



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2019 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Leszek Paweł Biedka
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Sylwester Kuchnio (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Katarzyna Ronikier-Dolańska
Protokolant:		Paweł Matusiak

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Damiana Grzelki, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 15 kwietnia 2019 r., odwołania wniesionego przez Obrońcę Obwinionej (...) – zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2018 r. sygn. akt: RKO.WR.711.46.2018, którym Komisja uznała (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Szkoły Podstawowej (...), winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.), zwanej uondfp, polegającego na dokonaniu w 2017 r. wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego planem finansowym oraz z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, bez zgody organu prowadzącego - Wójta Gminy (...), związanego z wypłatą wynagrodzenia dla Dyrektora Szkoły za świadczenie usługi koordynatora projektu pn.: „(...)” nr (...) w łącznej wysokości 24.000 zł - [w dniu 27 marca 2017 r. w kwocie 12.000 zł (wydatek został poniesiony bez ujęcia

w planie finansowym); w dniu 30 czerwca 2017 r. w kwocie 6.000 zł oraz w dniu 21 września 2017 r. w kwocie 6.000 zł] wbrew regulacjom zawartym w art. 5 ust. 7 pkt 5 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz art 10 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 68 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, czym naruszono przepis art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionej i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł,
orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp, uchyla orzeczenie pierwszej instancji i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu (dalej „RKO”), orzeczeniem z dnia 6 listopada 2018 r., sygn. akt: RKO.WR.711.46.2018, uznała (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Szkoły Podstawowej (...), winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.), zwanej dalej „uondfp”, polegającego na dokonaniu w 2017 r. wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego planem finansowym oraz z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, bez zgody organu prowadzącego - Wójta Gminy (...), związanego z wypłatą wynagrodzenia dla Dyrektora Szkoły za świadczenie usługi koordynatora projektu pn.: „(...)” nr (...) w łącznej wysokości 24.000 zł - [w dniu 27 marca 2017 r. w kwocie 12.000 zł (wydatek został poniesiony bez ujęcia w planie finansowym); w dniu 30 czerwca 2017 r. w kwocie 6.000 zł oraz w dniu 21 września 2017 r. w kwocie 6.000 zł] wbrew regulacjom zawartym w art. 5 ust. 7 pkt 5 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz art 10 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 68 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia

14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, czym naruszono przepis art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Działając na podstawie art. 36 ust. 1 uondfp RKO odstąpiła od wymierzenia kary.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO wskazano, co następuje.

„Postępowanie przeciwko Obwinionej - Pani (...) pełniącej w czasie zarzucanego czynu funkcję Dyrektora Szkoły (...), zostało wszczęte na podstawie złożonego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniosku o ukaranie z dnia 15 sierpnia 2018 r., nr RDFP.WR.701.40.2018. Wniosek został sporządzony w związku z zawiadomieniem Wójta Gminy (...) o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej: „dfp”) w rozumieniu art. 11 ust. 1 u.o.n.d.f.p..

Na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego ustalono następujący stan faktyczny.

Z zebranej w sprawie dokumentacji źródłowej wynika, że Obwiniona dokonała wydatków ze środków publicznych bez zgody organu prowadzącego - Wójta Gminy (...), związanych z wypłatą w 2017 r. wynagrodzenia dla Dyrektora Szkoły za świadczenie usług koordynatora projektu pn.: „(...) ” nr (...) w łącznej wysokości 24.000 zł - [w dniu 27 marca 2017 r. w kwocie 12.000 zł (wydatek został poniesiony bez ujęcia w planie finansowym); w dniu 30 czerwca 2017 r. w kwocie 6.000 zł oraz w dniu 21 września 2017 r. w kwocie 6.000 zł]. W analizowanej sprawie Wojewoda (...) nie uznał za kwalifikowalny wydatek na pełnienie funkcji koordynatora w/w projektu z uwagi na fakt, że podstawą uznania kosztu zatrudnienia jest przedłożenie umowy o pracę/decyzji o mianowaniu, opisu stanowiska lub zakresu obowiązków określających obowiązki i wymiar czasu pracy. Do rozliczenia projektu przedłożono wydatki poniesione na podstawie niewiążącego, jednostronnie podpisanego przez Obwinioną Aneksu nr (...) /2016 do wymiaru wynagrodzenia w roku szkolnym 2016/2017, sporządzonego (rzekomo) na podstawie ustnej umowy z dnia 28 stycznia 2016 r. (zgodnie z twierdzeniem Obwinionej) z Wójtem Gminy (...), jako organem prowadzącym szkołę.

Na podstawie obowiązującego w chwili popełnienia czynu art. 3 ust. 5 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, przez organ prowadzący szkołę (...) należy rozumieć m.in.

jednostkę samorządu terytorialnego (...) przy czym do kompetencji organu prowadzącego należy wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły, co oznaczają że dyrektor nie może wykonywać tych czynności wobec samego siebie. Dokonywanie wszelkich czynności z zakresu prawa pracy, w tym zmiana warunków pracy czy podwyższanie wynagrodzenia dyrektora szkoły stanowi zmianę warunków aktu mianowania (lub umowy o pracę), która powinna zostać sformułowana w formie pisemnego porozumienia stron w formie aneksu - aktu stanowiącego podstawę zatrudnienia zawartego między organem prowadzącym i dyrektorem na podstawie art 91 c ust 1 i art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189 ze zm. oraz art. 29 § 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917 z późn. zm.), który stanowi, że zmiana warunków umowy o pracę wymaga formy pisemnej.

