



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 21 lipca 2014 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Marcin Krzywoszyński (<i>spr.</i>)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Władysław Budzeń
	<i>Członek GKO:</i>	Artur Walasik
Protokolant:		<i>Anna Jedlińska</i>

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 lipca 2014 r. odwołania wniesionego przez **Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych** na niekorzyść Obwinionej (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...), z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt: ZDB-4100-35/2013, którym uniewinniono Obwinioną (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję (...) Kuratora (...) – od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na udzieleniu na podstawie:

- I. umowy Nr 7 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Organizacja letniego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r., zawartej dnia 18 czerwca 2012 r. w (...) z (...)Związku Harcerstwa Polskiego w (...), dotacji w kwocie 61.858 zł, z naruszeniem przepisu art. 18 ust. 1 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.) oraz § 11 ust. 3 wzoru umowy o wsparcie/powierzenie realizacji zadania publicznego, stanowiącego załącznik Nr 2 do

rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25) poprzez zobowiązanie beneficjenta w § 9 ust. 2 zawartej umowy do sporządzenia sprawozdania końcowego z wykonania zadania w terminie 40 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego, zamiast w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego,

II.

1. umowy Nr 1 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: dofinansowanie zimowego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r., zawartej dnia 2 stycznia 2012 r. w (...) z Caritas (...)w (...), (...)dotacji w kwocie 3.136 zł,
2. umowy Nr 2 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: dofinansowanie zimowego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r., zawartej dnia 2 stycznia 2012 r. w (...) z (...) Klubem (...)w (...), (...), dotacji w kwocie 2.736 zł,
3. umowy Nr 3 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: dofinansowanie zimowego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r., zawartej dnia 2 stycznia 2012 r. w (...) ze Stowarzyszeniem (...)dotacji w kwocie 4.320 zł,
4. umowy Nr 4 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: dofinansowanie zimowego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r., zawartej dnia 2 stycznia 2012 r. w (...) z Międzyszkolnym Uczniowskim Klubem Sportowym (...)dotacji w kwocie 1.280 zł,
5. umowy Nr 5 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: dofinansowanie zimowego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r., zawartej dnia 2 stycznia 2012 r. w (...) ze Stowarzyszeniem na Rzecz Rozwoju (...) dotacji w kwocie 960 zł,
6. umowy Nr 6 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: dofinansowanie zimowego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r., zawartej dnia 2 stycznia 2012 r. w (...) z (...) Związku Harcerstwa Polskiego w (...), dotacji w kwocie 6.268 zł,
7. umowy Nr 7 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: dofinansowanie zimowego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r., zawartej dnia 2 stycznia 2012 r. w (...) ze Stowarzyszeniem na Rzecz Rozwoju (...), dotacji w kwocie 3.600 zł,
8. umowy Nr 1 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Organizacja wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży ze środowiska miejskiego pochodzących z rodzin

- o niskich dochodach z mniejszymi szansami, które ze względu na swoją sytuację wynikającą z problemów rodzinnych, miejsca zamieszkania i innych mają utrudniony dostęp do wypoczynku, zawartej dnia 5 czerwca 2012 r. w (...) z (...) Zrzeszeniem Ludowych Zespołów Sportowych w (...), dotacji w kwocie 266.400 zł,
9. umowy Nr 1 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Organizacja wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży ze środowiska wiejskiego pochodzących z rodzin o niskich dochodach z mniejszymi szansami, które ze względu na swoją sytuację wynikającą z problemów rodzinnych, miejsca zamieszkania i innych mają utrudniony dostęp do wypoczynku, zawartej dnia 22 maja 2012 r. w (...) z (...) Związku Harcerstwa Polskiego w (...), dotacji w kwocie 214.370 zł,
10. umowy Nr 2 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Organizacja wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży ze środowiska wiejskiego pochodzących z rodzin o niskich dochodach z mniejszymi szansami, które ze względu na swoją sytuację wynikającą z problemów rodzinnych, miejsca zamieszkania i innych mają utrudniony dostęp do wypoczynku, zawartej dnia 22 maja 2012 r. w (...) ze Stowarzyszeniem (...), dotacji w kwocie 174.600 zł,
11. umowy Nr 3 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Organizacja wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży ze środowiska wiejskiego pochodzących z rodzin o niskich dochodach z mniejszymi szansami, które ze względu na swoją sytuację wynikającą z problemów rodzinnych, miejsca zamieszkania i innych mają utrudniony dostęp do wypoczynku, zawartej dnia 22 maja 2012 r. w (...) ze Stowarzyszeniem (...), dotacji w kwocie 349.200 zł,
12. umowy Nr 1 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Organizacja letniego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r., zawartej dnia 20 czerwca 2012 r. w (...) ze Stowarzyszeniem (...), dotacji w kwocie 3.920 zł,
13. umowy Nr 2 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Organizacja letniego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r., zawartej dnia 18 czerwca 2012 r. w (...) z (...) Towarzystwem Schronisk Młodzieżowych (...), dotacji w kwocie 10.826 zł,
14. umowy Nr 3 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Organizacja letniego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r., zawartej dnia 18 czerwca 2012 r. w (...) z Caritas (...) w (...), (...)dotacji w kwocie 24.360 zł,

