



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 6 września 2012 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryśka (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Paweł Kryczko
	<i>Członek GKO:</i>	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz
Protokolant:		Hanna Kąkol

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 września 2012 r. odwołania Obwinionego od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z dnia 22 marca 2012 r. sygn. akt ZDB-4100-60/2011, w zakresie uznającym Pana (X), pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury, winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w **art. 5 ust. 1 pkt 1** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej także ustawą, polegającego na ustaleniu należności Miejskiego Ośrodka Kultury w zaniżonej wysokości, w związku z ustaleniem i pobraniem należności przypadających Ośrodkowi z tytułu najmu pomieszczeń i sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury w wysokościach niższych niż wynikające z prawidłowego zastosowania stawek określonych w:

- 1) Zarządzeniu wewnętrznym Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury nr 90/2004 z dnia 2 listopada 2004 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury”,
- 2) Zarządzeniu wewnętrznym Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury nr 109/2006 z dnia 31 sierpnia 2006 r. w sprawie zmiany cennika wynajmu pomieszczeń w Domu Kultury,

Sygn. akt BDF1/4900/61/61/12/1636

stanowiącego załącznik nr 1 do „Regulaminu wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury”,

- 3) Zarządzeniu wewnętrznym Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury nr 118/2007 z dnia 30 listopada 2007 r. w sprawie zmian w „Regulaminie wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury”,
- 4) Zarządzeniu wewnętrznym Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury nr 120/2008 z dnia 4 stycznia 2008 r. w sprawie zmian w „Regulaminie wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury”,

na podstawie:

- 1) umowy z dnia 29 sierpnia 2008 r. nr 130/MOK/2008 zawartej z Publiczną Dwujęzyczną Szkołą Podstawową, na wynajem w okresie od 1.09.2008 r. do 30.06.2009 r. sali widowiskowej w celu prowadzenia zajęć sportowych, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 3.852,18 zł,
- 2) umowy z dnia 1 września 2008 r. nr 19/NL/2008 zawartej z Panem..., na wynajem od dnia 1.09.2008 r. do 30.04.2009 r. pomieszczenia nr 19 i 17, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 1.244,40 zł,
- 3) rezerwacji z dnia 16 marca 2009 r. na rzecz Vi... Spółka z o.o. na wynajem sali w dniach 16-17.04.2009 r., na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 146,40 zł,
- 4) umowy z dnia 20 kwietnia 2009 r. nr 35/MOK/2009 zawartej z Panem..., na wynajem od dnia 20.04.2009 r. do 30.06.2009 r. pomieszczenia nr 17, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 366 zł,
- 5) rezerwacji z dnia 13 maja 2009 r., na rzecz Rady Powiatowej Sojuszu Lewicy Demokratycznej, na wynajem większej sali na I piętrze Domu Kultury oraz wynajem sprzętu nagłaśniającego, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 24,40 zł,
- 6) umowy z dnia 28 sierpnia 2009 r. nr 111/MOK/2009 zawartej z Publiczną Dwujęzyczną Szkołą Podstawową, na wynajem w okresie od 1.09.2009 r. do 30.06.2010 r. sali widowiskowej w celu prowadzenia zajęć sportowych, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 4.914,84 zł,
- 7) umowy z dnia 5 października 2009 r. nr 11/NP/2009 zawartej z PSE Narodowy Teatr Edukacji, na wynajem sali teatralnej, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 488,00 zł,
- 8) pisma z dnia 17 lipca 2009 r. Agencji Artystycznej na wynajem sali kinowej, na mocy którego ustalona kwota czynszu została zaniżona o 244 zł,