Zarówno w trakcie kontroli doraźnej projektu pn.: „(...)” prowadzonej przez Organ Prowadzący, jak również w trakcie prowadzonego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych postępowania Obwiniona składała wyjaśnienia, w których podkreśliła iż nie zgadza się z twierdzeniem, że wypłacone Jej wynagrodzenie koordynatora projektu zostało dokonane bez wiedzy Organu Prowadzącego. Realizowane w ramach projektu zadania oraz budżet były bowiem z pełną jawnością i transparentnością uzgadniane z Organem Prowadzącym, a Wójt Gminy (...) ustnie akceptował pełnienie przez Obwinioną funkcji koordynatora projektu.

Składający wniosek o ukaranie zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 11 u.o.n.d.f.p., naruszeniem dfp jest dokonanie wydatku ze środków publicznych: *bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.* Użyty przez ustawodawcę zwrot: *„dokonywanie wydatku ze środków publicznych”* oznacza ponoszenie wydatków publicznych i dokonywanie rozchodów budżetowych w oparciu o plany finansowe jednostek sektora finansów publicznych oraz w wysokości i trybie właściwym dla poszczególnych tytułów wydatków lub rozchodów. Oznacza więc podejmowanie przez dysponenta środków publicznych decyzji o przeznaczeniu wydatków w określonej wysokości i na określony cel. Zastępca Rzecznika przywołał przy tym orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej, w którym GKO wskazała iż rozumienie tego pojęcia nawiązuje do ekonomicznego znaczenia i ekonomicznych następstw świadomego działania osoby upoważnionej do dysponowania środkami finansowymi,

skutkującego zmniejszeniem kwoty środków pozostających w dyspozycji jednostki (orzeczenie GKO z dnia 23 października 2008 r., DF/GKO/4900/52/51/08/2018, Biul. NDFP 2009, nr 1, poz. 14). Każdy wydatek ze środków publicznych musi być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44 ust. 2 ufp). Złamanie tej reguły i wydatkowanie środków z naruszeniem przepisów (w szczególności ustaw oraz aktów wykonawczych) dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zastępca Rzecznika podkreślił, że 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. Jeżeli zakaz dokonania danego rodzaju wydatku wynika z przepisu prawa materialnego - to zarówno umieszczenie go w planie finansowym jednostki, jak i dokonanie takiego wydatku jest nieuprawnione (orzeczenie GKO z dnia 10 grudnia 2009 r., BDF1/4900/81/82/09/2763).

Analizując zebrany w sprawie materiał dowodowy Zastępca Rzecznika uznał, że swoim zachowaniem Obwiniona naruszyła przepis art. 44 ust 2 ufp wyrażający zasadę autoryzacji merytorycznej wydatku, czyli zasadę zgodnie z którą wydatek może być dokonany wówczas, jeżeli przewiduje to przepis prawa. Oznacza to, że przedmiotowy zakres upoważnienia do dokonania wydatku nie jest wyłącznie limitowany tylko kwotami ujętymi w planie finansowym jst., ale nade wszystko wymaga oparcia na istniejących przepisach legalizujących określone wydatki publiczne, które nie mogą być naruszane (jednostronne podpisanie aneksu do umowy o pracę i na tej podstawie dokonanie wydatku publicznego).

W ocenie Zastępcy Rzecznika, odpowiedzialność za zarzucany czyn naruszenia dfp przypisać należy Obwinionej, która w chwili popełnienia czynu pełniła funkcję Dyrektora Szkoły. Podmiotowy zakres upoważnienia do wydatkowania środków publicznych wyznacza norma kompetencyjna art. 53 ust 1 ufp, obarczająca odpowiedzialnością za całość gospodarki finansowej, w tym również za dokonywanie wydatków, kierownika jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą odpowiedzialność za naruszenie dfp określoną w art. 11 u.o.n.d.f.p. może ponieść osoba, która zatwierdzała określony wydatek (orzeczenie GKO z dnia 3 lutego 2011 r., BDF1/4900/114/126/10/3311). Dowody wskazują jednoznacznie, że Obwiniona osobiście wiedziała o dokonywanych

wydatkach na koordynatora projektu, jak również wiedziała o fakcie niepodpisania przez Wójta Gminy (...) aneksu do umowy o pracę, który by uwzględniał pełnienie przez Obwinioną w/w funkcji.

Mając na uwadze powyższe, Zastępca Rzecznika wniósł o ukaranie Obwinionej karą nagany.

Na rozprawę w dniu 6 listopada 2018 r. Obwiniona nie stawiała się, nie stawili się również wyznaczony przez Obwinioną obrońca, będąc prawidłowo powiadomionymi o jej terminie. Obrońca, pismem z 12 października 2018 r. wystąpił wprawdzie o odroczenie rozprawy, uzasadniając to koniecznością Jego udziału w rozprawie sądowej wyznaczonej w tym samym terminie oraz niewyrażeniem zgody Obwinionej na udział w rozprawie bez obecności obrońcy, jednak w ocenie Komisji, w składzie rozpoznającym przedmiotową sprawę, okoliczności tych nie można uznać za „nadzwyczajne wydarzenie lub inną nieprzewidywalną przeszkodę”, o których mowa w art. 125 pkt 3 u.o.n.d.f.p. Komisja zwraca uwagę, że osoba obwiniona nie ma obowiązku stawienia się na rozprawę, a na komisji orzekającej spoczywa jedynie formalny obowiązek zawiadomienia obwinionego (oraz obrońcy) o miejscu i terminie rozprawy, natomiast decyzję o skorzystaniu z przysługującego prawa do obecności na rozprawie ustawodawca pozostawia w każdym wypadku swobodnemu uznaniu obwinionego. Zgodnie z orzeczeniem GKO z 10 stycznia 2002 r., DF/GKO/Odw.-181/266-267/2001, Lex Polonica nr 381401 (Lex nr 80108), zasadą jest, że w przypadku niestawienia się obwinionego na rozprawę przeprowadza się rozprawę zaocznie. Rozprawę odracza się jedynie w przypadku, gdy skład orzekający uzna, że udział obwinionego na rozprawie jest konieczny.