15. umowy Nr 4 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Organizacja letniego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r., zawartej dnia 20 czerwca 2012 r. w (...) ze Stowarzyszeniem na Rzecz Edukacji i Kultury(...), dotacji w kwocie 1.700 zł,
16. umowy Nr 5 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Organizacja letniego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r., zawartej dnia 18 czerwca 2012 r. w (...) z Towarzystwem Przyjaciół Dzieci (...), dotacji w kwocie 26.000 zł,
17. umowy Nr 6 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Organizacja letniego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r., zawartej dnia 18 czerwca 2012 r. w (...) ze Stowarzyszeniem Przyjaciół Harcerstwa (...), dotacji w kwocie 11.360 zł,
18. umowy Nr 7 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Organizacja letniego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r., zawartej dnia 18 czerwca 2012 r. w (...) z (...) Związku Harcerstwa Polskiego w (...), dotacji w kwocie 61.858 zł,
19. umowy Nr 8 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Organizacja letniego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r., zawartej dnia 22 czerwca 2012 r. w (...) z (...) Klubem (...)w (...), (...), dotacji w kwocie 7.400 zł,

tj. w łącznej kwocie 1.169.044 zł na zadania w dziale 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza, rozdział 85412 - Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, a także szkolenia młodzieży, § 2830 - Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, z naruszeniem przepisu § 7 ust. 4 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 245, poz. 1637 z późn. zm.), gdyż wskazane w art. 151 ust. I ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) dotacje celowe wyłączone były z możliwości dalszego ich przekazywania przez dysponenta trzeciego stopnia, którym zgodnie z § 2 zarządzenia Nr 1/12 Wojewody (...) z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetowych podległych Wojewodzie (...) był (...) Kurator (...),

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2a 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, uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny

finansów publicznych, polegającego na udzieleniu na podstawie umowy Nr 7 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Organizacja letniego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r., zawartej dnia 18 czerwca 2012 r. w (...) z (...)Związku Harcerstwa Polskiego w (...), dotacji w kwocie 61.858 zł, z naruszeniem przepisu art. 18 ust. 1 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.) oraz § 11 ust. 3 wzoru umowy o wsparcie/powierzenie realizacji zadania publicznego, stanowiącego załącznik Nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25) poprzez zobowiązanie beneficjenta w § 9 ust. 2 zawartej umowy do sporządzenia sprawozdania końcowego z wykonania zadania w terminie 40 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego, zamiast w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego i na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy umarza postępowanie,

2. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy, w pozostałym zakresie utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Orzeczeniem Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w (...) (RKO) z dnia 12 grudnia 2013 r. (...), zatrudniona w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Kuratorium (...) w (...), na

stanowisku (...) Kuratora (...), została uniewinniona od zarzucanych czynów określonych w art. 8 pkt 1 ustawy.