Sygn. akt BDF1/4900/61/61/12/1636

- 9) najmu na rzecz Polskiego Związku Wędkarskiego – Koło... sali nr 19 w dniu 12 grudnia 2009 r., w związku z którym to kwota czynszu została zaniżona o 97,60 zł,
- 10) umowy z dnia 12 stycznia 2010 r. nr 22/MOK/2010 zawartej ze Stowarzyszeniem – U T W, na wynajem w okresie od 12.01.2010 r. do 8.06.2010 r. pomieszczenia sali kinowej, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 2.074,00 zł,
- 11) rezerwacji z dnia 29 czerwca 2010 r. na rzecz Pana..., na wynajem sali dydaktycznej, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 244 zł,
- 12) pisma z dnia 13 lipca 2010 r. znak SUTW: 35/07/2010 r. Stowarzyszenia U T W –, na wynajem w okresie od października 2010 r. z przerwą wakacyjną od czerwca do września każdego roku oraz z feriami, pomieszczenia sali kinowej, na mocy którego ustalona kwota czynszu została zaniżona o 2.452,80 zł,
- 13) umowy z dnia 31 sierpnia 2010 r. nr 99/MOK/2010 zawartej z Publiczną Dwujęzyczną Szkołą Podstawową, na wynajem w okresie od 1.09.2010 r. do 30.06.2011 r. sali widowiskowej w celu prowadzenia zajęć sportowych, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 3.325,04 zł,
- 14) umowy z dnia 1 września 2010 r. nr 7/NL/2010 zawartej z Panem..., na wynajem od dnia 1.09.2010 r. do 30.08.2011 r. pomieszczenia nr 19 i 24, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 526,40 zł,
- 15) rezerwacji z dnia 10 września 2010 r. na rzecz Okręgowego Inspektoratu Pracy, na wynajem sali kinowej oraz sali wystawowej, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 195,20 zł,
- 16) rezerwacji z dnia 8 listopada 2010 r. na rzecz Polskiego Związku Wędkarskiego – Koło... najmu sali konferencyjnej, na mocy której ustalona kwota czynszu została zaniżona o 12,20 zł,
- 17) umowy z 2010 r. zawartej z Panem..., na wynajem sali kinowej, na mocy której ustalona kwota należności została zaniżona o 427 zł,
- 18) umowy z dnia 2 stycznia 2011 r. nr 10/MOK/2011 zawartej z Panem..., w sprawie sprzedaży biletów na spektakl, na mocy której ustalona kwota należności została zaniżona o 430,50 zł,
- 19) umowy z dnia 16 lutego 2011 r. nr 18/MOK/2011 zawartej z Panem..., w sprawie sprzedaży biletów wstępu, na mocy której ustalona kwota należności została zaniżona o 1.291,50 zł,
- 20) najmu z 2011 r. na rzecz Pana... sceny na koncert, na mocy którego ustalona kwota została zaniżona o 246 zł,

naruszając zasadę efektywnego wykorzystania środków będących w posiadaniu Miejskiego Ośrodka Kultury wyrażoną w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z Regulaminem wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury wprowadzonym Zarządzeniem wewnętrznym Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury nr 90/2004 z 2 listopada 2004 r. ze zmianami, wymierzającego mu karę upomnienia i obciążającego go kosztami postępowania,

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

- 1) **uchyla orzeczenie w zaskarżonym zakresie,**
- 2) **na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy uniewinnia od przypisanego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy,**

2. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

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.

U Z A S A D N I E N I E

Orzeczeniem z dnia 22 marca 2012 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej uznała (X), pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na ustaleniu należności Miejskiego Ośrodka Kultury w zaniżonej wysokości. Przypisane czyny dotyczyły ustalenia i pobrania należności przypadających Ośrodkowi z tytułu najmu pomieszczeń i sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury w wysokościach

niższych niż wynikające z prawidłowego zastosowania stawek określonych w zarządzeniu wewnętrznym Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury nr 90/2004 z dnia 2 listopada 2004 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury” wraz ze zmianami, na podstawie 20 umów, rezerwacji i pism wyszczególnionych w części wstępnej niniejszego orzeczenia GKO. Łączną kwotę nieustalonych należności Komisja orzekająca pierwszej instancji ustaliła na 22 602,46 zł. W ocenie Komisji orzekającej pierwszej instancji, obwiniony przypisanymi czynami naruszył zasadę efektywnego wykorzystania środków będących w posiadaniu Miejskiego Ośrodka Kultury wyrażoną w art. 27 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z Regulaminem wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury wprowadzonym przywołanym wyżej zarządzeniem wewnętrznym. Za przypisane czyny obwinionemu wymierzono karę upomnienia, obciążono go również kosztami postępowania w sprawie.