W tej sytuacji, mając na uwadze regulacje zawarte w art. 121 ust. 2 i 3 u.o.n.d.f.p. Komisja postanowiła o przeprowadzeniu rozprawy bez udziału Obwinionej. W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej, ustalony na rozprawie stan faktyczny nie budzi wątpliwości, a zebrany materiał dowodowy jest pełny oraz pozwala na wydanie w sprawie orzeczenia.

Po wnikliwej analizie całości materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie Regionalna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje:

W pierwszej kolejności Komisja Orzekająca zobowiązana była ustalić, czy w sprawie znajduje zastosowanie art. 24 ust. 1 u.o.n.d.f.p., zgodnie z którym jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie

popęnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popeęnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. W niniejszej sprawie do naruszenia doszło trzykrotnie: 27 marca, 30 czerwca oraz 21 września 2017 r. W czasie popeęnienia czynu w dniu 27 marca 2017 r., stosownie do art. 11 u.o.n.d.f.p., naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było dokonanie wydatków ze środków publicznych bez upowaęnienia określonego ustawą budżetową uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upowaęnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. W wyniku zmian dokonanych w roku 2017 (od 1 czerwca 2017 r.) dotychczasową treść przepisu oznaczono jako art. 11 ust. 1, przy czym jego brzmienie pozostało bez zmian. W tym stanie rzeczy podstawą orzekania przez Komisję jest art. 11 ust. 1 u.o.n.d.f.p., albowiem przepis obowiązujący w czasie popeęnienia czynu nie jest względniejszy dla sprawcy.

Ustalony na rozprawie stan faktyczny nie budzi wątpliwości, a zebrany materiał dowodowy jest pełny oraz pozwala na wydanie w sprawie orzeczenia. Komisja Orzekająca uznała, że fakt popeęnienia przez Obwinioną czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 u.o.n.d.f.p., jest należycie udokumentowany a osobista odpowiedzialność Obwinionej nie budzi wątpliwości. Komisja w pełni podzieliła w tym zakresie stanowisko Zastępcy Rzecznika zaprezentowane we wniosku o ukaranie.

Jedną z zasad gospodarowania środkami publicznymi jest dokonywanie wydatków na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego lub w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Oznacza to, że jednostka sektora finansów publicznych nie może wydatkować kwot wyższych niż pozwalają jej na to wielkości ustalone w planie, będącym podstawą jej funkcjonowania w danym roku budżetowym. Zgodnie z dyspozycją art. 52 ufp wydatki ustalone w planie finansowym stanowią nieprzekraczalny limit. W trakcie roku budżetowego wydatki mogą ulec zmianie, ale wymaga to uprzedniej zmiany planu finansowego danej jednostki. Ponadto jednostki sektora finansów publicznych są uprawnione do dokonywania wydatków wyłącznie na podstawie przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków. Każdy wydatek może być dokonany, jeśli istnieje przepis prawa materialnego, który stanowi podstawę jego dokonania.

Z materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że Obwiniona dokonała wydatków ze środków publicznych związanych z wypłatą w 2017 r. wynagrodzenia dla Dyrektora Szkoły za świadczenie usług koordynatora projektu pn.: „(...) w łącznej wysokości 24.000 zł - bez zgody organu prowadzącego - Wójta Gminy (...), przy czym poniesiony 27 marca 2017 r. wydatek w kwocie 12.000 zł nie był w dniu jego dokonania ujęty w planie finansowym jednostki. Plan dochodów i wydatków, zwany planem finansowym jednostki budżetowej, jest podstawą gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych, a ujęte w planach finansowych jednostek budżetowych wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Zakres upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych wyznaczają limity określone w obowiązującym budżecie lub planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych - zgodnie z unormowaniami art. 44 ust. 1, art. 52 ust. 1 pkt 2 i art. 254 pkt 3 ufp - w szczególności: dział - rozdział - paragraf klasyfikacji budżetowej. Dział i rozdział klasyfikacji budżetowej określają bowiem rodzaj działalności, a dopiero paragraf wskazuje rodzaj "wydatku" (art. 39 ust. 1 ufp). Upoważnieniem do dokonywania wydatków przez kierownika jednostki jest zatem zatwierdzony przez dysponenta części budżetowej, plan finansowy sporządzony w układzie wynikającym z § 8 ust. 3, w związku z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1542 z późn. zm.). Poszczególne podziałki klasyfikacji budżetowej określają rodzaje i cel wydatków budżetowych i stanowią zakres upoważnienia do dokonywania danego rodzaju wydatków ze środków publicznych. Zgodnie z art. 44 ufp wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych wydatków. Oznacza to, iż zakresem upoważnienia jest nie tylko ogólny poziom wydatków w jednostce, ale również limit ustalony dla poszczególnych rodzajów wydatków. Należy również zauważyć, iż w obecnym kształcie ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wprost wskazuje jako jedną z form naruszenia upoważnień dokonanie wydatku z naruszeniem zasad dokonywania konkretnego rodzaju wydatków. Nie ulega zatem wątpliwości, iż limit wydatków określony w konkretnym paragrafie planu finansowego stanowi zakres kwotowy upoważnienia do dokonania wydatków danego rodzaju, natomiast dokonany 27 marca 2017 r. wydatek w kwocie 12.000 zł nie mieścił się w planie finansowym Szkoły.