Czyny te polegały na:

- udzieleniu na podstawie umowy nr 7 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: *Organizacja letniego wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r.*, zawartej dnia 18 czerwca 2012 r. z (...) Związku Harcerstwa Polskiego w (...), dotacji w kwocie 61.858 zł, z naruszeniem przepisu art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 25 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.) oraz w § 11 ust. 3 wzoru umowy o wsparcie/powierzenie realizacji zadania publicznego, stanowiącego załącznik Nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25), przez zobowiązanie beneficjenta, w § 9 ust. 2 zawartej umowy, do sporządzenia sprawozdania końcowego z wykonania zadania w terminie 40 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego, zamiast w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego (czyn pierwszy);
- udzieleniu na podstawie dziewiętnastu umów (szczegółowo wymienionych w sentencji orzeczenia), w łącznej kwocie 1.169.044 zł, dotacji na zadania w dziale 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, rozdział 85412 – Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, a także szkolenia młodzieży, paragraf 2830 – Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, z naruszeniem przepisu § 7 ust. 4 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 245, poz. 1637 z późn. zm.), gdyż wskazane w art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz.1240 z późn. zm.) dotacje celowe wyłączone były z możliwości dalszego ich przekazywania przez dysponenta trzeciego stopnia, którym, zgodnie z § 2 zarządzenia Nr 1/12 Wojewody (...) z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetowych podległych Wojewodzie (...), był (...) Kurator (...) (czyn drugi).

Sprawa została wszczęta, na podstawie zawiadomienia z dnia 12 czerwca 2013 r. Dyrektora Delegatury NIK w (...), przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych występującego przed RKO (Rzecznik), postanowieniem sygn. akt ZRD-4110-38/2013 z dnia 28 sierpnia 2013 r. Rzecznik, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, w dniu 15 października 2013 r., wniósł do RKO wnioski o ukaranie (...) karą upomnienia i obciążenie kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO przedstawiła następujący stan faktyczny. (...) została powołana z dniem 19 maja 2008 r., przez Wojewodę (...) na stanowisko (...) Kuratora (...) w (...). W dniu 20 maja 2008 r. Wojewoda (...) upoważnił Obwinioną, jako (...) Kuratora (...), do „zawierania umów na realizację zadań państwowych, ujętych w dziale 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, finansowanych lub dofinansowywanych z dotacji celowych, zleczonych jednostkom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych, w tym fundacjom i stowarzyszeniom”, które to upoważnienie zostało ponowione w dniu 20 grudnia 2012 r. w tym samym zakresie wraz z dodatkowym wskazaniem zadań wynikających z klasyfikacji budżetu zadaniowego. Natomiast dnia 10 czerwca 2008 r. Wojewoda (...) upoważnił Panią (...) Kuratora (...) „do przekazywania w imieniu dysponenta części budżetu państwa 85/16 – województwo (...), dotacji celowych na realizację zadań finansowanych lub dofinansowywanych z budżetu państwa, na podstawie zawartych umów (...) z jednostkami niezaliczanymi do sektora finansów publicznych, w ramach działu 854 – Edukacyjna Opieka wychowawcza”

(...) Kurator (...), działający z upoważnienia Wojewody (...), w dniu 18 czerwca 2012 r. zawarł umowę Nr 7 z (...)Związku Harcerstwa Polskiego w (...), na kwotę 61 858 zł o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: „Organizacja letniego wycieczki dla dzieci i młodzieży szkolnej w 2012 r.” W § 9 ust. 2 wskazanej umowy określono obowiązek sporządzenia sprawozdania końcowego z realizacji zadania publicznego w terminie 40 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego. Zakreślenie 40-dniowego terminu nastąpiło na wniosek Komendanta Chorągwi (...) ZHP, zgłoszony podczas narady dotyczącej wycieczki letniej dla dzieci i młodzieży w dniu 18 czerwca 2012 r. Sprawozdanie z wykonania zadania Chorągiew (...) złożyła do Kuratorium (...) w dniu 12 października 2012 r., tj. zgodnie z ustalonym w umowie 40-dniowym terminem.

Kuratorium (...) w (...), zgodnie z § 2 zarządzenia nr 1/12 Wojewody (...) z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetowych podległych

Wojewodzie (...), jest dysponentem środków budżetowych trzeciego stopnia, podległym bezpośrednio Wojewodzie (...).