Tym samym orzeczeniem Komisja orzekająca pierwszej instancji uniewinniła obwinionego od pozostałych zarzutów postawionych mu przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji we wniosku o ukaranie z dnia 22 września 2011 r.

Orzekając jak w sentencji przywołanego orzeczenia pierwszej instancji, Komisja ustaliła, że Miejski Ośrodek Kultury jest samorządową instytucją kultury, utworzoną w celu prowadzenia działalności kulturalnej, jako zadania własnego Gminy K... o charakterze obowiązkowym. Pozostaje zatem jednostką sektora finansów publicznych. Podstawą prawną działania Miejskiego Ośrodka Kultury jest ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, regulująca w szczególności zasady gospodarki finansowej instytucji kultury (rozdział 3). Zgodnie z art. 27 ust. 1 tej ustawy, instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Podstawą działania MOK jest również statut, nadany uchwałą Nr XXXII/368/2000 Rady Miejskiej z dnia 30 listopada 2000 r., ze zmianami wprowadzonymi uchwałami z dnia 26 września 2002 r. Nr LVII/726/2002, z dnia 2 listopada 2004 r. Nr XXVIII/337/2004 i z dnia 23 lutego 2007 r. Nr VI/58/2007 (k. 321-327). W myśl postanowień § 14 Statutu, Ośrodek prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej i samodzielnie gospodaruje przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków, kierując się efektywnością ich wykorzystania. W § 17 Statutu wskazano, iż Ośrodek uzyskuje środki finansowe między

innymi z najmu i dzierżawy lokali, sprzętu technicznego oraz innych składników majątkowych. Zgodnie natomiast z § 11 ust. 1 Statutu Miejskiego Ośrodka Kultury, Dyrektor zarządza Ośrodkiem oraz reprezentuje go na zewnątrz. W myśl ust. 2 tego paragrafu Dyrektor może ustanawiać pełnomocników Ośrodka do wykonywania określonego rodzaju czynności prawnych określając jednocześnie zakres i czas ich umocowania.

(X) został powołany na stanowisko Dyrektora MOK z dniem 1 października 2007 r., początkowo na okres do 31 marca 2008 r., a następnie na czas nieokreślony. Do zakresu działalności Miejskiego Ośrodka Kultury należy między innymi (§ 8 pkt 3 Statutu) prowadzenie innej działalności związanej z kulturą, w szczególności świadczenie usług najmu lokali i sprzętu. Zasady wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury zostały określone w następujących zarządzeniach wewnętrznych Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury, wydanych na podstawie Regulaminu organizacyjnego MOK:

- 1) zarządzenie wewnętrzne nr 90/2004 z dnia 2 listopada 2004 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury” wraz z uaktualnionym cennikiem (k. 320),
- 2) zarządzenie wewnętrzne nr 109/2006 z dnia 31 sierpnia 2006 r. w sprawie zmiany cennika wynajmu pomieszczeń w Domu Kultury stanowiącego załącznik nr 1 do „Regulaminu wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury” (k.307),
- 3) zarządzenie wewnętrzne nr 118/2007 z dnia 30 listopada 2007 r. w sprawie zmian w „Regulaminie wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury” (k. 302),
- 4) zarządzenie wewnętrzne nr 120/2008 z dnia 4 stycznia 2008 r. w sprawie zmian w „Regulaminie wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury” (k.299),
- 5) zarządzenie wewnętrzne nr 144/2011 z dnia 14 marca 2011 r. w sprawie wprowadzenia jednolitego tekstu „Regulaminu wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury” (k.295).

Przywołany regulamin określa szczegółowe zasady wynajmu pomieszczeń i sprzętu oraz wysokość stawek odpłatności. Odpłatność zróżnicowana była w zależności od charakteru wynajmu (komercyjne i niekomercyjne) oraz czasu trwania najmu (stałe, długookresowe). Regulamin określał możliwość odstąpienia od pobierania opłaty za wynajem w uzasadnionych przypadkach. Możliwe to było wyłącznie w przypadku wynajmu o charakterze niekomercyjnym

i przy zastrzeżeniu wymogu złożenia przez zainteresowany podmiot pisemnego wniosku zawierającego uzasadnienie. Właściwym do podjęcia decyzji był dyrektor Ośrodka.