W składanych wyjaśnieniach Obwiniona podnosiła, że Wójt Gminy (...) w dniu 28 stycznia 2016 r. udzielił Jej pisemnego pełnomocnictwa do złożenia wniosku o dofinansowanie oraz realizacji przedmiotowego projektu. W tym samym dniu ustalono - według Obwinionej - że w momencie akceptacji projektu Wójt powierza Obwinionej funkcje koordynatora projektu za wynagrodzeniem, który to fakt miałby wynikać nie tylko z ustnych ustaleń, ale również m.in. z uwzględnienia kwoty wynagrodzenia koordynatora w kwocie ryczałtu określonej w budżecie projektu. Zdaniem Obwinionej ustne ustalenia, o których mowa powyżej były umową o wykonanie obowiązków koordynatora za wynagrodzeniem. Z akt sprawy wynika ponadto, że w efekcie dokonanych z Wójtem ustnych ustaleń Obwiniona w dniu 9 listopada 2017 r. dostarczyła do siedziby Urzędu Gminy (...) podpisany przez siebie (5 września 2016 r.) „Aneks do wymiaru wynagrodzenia z dnia 01.09.2016 r.”, w którym ustalono Obwinionej „dodatkowe wynagrodzenie na czas realizacji projektu, czyli od 01.10.2016 do 30.07.2018 w wysokości 1671,68 zł miesięcznie”. Aneks ten nie został jednak podpisany przez Wójta Gminy (...).

W ocenie Komisji Orzekającej poczynione w przedmiotowej sprawie ewentualne (bo niepotwierdzone przez Wójta) ustne ustalenia, na które powołuje się Obwiniona absolutnie nie mogą być uznane jako podstawa do dokonywania wydatków ze środków publicznych.

Upoważnienia prawne wynikają bowiem bezpośrednio z nakazów bądź z zakazów zawartych w przepisach prawa materialnego. Jeżeli zakaz dokonania danego rodzaju wydatku wynika z przepisu prawa materialnego - to zarówno umieszczenie go w planie finansowym jednostki, jak i dokonanie takiego wydatku jest nieuprawnione. Poza dyskusją jest, że ustalenie dodatkowego wynagrodzenia stanowi czynność z zakresu prawa pracy, która bezwzględnie w tym przypadku wymagała formy pisemnej. W przywołanym przez Obwinioną (w wyjaśnieniach złożonych wraz z częściowym wnioskiem o płaćność) wyroku Sądu Najwyższego z dnia 31 sierpnia 1977 r., I PRN 112/77 Sąd stwierdził wprawdzie, że *powiązanie stosunku pracy wymaga zgodnego oświadczenia woli pracownika i pracodawcy. Oświadczenie woli może być wyrażone w formie pisemnej, jak tego wymagają przepisy Kodeksu pracy, bądź też dorozumiane, wynikające z zachowania się stron. Takie dorozumiane zawarcie umowy o pracę istnieje zwykle wówczas, gdy pracodawca dopuszcza pracownika do wykonania pracy i płaci mu wynagrodzenie.* W ocenie Komisji w przedmiotowej sprawie o takim dorozumieniu nie może być jednak mowy, bowiem ww. aneks nie tylko nie został przez Wójta Gminy podpisany, ale uprawnienie Obwinionej do

otrzymania wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji koordynatora projektu, wręcz przez Niego zakwestionowane. Jedynie na marginesie można również zauważyć, że w analizowanej sprawie Wojewoda (...) nie uznał za kwalifikowalny wydatku na pełnienie funkcji koordynatora w/w projektu z uwagi na fakt, że podstawą uznania kosztu zatrudnienia jest przedłożenie umowy o pracę/decyzji o mianowaniu, opisu stanowiska lub zakresu obowiązków określających obowiązki i wymiar czasu pracy.

W ocenie Komisji Orzekającej nie ulega wątpliwości, że wskazane czyny wypełniają znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 u.o.n.d.f.p.. Przepis ten penalizuje bowiem czyny polegające na dokonaniu 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. Zatem zakres upoważnienia nie jest limitowany tylko pojęciem "planu finansowego jednostki sektora finansów publicznych", ale także o jego granicach stanowi treść art. 44 ust. 2 ufp, w której wyrażono zasadę, iż jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia przepisów art. 5 ust. 7 pkt 5) w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 5) obowiązującej do 1 września 2017 r. ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz art. 10 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 68 ust. 1 pkt 5) ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe - obowiązującej od 1 września 2017 r., czym w konsekwencji naruszono przepis art. 44 ust. 2 ufp. Zgodnie z wskazanymi przepisami kompetencje w zakresie wykonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły lub placówki posiada organ prowadzący - w tym przypadku Wójt Gminy. Zatem wypłata (samej sobie) dodatkowego wynagrodzenia za pełnienie funkcji koordynatora projektu, na podstawie i w wysokości określonej w niepodpisanym przez organ prowadzący aneksie, stanowiła naruszenie ww. przepisów.

Bezpośrednią odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi Obwiniona. Zgodnie z przepisami art. 19 ust. 1 i ust. 2 zd. pierwsze u.o.n.d.f.p. odpowiedzialność za naruszenie dfp ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia i osobie tej można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. To właśnie Obwiniona zdecydowała o poniesieniu wskazanych powyżej wydatków w łącznej kwocie 24.000 zł, tj. wypłaceniu samej sobie wynagrodzenia z

tytułu pełnienia obowiązków koordynatora projektu pn. „(...)”. Komisja Orzekająca wskazuje, że Obwiniona mogła i powinna zachować się zgodnie z obowiązującym prawem. Orzecznictwo sądowe nie pozostawia wątpliwości, że osoby na stanowiskach kierowniczych odpowiedzialne za gospodarkę finansową powinny same wykazywać niezbędną wiedzę i orientację prawną w podstawowych uregulowaniach prawnych, które wiążą się z funkcjonowaniem kierowanej przez siebie jednostki (wyrok WSA w Warszawie sygn. akt III SA/Wa 1730/04). W ocenie Komisji przypisanych czynów skutkujących naruszeniem dfp można było uniknąć, poprzez wstrzymanie się z wypłatą wynagrodzenia dla koordynatora projektu do momentu uzyskania pisemnego potwierdzenia od organu prowadzącego na dokonanie takiego wydatku.