W piśmie do (...) Kuratora (...) z dnia 13 kwietnia 2011 r. (znak FB.3110.4.2011.UP) dysponent części budżetowej wskazał wstępny limit wydatków bieżących na 2012 r. Kuratorium (...) w (...) dla działu 801 – Oświata i wychowanie oraz działu 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza w łącznej kwocie 6 869 tys. zł. (...) Kurator (...) ujął, w planie finansowym jednostki, w zakresie wydatków m.in. kwotę 1 175 tys. zł na zadania w dziale 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, rozdział 85412 – Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, a także szkolenia młodzieży, § 2830 – Dotacja celowa na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych. Zestawienie wydatków (formularze BW) zostało przedłożone Wojewodzie (...) do dnia 15 kwietnia 2011 r., a projekt planu finansowego na 2012 r. pismem z dnia 21 listopada 2011 r. Ustalony, przy udziale Wojewody (...), plan finansowy Kuratorium (...) na 2012 r. obejmował podaną kwotę 1.175 tys. zł we wskazanych wyżej: dziale 854, rozdział 85412, § 2830. Kuratorium (...) w (...) wydatkowało w 2012 r. łącznie kwotę 1.169.044 zł na dotacje celowe na podstawie dziewiętnastu umów o powierzenie realizacji zadania publicznego, wymienionych w sentencji orzeczenia, każdorazowo zawartych przez Panią (...), działającą z upoważnienia Wojewody (...).

W zakresie czynu pierwszego, RKO zważyła, że, zgodnie z art. 8 pkt 1 ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji. Przywołany przepis, jako penalizujący określone w nim zachowania, należy odczytywać wąsko, uwzględniając przede wszystkim jego brzmienie. Zgodnie z jego treścią, w warunkach w nim określonych, odpowiedzialności podlegają dwie czynności, tj. „udzielenie dotacji” lub „przekazanie dotacji”. Udzieleniem dotacji jest ogół czynności zmierzających do ustalenia, w określonej procedurze, komu i w jakiej wysokości dotacja zostaje przyznana. Przekazaniem dotacji jest faktyczne wydatkowanie środków dotacji na rzecz określonego wybranego beneficjenta dotacji (orzeczenie GKO z dnia 24 maja 2010 r., BDF1/4900/25/30-31/RN-14-15/10/637). W orzeczeniu Głównej Komisji Orzekającej z dnia 3 marca 2008 r., DF/GKO-4900-76/83/RN-29/07/3418 podkreślono, iż „ustawowe rozróżnienie tych dwóch terminów daje podstawę do twierdzenia, że tych czynności nie należy utożsamiać. Przez udzielanie dotacji należy

rozumieć czynności polegające na przyznaniu dotacji, tj. prowadzące do określenia jej wysokości celu, na jaki ma być przeznaczona oraz podmiotu, który ma ją otrzymać.” Odnosząc powyższe do zarzutu, RKO doszła do przekonania, że czyn polegający na nieprawidłowym, w odniesieniu do treści art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, określeniu w umowie o powierzenie realizacji zadania publicznego (z dnia 18 czerwca 2012 r. Nr 7 zawartej (...) ZHP), terminu sporządzenia sprawozdania końcowego z wykonania zadania nie stanowi czynu penalizowanego omawianym przepisem art. 8 ust. 1 ustawy. Obowiązki sprawozdawcze, ciążące na podmiocie wykonującym powierzone mu zadanie, nie dotyczą udzielenia dotacji, a więc określenia jej wysokości, celu na jaki ma być przeznaczona oraz podmiotu, który ma ją otrzymać, stanowią one konsekwencję udzielenia dotacji. Z tych powodów, skoro w zarzucanym Obwinionej czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, należało – w omawianym zakresie - uniewinnić (...) zgodnie z art. 78 ust. 3 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy.

W zakresie czynu drugiego, RKO stwierdziła, iż doszło do naruszenia § 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 245, poz. 1637 z późn. zm.), zgodnie z którym dysponenti trzeciego stopnia przeznaczają otrzymane środki budżetu państwa na realizację wydatków objętych ich planem finansowym bez prawa ich dalszego przekazywania, chyba że przekazują dotacje celowe, o których mowa w art. 127 ust. 2 i art. 149 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Konsekwentnie, w ust. 5 przywołanego przepisu rozporządzenia przewidziano, iż (...) pozostałe dotacje ujęte w ustawie budżetowej przekazywane są z rachunku bieżącego wydatków dysponenta części budżetowej (...). Kurator (...) w (...), na podstawie umów, udzielił dotacji celowych organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dotacje te nie mogły być przekazywane beneficjentom przez dysponenta trzeciego stopnia, lecz wyłącznie przez dysponenta części budżetowej. Powyższe wskazuje, że nastąpiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy, w zakresie przekazania dotacji z naruszeniem zasad ich przekazywania, określonych wskazanym wyżej przepisem § 7 ust. 4 rozporządzenia w zw. z art. 151 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zachodzi w sytuacji, gdy działanie lub zaniechanie wypełniające znamiona deliktów finansowych, określonych w ustawie, ma charakter zawiniony. Zgodnie, bowiem z