W trakcie postępowania w pierwszej instancji obwiniony składał wyjaśnienia podnosząc, że Miejski Ośrodek Kultury jest statutowo zobowiązany do wspierania wszelkich inicjatyw dotyczących edukacji artystycznej, zapewnienia mieszkańcom jak najszerszej oferty kulturalnej. Wobec ograniczeń o charakterze personalnym i finansowym Ośrodek chętnie wspiera dobre inicjatywy poprzez nieodpłatne wynajmy sal, zapewnienie obsługi akustycznej, itp. Wspomaga również instytucje działające na rzecz dobra publicznego, a nieosiągające z tego tytułu zysków, a także różne działania prospołeczne, kierowane do poszczególnych grup mieszkańców (przedszkolaki, młodzież szkolna, emeryci). Obwiniony podkreślał, że w żadnym z przypadków wynajmu, nie doprowadził do kolizji z interesami kierowanej przez niego placówki. Nie spowodowały one odwołania wydarzeń (seansu kinowego, zajęć, imprezy, itp.). Podniósł, że działał w dobrej wierze i w interesie mieszkańców, którzy bez takiego wsparcia, być może nie mogliby realizować swoich pasji i powołania. W trakcie rozprawy przed Komisją orzekającą pierwszej instancji wniósł o umorzenie postępowania oraz o odstąpienie od ponoszenia kosztów postępowania ze względu na jego obecną sytuację finansową. Obwiniony złożył także szczegółowe wyjaśnienia dotyczące poszczególnych umów oraz przedłożył szereg dowodów dotyczących oceny jego działalności, m.in. w postaci: nagrody za twórczą pracę i animatorskie dokonania otrzymanej od Wojewody, odznaczenia honorowego za zasługi dla Województwa, licznych podziękowań za współpracę okresową lub związaną z realizacją jednostkowych wydarzeń. Obwiniony przedłożył również postanowienie z dnia 29 lutego 2012 r. (sygn. akt 3Ds. 123/11) prokuratora Prokuratury Rejonowej o umorzeniu, wobec braku ustawowych znamion czynu zabronionego, śledztwa w sprawie niedopełnienia w czerwcu 2010 r. przez funkcjonariusza publicznego obowiązków w zakresie gospodarki finansowej jednostki polegającego na przyjmowaniu zaniżonych stawek za wynajem pomieszczeń MOK, zleceniu organizacji koncertów i imprez masowych podmiotom zewnętrznym realizującym usługi według kosztorysów o znacznie wyższej wartości w stosunku do innych ofert, zaniechaniu poboru prowizji tytułem sprzedaży na zlecenie innych organizacji biletów na imprezy masowe przy jednoczesnym przyjmowaniu korzyści majątkowej w zamian za zlecenie organizacji imprez masowych oznaczonych podmiotom, a tym samym spowodowaniu szkody majątkowej w zasobach Gminy K....

Komisja orzekająca pierwszej instancji w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia (na 12 stronach) w szczegółowy i wyczerpujący sposób odniosła się do zarzutów postawionych przez

rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji, wskazując swoje ustalenia i wyszczególniając materiał dowodowy, który w tym zakresie uwzględniła. Podsumowując swoje ustalenia, Komisja orzekająca pierwszej instancji uznała, że obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na ustaleniu, w wymienionych 20 przypadkach, należności Miejskiego Ośrodka Kultury (jednostki organizacyjnej Gminy) w zaniżonej wysokości, wynoszącej łącznie 22.602,46 zł, w związku z ustaleniem i pobraniem należności przypadających Ośrodkowi z tytułu najmu pomieszczeń w wysokościach niższych niż wynikające z prawidłowego zastosowania stawek określonych w Regulaminie wynajmowania pomieszczeń oraz sprzętu Miejskiego Ośrodka Kultury. Tym samym obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez naruszenie zasady efektywnego wykorzystania środków będących w posiadaniu Miejskiego Ośrodka Kultury wyrażonej w art. 27 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z regulacją przywołanego Regulaminu. Odstępstwo od wprowadzonych aktami wewnętrznymi zasad, wskazujące na uzyskanie na rzecz MOK niższej kwoty, niż wynikająca z prawidłowego wyliczenia zgodnego z Regulaminem, musi być ocenione jako nieefektywne wykorzystanie posiadanego przez MOK majątku. Ocenę tę podkreśla fakt, iż zgodnie ze Statutem MOK uzyskuje on środki finansowe m.in. z najmu i dzierżawy lokali, sprzętu technicznego oraz innych składników majątkowych (§ 17 ust. 1 Statutu).