Rozważając kwestie wymiaru kary Regionalna Komisja Orzekająca uwzględniła dyrektywy zawarte w art. 33 ust. 2 u.o.n.d.f.p., z których wynika, że organ orzekający uwzględnia motywy i sposób działania, okoliczności działania lub zaniechania, jak również właściwości, warunki osobiste osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jej doświadczenie zawodowe, sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych. W ocenie Komisji stopień szkodliwości przypisanych Obwinionej czynów jest znaczny. Wypłatę (sobie samej) dodatkowego wynagrodzenia bez formalnej podstawy należy uznać za czyn wysoce naganny z punktu widzenia ładu finansów publicznych. Obwiniona legitymuje się długim stażem na stanowisku kierownika jednostki w związku z czym posiadała odpowiednie doświadczenie oraz wystarczającą wiedzę w zakresie stosowania obowiązujących przepisów prawa.

Podjmując decyzję o odstąpieniu od wymierzania kary Regionalna Komisja Orzekająca uwzględniła okoliczności naruszenia dfp, w tym oparcie się przez Obwinioną na praktyce wypłaty wynagrodzenia koordynatorowi projektu przy wcześniej zrealizowanych projektach oraz na wiedzy organu prowadzącego o pełnionej przez Nią funkcji koordynatora, a także uprzednią niekaralność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W głównej jednak mierze o decyzji odstąpienia od wymierzania kary było poniesienie już przez Obwinioną konsekwencji w postaci odwołania ze stanowiska dyrektora szkoły.”

Odwołaniem z dnia 27 grudnia 2018 r. Obrońca Obwinionej zaskarżył przedmiotowe orzeczenie w całości oraz wniósł o jego uchylenie i uniewinnienie (...) od zarzucanego jej

czynu lub skierowanie sprawy do Regionalnej Komisji Orzekającej do ponownego rozpoznania.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono:

- 1) Pozbawienie Obwinionej prawa do obrony przez odmowę odroczenia zaplanowanej na dzień 6 listopada 2018 r. rozprawy wobec obiektywnych przeszkód do wzięcia w niej udziału obrońcy Obwinionej i pozbawienie jej w ten sposób możliwości wyrażenia własnego stanowiska i zgłoszenia wniosków dowodowych.
- 2) Niewyjaśnienie istotnych w sprawie okoliczności poprzez przyjęcie, że przedstawiony we wniosku o ukaranie i ustalony na rozprawie w dniu 6 listopada 2018 r. stan faktyczny nie budzi wątpliwości, a zebrany materiał dowodowy jest pełny oraz pozwala na wydanie w sprawie orzeczenia, podczas gdy stanowiska Zastępcy Rzecznika i Obwinionej w przedmiocie istnienia zmienionych warunków jej umowy o pracę na stanowisku dyrektora szkoły powodujących, że wypłata dodatkowego wynagrodzenia za pełnienie obowiązków koordynatora projektu nie stanowiło naruszenia dyscypliny finansów publicznych były tak dalece odmienne, że wyjaśnienie tych rozbieżności dla prawidłowego orzekania w sprawie było niezbędne i konieczne,

Ponadto w odwołaniu wniesiono o:

1. dopuszczenie dowodów z przesłuchania:

a/ (...);

b/ (...);

c/ (...);

na okoliczność pełnienia przez Obwinioną funkcji koordynatora w ramach realizowanego projektu „(...)”, wiedzy Wójta Gminy (...) o tych okolicznościach i wyrażenia na to zgody oraz ustalenia z Wójtem Gminy (...) odpłatności za te czynności.

2. Dopuszczenie dowodów z dokumentów :

- a/ wniosku Obwinionej z 25.01.2018 r.;
- b/ rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody (...) z dnia (...).2018 r. oraz wyroku WSA we Wrocławiu z dnia (...) 2018 r.;
- c/ sprawozdania Obwinionej z wykonywania obowiązków wykonywania obowiązków koordynatora projektu w latach 2016-2017;
- d/ pełnomocnictwa z dnia 18.10.2017 r.;
- e/wydruków z witryny internetowej (...) oraz witryny internetowej Urzędu Gminy (...);
- f/ screenu z ekranu (...);
- g/ wydruku z generatora projektu za okres od 01.10.2016 r. do 29.12.2017 r.;
- h/ protokołu z dnia 09.05.2018 r.
- i/ aneksu do umowy na dofinansowanie projektu;
- j/ objaśnienia do budżetu;
- k/ wniosku o dofinansowanie projektu (wersja z ryczałtem na koszty osobowe);
- l/ wniosku o dofinansowanie projektu (wersja z wydatkami w ramach kategorii personel);
- ł/ wniosku o zmiany

- na okoliczność treści tych dokumentów.

Obrońca Obwinionej wniósł również o zasądzenie na rzecz Obwinionej kosztów postępowania, w tym kosztów obrony według norm przepisanych za obie instancje oraz opłaty skarbowej od złożonego pełnomocnictwa w kwocie 17,00 zł.

W uzasadnieniu odwołania wskazano między innymi:

„[...] Podstawę faktyczną orzeczenia stanowiło ustalenie Komisji, iż nie potwierdzone na piśmie, zgodnie z art. 29 § 4 k.p., ustne uzgodnienia obwinionej z organem prowadzącym

szkołę, ujęte jedynie w formie jednostronnie podpisanego aneksu do umowy o pracę, nie mogły stanowić podstawy wypłaty wynagrodzenia Dyrektora Szkoły za pełnienie czynności koordynatora opisanego wyżej projektu.