art. 19 ust. 1 ustawy, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. W myśl natomiast 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 wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Odnosząc przywołane regulacje do stanu niniejszej sprawy, RKO stwierdziła, że Obwiniona, realizując obowiązki kierownika państwowej jednostki budżetowej, obiektywnie w 2012 r. nie miała możliwości zachowania się w sposób odpowiadający normie § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. Z racji sprawowanej funkcji była zobligowana do realizacji planu finansowego tej jednostki (art. 11 ust. 3 i art. 53 ustawy o finansach publicznych), sporządzonego w oparciu o informacje, m.in. o wydatkach budżetowych, przekazane przez dysponenta części budżetowej (Wojewodę (...)) i przez niego weryfikowany, który obejmował środki przeznaczone na realizację wskazanych wcześniej zadań w zakresie wypoczynku dzieci i młodzieży realizowanych w formie dotacji celowych na rzecz jednostek niezaliczonych do sektora finansów publicznych. Istotna jest także okoliczność, iż Obwiniona dysponowała upoważnieniem Wojewody (...) z dnia 10 czerwca 2008 r. Powyższe powoduje, zdaniem RKO, że (...) nie można przypisać winy, a tym samym należało orzec o jej uniewinnieniu (art. 78 ust. 3 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy). RKO zaakcentowała, że Obwiniona podjęła działania w kierunku zmiany dotychczasowej wieloletniej praktyki dotyczącej sporządzania planu finansowego jednostki, tak aby na uwzględniła zasady określone w § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

Od orzeczenia RKO odwołanie na niekorzyść Obwinionej do Głównej Komisji Orzekającej w dniu 27 stycznia 2014 r., złożył Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych. Wniósł o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do RKO, w celu ponownego rozpoznania. Wydanemu orzeczeniu zarzucił naruszenie przepisu art. 8 pkt 1 oraz art. 19 ust. 1 i 2 ustawy, przez niewłaściwe ich zastosowanie.

W uzasadnieniu odwołania, w odniesieniu do czynu pierwszego, Rzecznik zauważył, że zachowanie objęte karalnością na podstawie art. 8 pkt 1 ustawy obejmuje dokonanie

wydatku przez dotującego na rzecz beneficjenta w sposób uchybiający przepisom prawa lub decyzjom odpowiednich organów w zakresie ustalenia wysokości dotacji, kręgu beneficjentów, rodzajów zadań finansowanych ze środków pochodzących z dotacji lub sposobu przekazywania tych środków. Uprawnione, więc jest twierdzenie, że znamiona deliktu finansowego wypełnia każde uchybienie procedurze. W przedmiotowej sprawie dopuszczenie przez Obwinioną do wyboru oferty podmiotu w otwartym konkursie ofert, który w toku negocjacji warunków otrzymania dotacji uzyskuje korzystniejsze, niż inni beneficjenci, ale także naruszające postanowienie przepisów prawa, warunki rozliczenia dotacji - narusza zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania beneficjentów, przy czym nie jest istotne, iż pozostałe podmioty ubiegające się o uzyskanie dotacji faktu tego nie oprotestowały. Stanowi to jednocześnie naruszenie zasad udzielania dotacji, a w konsekwencji wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 8 pkt 1 ustawy. Obowiązek sprawozdawczy jest jednym z elementów, którego spełnienie w sposób określony przepisami prawa warunkuje udzielenie dotacji, i jest nierozzerwalnie związany z całym procesem udzielenia dotacji.