Obwiniony odpowiada za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Oceniając kwestię winy, Komisja Orzekająca stwierdziła, iż obwiniony niewątpliwie miał możliwość takiego zachowania, które w konsekwencji pozwoliłoby uniknąć omawianego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skład orzekający wziął pod uwagę, iż fakt wprowadzenia w jednostce wewnętrznych regulacji dotyczących zasad i wysokości odpłatności za wynajem pomieszczeń i sprzętu w jednakowym stopniu obligował wszystkie osoby, w tym Dyrektora MOK, udostępniające pomieszczenia i sprzęt, do ich stosowania. Odnosząc się do wyjaśnień obwinionego, Komisja orzekająca pierwszej instancji stwierdziła, iż nie mogą one wpłynąć na ocenę omawianej kwestii. Regulamin, co do zasady, nie przewidywał możliwości modyfikowania wysokości stawki odpłatności za wynajem pomieszczeń oraz sprzętu, w szczególności z uwagi na charakter współpracy z danym podmiotem, rodzaj wynajmu, wynik indywidualnych negocjacji czy środki posiadane przez najemcę. Nadto skład orzekający zwrócił uwagę, że obwiniony, jako dyrektor MOK, w sytuacji stwierdzenia, iż wprowadzone ww. zarządzeniami regulacje nie pozwalały w każdej sytuacji na podjęcie zamierzeń stanowiących realizację celów statutowych jednostki,

wobec ich niedostosowania do realiów funkcjonowania innych podmiotów, mógł – w ramach samodzielności gospodarki finansowej MOK – dokonać stosownej zmiany Regulaminu wprowadzonego własnym zarządzeniem. Z możliwości takiej obwiniony nie skorzystał.

Dokonując oceny stopnia szkodliwości dla finansów publicznych omawianego naruszenia, Komisja orzekająca pierwszej instancji wzięła pod uwagę okoliczności i wagę obowiązków naruszonych przez obwinionego, jako kierownika jednostki i osoby dysponującej środkami publicznymi, jak również kwotę zaniżenia środków publicznych. W szczególności uwzględniono, że odstępstwo od stosowania uregulowań wewnętrznych dot. stawek wynajmu nie było jednorazowe, przeciwnie – opisane wcześniej działania i okres ich występowania, jak też wyjaśnienia obwinionego wskazują, iż przedmiotowy Regulamin nie był traktowany jako podlegający ścisłemu stosowaniu. Tymczasem jego wprowadzenie winno służyć przejrzystości zasad wynajmu pomieszczeń i sprzętu. Komisja uznała, iż stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest większy niż znikomy, tym samym nie uwzględniła wniosku obwinionego o umorzenie postępowania.

Mając natomiast na względzie okoliczności dotyczące przedmiotowego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w tym przede wszystkim pobudki, jakimi kierował się obwiniony, wynikające ze złożonych przez niego wyjaśnień, czy też fakt, iż był on uprawniony, jako kierownik jednostki, do samodzielnego kształtowania zasad wynajmu, Komisja orzekająca pierwszej instancji postanowiła wymierzyć obwinionemu karę łączną upomnienia. Powyższa kara, w ocenie Komisji orzekającej pierwszej instancji, spełni swoje cele zarówno w stosunku do obwinionego, jak i w zakresie jej społecznego oddziaływania.

Obwiniony odwołał się od orzeczenia pierwszej instancji pismem z dnia 11 maja 2012 r. Stwierdził, że w jego ocenie, szczególnie w kwestii wynajmu sal dla Publicznej Dwujęzycznej Szkoły Podstawowej nr 13 oraz dla Stowarzyszenia – U T W wystąpiły przesłanki określone w art. 28 ustawy o odpowiedzialności za dyscypliny finansów publicznych. Wniósł o umorzenie postępowania w sprawie.

Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje.

W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca zobowiązana była rozważyć stan prawny, który przyjęty zostanie za podstawę wydawanego w sprawie rozstrzygnięcia. Stosownie bowiem do art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje

ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Przepis powyższy ma zastosowanie nie tylko do ustawy będącej podstawą wydawania orzeczenia przez organy orzekające (tj. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), ale również do wszystkich ustaw szczególnych, mających znaczenie dla rozpoznania postawionego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W dniu 11 lutego 2012 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dokonana ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1429). Przywołana ustawa w zasadniczy sposób zmieniła sposób uregulowania zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustawa, pozostawiając podstawową zasadę odpowiedzialności, polegającą na konieczności przypisania sprawcy winy w czasie popełnienia czynu, zrezygnowała z rozróżniania działań umyślnych i nieumyślnych oraz regulowania wynikających z tego konsekwencji. Mimo niezmienionego katalogu kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, modyfikacji uległy zasady ich wymiaru. Wszystkie te elementy muszą zostać rozważone przy podejmowaniu decyzji o wyborze stanu prawnego będącego podstawą oceny działania obwinionego.

Główna Komisja Orzekająca uznała, że zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, rozpozna sprawę na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu orzekania. W ocenie GKO, przemawia za tym przede wszystkim fakt, iż obwiniony jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest osobą mieszczącą się w kręgu osób odpowiadających za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zarówno w dotychczasowym, jak i w zmienionym stanie prawnym, zakres przedmiotowy czynów przypisanych obwinionemu orzeczeniem pierwszej instancji nie uległ zmianie (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie był nowelizowany), nie zmieniły się również przepisy kształtujące sytuację obwinionego, jeżeli chodzi o podstawowe zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania zarzutów, Główna Komisja Orzekająca postanowiła w pierwszej kolejności zauważyć nadzwyczajną staranność Komisji orzekającej pierwszej instancji w zakresie sporządzenia uzasadnienia wydanego w sprawie rozstrzygnięcia.

Pozytywnie odbiega ono od średniej, spełniając wszystkie postulaty, jakie wobec tej części orzeczenia formułuje doktryna i orzecznictwo. W uzasadnieniu orzeczenia Komisja orzekająca pierwszej instancji w szczegółowy i wyczerpujący sposób, w odniesieniu do każdej z umów będącej podstawą przypisania obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wskazała tok myślowy, który doprowadził ją do takiego a nie innego rozstrzygnięcia, dowody na jakich w tym zakresie się oparła, a także powody, dla których nie uznała niektórych z twierdzeń rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji. Oceny powyższej nie zmienia fakt, że w zakresie nielicznych fragmentów Główna Komisja Orzekająca niż znalazła odpowiedzi na wszystkie pytania istotne z punktu widzenia możliwości przypisania obwinionemu zarzutów (np. pkt 3, str. 16 uzasadnienia – nie wiadomo z jakich dowodów komisja wywiodła, że użytkowanie trwało 10 godzin).

Podstawą uchylecia orzeczenia pierwszej instancji przez GKO i uniewinnienia obwinionego było uwzględnienie jednej z naczelných zasad odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wyrażonej w art. 19 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a wynikającej z sankcyjnego (*quasi*-karnego) charakteru tych przepisów. Zgodnie z przywołanym przepisem, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Konsekwencją powyższego jest obowiązek wskazania we wszystkich istotnych dokumentach procesowych postępowania (zawiadomieniu o naruszeniu – art. 94 ust. 1 pkt 2, postanowieniu o wszczęciu postępowania – art. 98 pkt 2, wniosku o ukaranie – art. 110 pkt 4, orzeczeniu o ukaraniu – art. 135 ust. 2 pkt 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) przepisu prawa, który został naruszony działaniem obwinionego.

W orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej utrwalony jest pogląd, że ustawodawca w przepisach ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych posługuje się pojęciem ustawy *sensu largo*. Oznacza to, że chodzi tutaj zarówno o samą ustawę, jak i wszystkie akty wykonawcze wydane na jej podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w tej ustawie. Zasadnym wydaje się powtórzyć stwierdzenia zawarte w uzasadnieniu orzeczenia GKO z dnia 24 maja 2007 r. (sygn. DF/GKO-4900-9/9/RN-3/07/427), że zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, członkowie komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, są niezawiśli w zakresie orzekania i podlegają wyłącznie przepisom prawa. Podstawa orzekania w przypadku członków komisji orzekających w sprawach o naruszenie

dyscypliny finansów publicznych obejmuje zatem prawo w rozumieniu źródeł prawa ustalone przez normy wynikające z przepisu art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W orzecznictwie NSA bardzo wcześnie ukształtowała się linia orzecznicza, zgodnie z którą przepis prawa obowiązującego obejmuje nie tylko ratyfikowane umowy międzynarodowe, akty ustawodawcze, ale także akty wykonawcze wydane na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym, tj. rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z dniem wejścia Polski do Unii Europejskiej źródłami prawa stało się także prawo wspólnotowe pierwotne i pochodne. Również w orzeczeniu z dnia 21 lipca 2010 r. (sygn. BDF1/4900/41/47/RN-13/11/1524) Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że przepis prawa miejscowego (jako jednego z konstytucyjnych źródeł prawa) może być wskazany jako naruszony czynem kwalifikowanym jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych z tą konsekwencją, że jego zmiana musi być uwzględniana przy ocenie zarzutu na wszystkich etapach postępowania, zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uwzględniając w całości powyższe wywody, Główna Komisja Orzekająca podkreśla, że za przepis prawa, którego naruszenie może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie może zostać uznany przepis aktu o charakterze wewnętrznie obowiązującym (w niniejszej sprawie – zarządzenia dyrektora). Przeciwności uznania takiej normy za przepis prawa w rozumieniu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przemawia przywołany wyżej konstytucyjny katalog źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Gdyby uznać, że przywołane we wniosku o ukaranie, a następnie orzeczeniu pierwszej instancji zarządzenia wewnętrzne dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury wyznaczały ramy prawne działania obwinionego, paradoksalnie prowadziłyby to do konkluzji, że sytuację tę kształtował sam obwiniony (co zauważyła Komisja orzekająca pierwszej instancji – str. 26 i 27 uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia – nie wywodząc z tego natomiast prawidłowych wniosków). W konsekwencji to obwiniony, korzystając z możliwości zmiany lub uchylecia tych zarządzeń w sposób bezpośredni wpływałby na kształt orzeczenia organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które zgodnie z art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zmianę taką musiałyby uwzględnić na korzyść obwinionego.

W niniejszej sprawie naruszone przepisy zarządzeń wewnętrznych przywoływano w związku z art. 27 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie

z którym instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, przepis ten jest nieadekwatny do oceny postawionych obwinionemu zarzutów. Statuuje on zasadę samodzielności finansowej instytucji kultury i odnosi się do posiadanych przez nią mienia i środków. Zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych w niniejszej sprawie dotyczył natomiast dochodzenia należności w zaniżonej wysokości. Ogólny przepis o charakterze zasady działania nie może być wyznacznikiem oceny zachowań z punktu widzenia zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, której to ocenie nie podlegają zachowania z punktu widzenia ich celowości czy gospodarności. Ocena taka może nastąpić w innych reżimach, w szczególności w postępowaniu karnym, co w niniejszej sprawie miało zresztą miejsce (postanowieniem z dnia 29 lutego 2012 r. (sygn. akt 3Ds. 123/11) prokurator Prokuratury Rejonowej umorzył postępowanie wobec braku ustawowych znamion czynu zabronionego).

Wobec niemożności wskazania przepisu prawa (w opisanym wyżej znaczeniu), który został naruszony działaniem obwinionego, Główna Komisja Orzekająca zmuszona była uchylić zaskarżone orzeczenie i uniewinnić obwinionego z powodu braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zarzuconych mu czynach. Oczywiście nie oznacza to, że ocena jego zachowania nie może zostać dokonana w innych reżimach odpowiedzialności, w szczególności przywołanym już wyżej karnym lub dyscyplinarnym (na marginesie można wskazać, że z akt sprawy wynika, że za czyny objęte postępowaniem został ukarany karą dyscyplinarną).

Stwierdzając powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.