Obwiniona nie zgadza się z tymi ustaleniami albowiem w jej ocenie ustne uzgodnienia z organem prowadzącym szkołę - Wójtem Gminy (...) - odnośnie pełnienia przez nią obowiązków koordynatora projektu za wynagrodzeniem były wiążące i wywarły skutek prawny w postaci zmiany warunków umowy o pracę a co za tym idzie wydatkowanie przez nią środków publicznych na wynagrodzenie koordynatora nie stanowiło naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Poprzez oddalenie wniosku obrońcy o odroczenie zaplanowanej na dzień 6 listopada 2018 r. rozprawy i uznanie, że poczynione na rozprawie w tym dniu ustalenia faktyczne nie budzą wątpliwości i uprawniają Komisję do wydania orzeczenia Obwiniona (...) pozbawiona została prawa do obrony poprzez przedstawienie własnego stanowiska oraz złożenie wniosków dowodowych. Nadto wobec skrajnej rozbieżności w reprezentowanych przez Zastępcę Rzecznika i Obwinioną stanowisk w sprawie, dla prawidłowego orzekania niezbędne było ich dogłębne wyjaśnienie czego Regionalna Komisja Orzekająca nie uczyniła, uchybiła w ten sposób ciężącemu na niej obowiązkowi wyjaśnienia istotnych okoliczności również na korzyść Obwinionej.

W ocenie Obwinionej przyjęcie przez Regionalną Komisję Orzekającą, że w przedmiotowej sprawie ewentualne (bo niepotwierdzone przez Wójta) ustne ustalenia, na które powołuje się Obwiniona absolutnie nie mogą być uznane jako podstawa do dokonania wydatków ze środków publicznych, stoi w absolutnej sprzeczności z treścią art. 29 par. 4 k.p. albowiem przepis ten nie jest obarczony żadnym rygorem, w szczególności rygorem nieważności. Oznacza to, że dla wywarcia skutków prawnych zmiana umowy o pracę dopuszcza ustne ustalenia stron stosunku pracy.

Wójt Gminy (...) wiedział o pełnieniu przez obwinioną obowiązków koordynatora realizowanego przez szkołę projektu. Zgodnie z art. 22 par. 1 k.p. przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca - do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Oznacza to, że

pracodawca nie może wymagać od pracownika świadczenia pracy bez wynagrodzenia. Wynagrodzenie stanowi essentialia negotii stosunku pracy.

W zasadzie już na etapie składania wniosku o ukaranie Zastępca Rzecznika przyjął za jedynie słuszne wyjaśnienia zgłaszane przez Wójta Gminy (...) w zawiadomieniu. Wtedy też Obwiniona składała pisemne wyjaśnienia dalece odbiegające od prezentowanego przez niego stanowiska. Trudno stanowisko Wójta Gminy (...) uznać za wiarygodne albowiem pierwotnie negował on by wiedział, iż Obwiniona wykonuje czynności koordynatora projektu by w efekcie złożonych przez nią wyjaśnień okoliczność tę przyznać.

(...) ma duże doświadczenie w pracy na stanowisku dyrektora szkoły, koordynowany przez nią projekt pn. „(...) nie był pierwszym realizowanym przez nią projektem. Fundusze na wynagrodzenie koordynatora projektu były przewidziane planem finansowym. Gdyby Wójt Gminy (...) w pełni wywiązał się z ciążących na nim jako pracodawcy Obwinionej obowiązków, w szczególności potwierdził na piśmie ustne ustalenia dotyczące powierzenia jej obowiązków koordynatora projektu za wynagrodzeniem lub podpisał przygotowany przez nią aneks do umowy o pracę, wypłacone przez nią sobie wynagrodzenie nie zostałoby uznane za wydatek niekwalifikowalny a czynność ta za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwiniona nie może ponosić ujemnych konsekwencji bezczynności swojego pracodawcy.

Udzielonym w dniu 28.01.2016 r. pełnomocnictwem Wójt Gminy (...) upoważnił (...) do złożenia wniosku o dofinansowanie oraz realizację projektu „(...)”. W tym samym dniu Obwiniona i Wójt Gminy (...) ustnie ustalili, iż będzie ona pełniła funkcję koordynatora tego projektu. Okoliczność tę (...) potwierdził w dniu 20.12.2016 r. przy okazji podpisania umowy o dofinansowanie. Przedmiotem ustaleń było również wynagrodzenie Obwinionej z tego tytułu, którego wysokość ustalono na poziomie dotychczas wypłacanych z tytułu pełnienia takiej funkcji. Istotnym jest, że wynagrodzenie za pełnienie funkcji koordynatora ujęte zostało w szeregu dokumentów zawnioskowanych jako dowody w sprawie, w szczególności pełnomocnictwie z 18.10.2017 r. do podpisania umowy o dofinansowanie projektu, sprawozdań koordynatora projektu z wykonania obowiązków za okres 2016-2017, protokołu z audytu gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE w zakresie projektu „(...)” z dnia (...) 05.2018 r.

Dowód: wniosek (...) z 25.01.2018 r., rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (...) z (...) 03.2018 r., wyrok WSA we Wrocławiu z (...) 05.2018 r., pełnomocnictwo z 18.10.2017 r.,

sprawozdania z wykonania obowiązków koordynatora projektu za okres 2016- 2017, protokół z 09.05.2018 r., wnioski o dofinansowanie projektu (obie wersje) oraz aneks do umowy o dofinansowanie projektu, objaśnienia do budżetu.