W odniesieniu do czynu drugiego, Rzecznik wskazał, że Obwiniona, mając świadomość brzmienia normy § 7 ust. 4 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, nie podjęła jakichkolwiek czynności, aby naruszenia tego przepisu uniknąć. Jak sama przyznała, działała zgodnie z przyjętą od lat praktyką oraz zgodnie z upoważnieniem Wojewody, jednakże działanie to stało w sprzeczności z przepisami prawa, a Obwiniona nie podjęła żadnych działań, aby z praktyki funkcjonowania Kuratorium wyeliminować czynności niemające oparcia w przepisach prawa. RKO, zdaniem Rzecznika, w żaden sposób nie zbadała i nie uzasadniła, czy i jakiej staranności Obwiniona dopełniła, aby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Stwierdziła jedynie, że była ona zobligowana do realizacji planu finansowego tej jednostki oraz dysponowała upoważnieniem Wojewody (...) do przekazywania w imieniu dysponenta części dotacji celowych. Należyta staranność odnosi się do osoby, która z racji wykonywanego zawodu posiada określoną wiedzę i specjalne umiejętności. Nie wymaga ona szczególnego kwalifikowania (jak staranność szczególna, najwyższa), ale opiera się na zwykłej pilności, uwadze, umiejętnościach i zdrowym rozsądku, wykorzystywanych przy realizacji obowiązków służbowych. Przesłanką wyłączającą winę jest niemożność uniknięcia naruszenia, mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku. Nawiązując do tej koncepcji, orzecznictwo GKO, jak podkreśla Rzecznik,

akcentuje, że osoby, które dobrowolnie zabiegają o wybór, a następnie podejmują się profesjonalnego pełnienia eksponowanej funkcji publicznej, obejmującej także gospodarowanie środkami publicznymi, zobligowane są do przestrzegania litery obowiązującego prawa i ponoszą przewidziane prawem konsekwencje swoich działań i zaniechań. Niezastosowanie przepisów musi zawsze zostać ocenione, jako działanie zawinione. W przedmiotowej sprawie danie przez Obwinioną posłuchu jedynie układowi i zawartości planu finansowego w brzmieniu niejednoznacznym, upoważnienia Wojewody, w ocenie Rzecznika, w jednoznaczny sposób świadczy o niedochowaniu staranności, która powinna być wymagana od osób pełniących kierownicze funkcje w jednostkach sektora finansów publicznych i stanowi zaniechanie czynności spoczywających na kierowniku w zakresie podejmowania działań mających oparcie w bezwzględnie obowiązujących przepisach prawa. Obwiniona zastosowała się jedynie do decyzji organu nadzorczego, zamiast do dyspozycji obowiązujących przepisów, a ewentualna niezajomość prawa nie może przesądzić o braku winy.

Rozprawa przed Główną Komisją Orzekającą odbyła się w dniu 21 lipca 2014 r. w obecności Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Obwiniona, prawidłowo zawiadomiona, nie stawiała się na rozprawie. Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych podtrzymał odwołanie na niekorzyść Obwinionej, wniesione przez Rzecznika występującego przed Komisją Orzekającą I instancji i wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego orzeczenia RKO z dnia 12 grudnia 2013 r. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez tę Komisję.

GKO, po analizie materiału dowodowego i wysłuchaniu na rozprawie stanowiska Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych uznała, że odwołanie na uwzględnienie nie zasługuje, choć też nie może w pełni ostać się orzeczenie pierwszoinstancyjne. W szczególności GKO zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności, stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy, należało ustalić, według jakiego stanu prawnego GKO będzie orzekała. Analiza przepisów w tym zakresie wskazuje, że należy stosować przepisy obowiązujące w czasie orzekania przed GKO, gdyż przepisy obowiązujące od czasu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych do czasu orzekania przed GKO się nie zmieniły, bądź nie są względniejsze dla Obwinionej. Przemawia za tym w zasadzie zgodność zapisów art. 8 pkt 1 ustawy, w aktualnym jak i poprzednim stanie prawnym obowiązującym w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych (drobne

