawy do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie.

Stwierdzając powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.