Obwiniona wielokrotnie monitowała Wójta Gminy (...) o podpisanie aneksu do umowy o pracę zawierającego dodatkowe obowiązki i wynagrodzenie z tytułu pełnienia funkcji koordynatora. W każdym z tych przypadków zapewniał on, iż aneks podpisze co jednak nigdy nie nastąpiło. Obwiniona ma podstawy sądzić, że zdecydowały o tym względy pozamerytoryczne, nie związane z istotą sprawy. Pełniąc osobiście oraz zgodnie z umową i harmonogramem obowiązki koordynatora (...) wywiązała się z nich bez zarzutu. Dopuszczenie jej przez Wójta Gminy (...) do wykonywania obowiązków koordynatora wynikających z realizowanego projektu oraz fakt znoszenia przez niego tego stanu rzeczy oznacza, że doszło między stronami do dorozumianego zawarcia umowy o pracę określającego jej wszystkie niezbędne elementy. Nie bez znaczenia w sprawie jest fakt, że kontynuująca funkcję koordynatora projektu „(...)”, po odwołaniu Obwinionej ze stanowiska dyrektora szkoły, osoba obowiązki te wykonuje za wynagrodzeniem.

Dowód: przesłuchanie Obwinionej oraz zawnioskowanych świadków.

W świetle przytoczonych wyżej okoliczności zaskarżone orzeczenie nie może się ostać i winno zostać uchylone a (...) uniewinniona od stawianego jej zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych i takiego orzeczenia Obwiniona oczekuje. Z ostrożności, gdyby Główna Komisja Orzekająca uznała, że z uwagi na ekonomikę postępowania postępowanie przed organem pierwszej instancji winno zostać powtórzone wnosząc o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania [...]”

Główna Komisja Orzekająca ustaliła i zważyła, co następuje. W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca zwana dalej GKO, wskazuje, że podziela referowane powyżej ustalenia w przedmiocie przepisów uondfp i ufp znajdujących zastosowanie w sprawie dokonane przez RKO. Przy czym zarówno w chwili orzekania przez GKO, jak i RKO, nie obowiązywały już wskazane w sentencji orzeczenia RKO przepisy ustawy o systemie oświaty (art. 5 i art. 39), które zostały uchylone z dniem 1 września 2017 r. ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60), a normy kompetencyjne wynikające z ww. przepisów zostały przeniesione do przepisów ustawy Prawo oświatowe, również wskazywanych w sentencji orzeczenia.

Zaskarżone orzeczenie nie może się ostać w obrocie prawnym ze względu na braki w ustaleniach faktycznych, których dopuściła się RKO, a które znajdują odzwierciedlenie w treści uzasadnienia jej orzeczenia.

Zgodnie z art. 137 ust. 2 uodnfp uzasadnienie orzeczenia powinno bowiem zawierać wskazanie faktów, które skład orzekający uznał za udowodnione lub nieudowodnione, wskazanie, na jakich w tym względzie oparł się dowodach, oraz wyjaśnienie, dlaczego nie uznał dowodów przeciwnych, o ile takie były przedstawione.

Innymi słowy, w uzasadnieniu orzeczenia należy przedstawić ustalenia faktyczne, które stały się podstawą orzeczenia, a także wskazać podstawy na jakich ustalenia te poczyniono. Przy czym uzasadnienie wcale nie musi posługiwać się w tym zakresie jakimikolwiek z góry narzuconymi formułami czy schematami, po prostu z jego treści jasno winno wynikać, jakie okoliczności skład orzekający uznaje za potwierdzone oraz dlaczego tak przyjmuje.

Według przedmiotowego orzeczenia RKO, co wynika z jego sentencji, jedną z postaci popełnionego i orzeczonego czynu, było wydatkowanie przez Obwinioną w dniu 27 marca 2017 r. kwoty 12.000 zł. bez ujęcia w planie finansowym. Tymczasem w uzasadnieniu orzeczenia brak jest odzwierciedlenia jakichkolwiek ustaleń faktycznych w tym przedmiocie oraz wskazania dowodów, na których w tym zakresie RKO się oparła.

RKO ograniczyła się jedynie do wskazania, że z materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że [...] poniesiony 27 marca 2017 r. wydatek w kwocie 12.000 zł nie był w dniu jego dokonania ujęty w planie finansowym jednostki. Po tym stwierdzeniu następują kolejne ogólne rozważania o tym, czym jest plan dochodów i wydatków jednostki budżetowej, a także przedstawienie zasad wydatkowania środków w oparciu o ten plan.

W szczególności nie powołano odnośnych dokumentów ustalających kształt planu finansowego jednostki i nie ustalono stopnia jego wykonania w dniu, w którym dokonywano inkryminowanego wydatku w wysokości 12 000 zł. Nie jest więc jasne w jaki sposób (na jakiej podstawie) RKO mogła stwierdzić i stwierdziła dokonanie ww. wydatku z przekroczeniem planu finansowego. Innymi słowy, nie przedstawiono w jaki sposób i z jakiego „materiału dowodowego jednoznacznie wynika”, że wydatek był dokonany z przekroczeniem planu finansowego.

W związku z powyższym zasadnym staje się nakazanie RKO poczynienia i przedstawienia adekwatnych ustaleń w wyżej opisanym zakresie.

Natomiast w odniesieniu do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w postaci dokonania wydatku z naruszeniem zasad określających dokonywanie wydatków określonego rodzaju (postać popełnienia czynu odnosząca się do całości kwoty 24 000 zł), w uzasadnieniu orzeczenia można zidentyfikować ustalone przez RKO okoliczności faktyczne, które legły u podstaw stwierdzenia, iż rzeczony wydatek został dokonany bez zgody Wójta Gminy (...), tj. bez ustalenia zmian umowy o pracę Obwinionej, a także wyczytać powody dla których RKO uznała je za potwierdzone.