zmiany redakcyjne mają wyłącznie charakter doprecyzowujący ten przepis). Także analiza innych przepisów ustawy wskazuje, że w niniejszej sprawie należy stosować normy obowiązujące w dniu orzekania przed GKO, gdyż normy poprzednie nie są względniejsze dla Obwinionej. Do takiej samej konkluzji prowadzi analiza naruszonych przepisów prawa materialnego innych niż ustawy. Dotyczy to ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (w zakresie czynu pierwszego) oraz ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (w zakresie czynu drugiego). Wprawdzie obowiązujące w dniu popełnienia czynu rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. zostało zastąpione rozporządzeniem z dnia 15 stycznia 2014 r. (Dz. U. 2014 poz. 82) obowiązującym w czasie orzekania przed GKO – to nowe rozporządzenie zawiera tożsame ze „starym” zapisy wyłączające możliwość dalszego przekazywania środków budżetu państwa przez dysponentów trzeciego stopnia, obejmujących m. in. dotacje celowe, o których mowa w art. 151 ustawy o finansach publicznych.

GKO potwierdziła ustalenia w zakresie stanu faktycznego, który nie był także kwestionowany przez strony.

W zakresie czynu pierwszego, GKO podzieliła stanowisko odwołującego się Rzecznika, że karalność na podstawie art. 8 pkt 1 ustawy, obejmuje dokonanie wydatku przez dotującego na rzecz beneficjenta w sposób uchybiający przepisom prawa lub decyzjom odpowiednich organów w zakresie ustalania dotacji. Ustalenia te nie dotyczą wyłącznie wysokości dotacji, rodzaju dotowanych zadań i kręgu beneficjentów, jak przyjęła RKO, ale obejmują także wynikający z przepisów art. 18 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, obowiązek sporządzenia w określonym terminie (30 dni od zakończenia realizacji zadania) sprawozdania z wykonania zadania publicznego. Zasadne jest twierdzenie, że znamiona deliktu finansowego wypełnia każde uchybienie w procedurze, w tym także – jak w przedmiotowej sprawie – bezpodstawne wydłużenie ustawowego terminu sporządzenia sprawozdania z wykonania zadania publicznego. Rację ma odwołujący się Rzecznik, że obowiązek sprawozdawczy jest jednym z elementów, którego spełnienie w sposób określony przepisami prawa warunkuje udzielenie dotacji i jest nierozzerwalnie

związany z całym procesem udzielenia dotacji. GKO zważyła jednak, że w okolicznościach sprawy, wydłużenie terminu dotyczyło stosunkowo krótkiego okresu (10 dni) i nastąpiło na wniosek organizacji pozarządowej – Chorągwi (...) Związku Harcerstwa Polskiego, która realizowała w czasie akcji letniej w podległych hufcach największą liczbę form wypoczynku dla dzieci i młodzieży, co niewątpliwie mogło wiązać się z określonymi trudnościami z dochowaniem ustawowego terminu. Wniosek ten zgłoszony był w obecności przedstawicieli pozostałych podmiotów, którzy nie przedstawili żadnych sprzeciwów w tym zakresie. Dlatego też GKO, kierując się normą art. 28 ust. 1 i 3 ustawy, doszła do wniosku, że są podstawy do tego, aby uznać, iż stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych był znikomy. Ostatecznie sprawozdanie zostało sporządzone i złożone donatorowi w ustalonym w umowie terminie, co pozwoliło mu rozliczyć zadania w ustawowym terminie. Stąd też biorąc pod uwagę art. 147 ust. 2a w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 7 należało, w zakresie tego czynu, orzeczenie RKO uchylić i umorzyć postępowanie.

W zakresie drugiego czynu (w istocie jest to dziewiętnaście odrębnych czynów), nie budzi wątpliwości GKO, że dysponent trzeciego stopnia, jakim był Kurator (...) nie miał prawa do przekazywania środków dotacji ze swojego rachunku bankowego organizacjom pozarządowym. Przepis § 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa jest tu jednoznaczny. Nie można więc zgodzić z argumentacją RKO, że Obwiniona nie miała możliwości zachowania się w sposób odpowiadający tej normie, gdyż była zobligowana do realizacji planu finansowego sporządzonego w oparciu o informacje przekazane przez dysponenta części budżetowej i dysponowała stosownymi upoważnieniami Wojewody (...), co uniemożliwiało przypisanie winy. Mogła, bowiem w takim przypadku, po dostrzeżeniu sprzeczności rozwiązania z obowiązującymi przepisami pisemnie poinformować dysponenta części, że, w świetle postanowień ww. przepisu, nie jest możliwe przekazywanie środków z rachunku bankowego dysponenta trzeciego stopnia i dalej postępować zgodnie z jego dyspozycjami. Nawet w przypadku, gdyby otrzymała pisemną dyspozycję realizacji zadań w przyjętym trybie, mimo zgłoszonych zastrzeżeń, mogłaby się skutecznie uwolnić od odpowiedzialności na podstawie przepisu art. 29 ust. 1 ustawy. GKO postanowiła jednakże rozpatrzyć dodatkowo sprawę naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie tego czynu w świetle przepisu art. 23 ust 1 ustawy. Przepis ten stanowi, że nieświadomość tego, że działanie lub zaniechanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie wyłącza z odpowiedzialności chyba, że nieświadomość była usprawiedliwiona. GKO, analizując szczegółowo opisane