Jednakże w związku z okolicznością, iż brak zawarcia umowy o pracę lub aneksu do niej na piśmie nie przesądza o braku stosunku pracy lub braku zmian w stosunku pracy, GKO uznaje postępowanie dowodowe przeprowadzone w tym zakresie za niewystarczające, a dokonane w tym zakresie ustalenia za niepełne. Zgodnie z art. 29 §§ 2 Kodeksu pracy, umowę o pracę zawiera się na piśmie. W drugim zdaniu przepis stanowi, iż w przypadku, gdy umowa o pracę nie została zawarta w formie pisemnej, obowiązkiem pracodawcy jest potwierdzenie warunków stosunku pracy na piśmie przed dopuszczeniem pracownika do świadczenia pracy. Powyższe znajduje zastosowanie również do zmian w stosunku pracy, które nie zostały potwierdzone na piśmie.

W szeroko powoływanym w orzecznictwie, piśmiennictwie, a także uzasadnieniu orzeczenia RKO, wyroku Sądu Najwyższego z dnia 31 sierpnia 1977 r., sygn.. akt I PRN 112/77, w niebudzący żadnych wątpliwości przesądzono, iż wymagana w ww. przepisie forma umowy o pracę nie jest formą *ad solemnitatem*. Ustna (dorozumiana) forma umowy o pracę jest również jak najbardziej ważna i wywiera skutki prawne pomiędzy stronami.

Natomiast za okoliczność przesądzającą, iż w rozpatrywanym przypadku do zawarcia lub zmiany umowy o pracę nie doszło, RKO uznała właśnie sam fakt braku potwierdzenia powyższego na piśmie oraz zaprzeczenie Wójta Gminy (...) w tym zakresie. Żadnych innych dowodów odnośnie powyższego RKO nie przeprowadziła, nie oceniła i nie wzięła pod uwagę (przynajmniej informacji o ocenie takowych brak w uzasadnieniu orzeczenia).

W rozpatrywanym przypadku, bezspornym jest fakt, iż Obwiniona, sprawując funkcję Dyrektora Szkoły (...), faktycznie wykonywała również, w trakcie realizacji projektu „(...)”

((...)), obowiązki koordynatora tego projektu. Konieczne jest więc ustalenie na jakich zasadach i w oparciu o jakie ustalenia wykonywała te zadania. W szczególności, czy strony (dyrektor szkoły i organ prowadzący) umówiły się, co do zmiany umowy o pracę i podniesienie wynagrodzenia za pracę Obwinionej; albo jakąkolwiek inną formę dodatkowej odpłatności za sprawowanie tej funkcji; czy też Obwiniona miała wykonywać te zadania w ramach sprawowanej funkcji (obowiązującej ją umowy i przy niezmienionym wynagrodzeniu); albo na zasadach wolontariatu; albo w ramach jakichkolwiek innych stosunków cywilnoprawnych... *etc.*

Są to okoliczności istotne dla oceny przedmiotowych wydatków jako dokonywanych z naruszeniem wskazanych przez RKO przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a tym samym dla stwierdzenia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, które, według RKO, było w tym przypadku warunkowane brakiem zaistnienia adekwatnych stosunków lub czynności regulowanych przepisami prawa pracy. Dopiero po przeprowadzonym w tym przedmiocie kompleksowym postępowaniu dowodowym i poczynieniu stosownych ustaleń na jego podstawie, możliwe i uprawnione będzie orzeczenie popełniania danego czynu i przypisania Obwinionej winy oraz możliwa będzie pełna ocena stopnia szkodliwości orzeczonego czynu dla finansów publicznych.

Reasumując powyższe, RKO powinna w pierwszej kolejności ustalić, czy wywodzona w odwołaniu zmiana stosunku pracy Obwinionej rzeczywiście miała miejsce.

W ocenie GKO, w rozpatrywanym przypadku, dla poczynienia stosownych ustaleń faktycznych, niewystarczające jest ograniczenie się do oceny sprzecznych oświadczeń dwóch podmiotów (Obwinionej i Wójta Gminy (...)) bezpośrednio zainteresowanych odmiennymi ustaleniami w sprawie w związku z grożącą im odpowiedzialnością (dla Obwinionej jest to odpowiedzialność z tytułu rozpatrywanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a dla Wójta odpowiedzialność na zasadzie art. 281 pkt 2 K.p. W takiej sytuacji konieczne jest poszerzenie postępowania dowodowego i sięgnięcie do osobowych źródeł dowodowych, które w braku pisemnych dowodów bezpośrednio potwierdzających charakter łączących strony stosunków, wydają się jak najbardziej właściwe i adekwatne dla poczynienia ustaleń w tym przedmiocie, umożliwią RKO swobodną i pełną ocenę wiarygodności zeznań oraz ocenę adekwatności informacji posiadanych przez świadków w sprawie..

W związku z powyższym RKO przy ponownym rozpatrywaniu sprawy winna wziąć pod uwagę i przeprowadzić dowody z zeznań świadków wnioskowanych w odwołaniu, a także z zeznań (...), Wójta Gminy (...) – w celu ustalenia okoliczności faktycznych związanych z powierzeniem Obwinionej obowiązków koordynatora projektu „(...)” (nr (...)), a także ustalić dotychczasową praktykę Gminy (...) w tym zakresie.

Nie przesądzając wyniku tego typu ustaleń dowodowych, a także wyciąganych, na zasadzie swobodnej oceny, z zebranego materiału dowodowego przez RKO wniosków, GKO uznaje, że przeprowadzenie ww. dowodów i skonfrontowanie uzyskanych rezultatów z wyjaśnieniami Obwinionej, pozwoli RKO na adekwatne ustalenie i pełną ocenę okoliczności faktycznych warunkujących odpowiedzialność Obwinionej w zakresie dokonania przedmiotowych wydatków bez podstawy prawnej.

Odnosnie wniosku obrońcy Obwinionej o zasądzenie kosztów obrony w obu Instancjach, GKO wskazuje, iż instytucji zasądzenia kosztów obrony przepisy uondfp nie przewidują.

Uwzględniając powyższe, orzeczono jak w sentencji.