wyżej okoliczności sprawy, doszła do wniosku, że mamy tu do czynienia z nieświadomością usprawiedliwioną. Fakt posiadania upoważnień Wojewody: (a) do zawierania umów na realizację zadań państwowych, ujętych w dziale 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, finansowanych lub dofinansowanych z dotacji celowych, (b) do przekazywania w imieniu dysponenta części budżetowej 85/16 – województwo (...), dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie z budżetu państwa na podstawie zawartych umów z jednostkami nie zaliczanymi do sektora finansów publicznych, w ramach działu 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza w połączeniu z planem finansowym ustalonym (także zmienianym) z udziałem dysponenta części – pozwala stwierdzić, że to Wojewoda (jego służby) ma wydatny udział w niewłaściwym stosowaniu obowiązujących przepisów. Mogły one utwierdzać Kuratora (...) w przekonaniu, że działa właściwie. Potwierdza to zeznanie świadka (...) – Głównego Księgowego Budżetu (...) Zastępcy Dyrektora Wydziału Finansów Budżetu i Certyfikacji, która stwierdziła, że w jej ocenie „... w przedmiotowej sprawie nie doszło w ogóle do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a po stronie Pani (...) brak jest jakiegokolwiek naruszenia przepisów prawa. Wykonując powierzone obowiązki była przeświadczona, iż mają one umocowanie nie tylko w przepisach prawa, ale także w udzielonych przez Wojewodę (...) upoważnieniach. Kurator (...) przekazując dotację nie działa, jako dysponent III stopnia, ale jako organ umocowany do działania w imieniu Wojewody (...)”. Zeznanie to jednoznacznie wskazuje, że służby dysponenta głównego mogły w ten sposób wpłynąć na takie a nie inne działania Kuratora (...). Obwiniona przyjęła, za służbami Wojewody, że postępuje prawidłowo i nie narusza obowiązujących przepisów i może przekazać dotację beneficjentom, z którymi podpisała umowy, bo miała upoważnienie do takiego postępowania i nie działała w tym zakresie, jako dysponent trzeciego stopnia. W konsekwencji działała w nieświadomości tego, że jednak narusza dyscyplinę finansów publicznych i ta nieświadomość była, jak wyżej zaznaczono - usprawiedliwiona. Jest oczywiste, że na dysponentach budżetowych wszystkich szczebli spoczywa obowiązek przestrzegania przepisów prawa. Jednak od organów wyższych szczebli należy oczekiwać, iż będą przykładem szczególnej dbałości o ducha i literę prawa i swoimi działaniami nie będą wywoływać sytuacji, które mogą prowadzić do naruszeń obowiązujących przepisów przez dysponentów niższych szczebli. Podniesione w odwołaniu Rzecznika argumenty przemawiające za przypisaniem Obwinionej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w odniesieniu czynu drugiego, choć niewątpliwie słuszne, co do zasady, to jednak, zdaniem GKO, nie są wystarczające, jeśli uwzględnić wszystkie okoliczności sprawy, a zwłaszcza związane z brakiem prawidłowego rozumienia przepisów

przez dysponenta głównego – Wojewodę (...). Uwzględniając powyższe, należało Obwinioną uniewinnić od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w odniesieniu do drugiego czynu, co zasadnie uczyniła RKO, choć ze wskazanymi wyżej przez GKO zastrzeżeniami odnośnie do uzasadnienia tego rozstrzygnięcia.