



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 7 grudnia 2017 r.

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

Przewodniczący:	<i>Zastępca Przewodniczącego GKO:</i>	Wojciech Robaczyński (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Anna Packo
	<i>Członek GKO:</i>	Krzysztof Fijołek
Protokolant:		Dorota Machnicka

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 7 grudnia 2017 r., odwołania wniesionego przez Obwinionego (1) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Starosty Powiatu (...),
od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie z dnia 15 czerwca 2015 r., sygn. akt RKO.5011.18.2015, którym:

1) uznano Obwinionego (1) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w:

a) art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) – zwanej dalej uondfp polegającego na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową poprzez zawarcie w dniu 19 czerwca 2012 roku porozumienia z Miastem i Gminą (...) w sprawie finansowania wspólnego przedsięwzięcia pn. „Budowa parkingu dla samochodów osobowych” w wysokości 60 000 zł, w okolicznościach, w których na dzień złożenia oświadczenia woli uchwała budżetowa Powiatu (...) nie zabezpieczała środków finansowych na cel określony w zawartym porozumieniu, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.); czasem naruszenia dyscypliny finansów publicznych była data zawarcia porozumienia;

b) art. 18 pkt 1 uondfp, polegającego na zaniechaniu przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów oraz wartości niematerialnych i prawnych według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r., co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 4 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29

września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.); Stosownie do art. 26 ust. 3 pkt 1 cyt. ustawy o rachunkowości inwentaryzacja składników aktywów (z wyłączeniem aktywów pieniężnych) winna zostać zakończona do 15 dnia następnego roku. W związku z tym, że inwentaryzacja obejmowała rok obrotowy 2012 czasem naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów oraz wartości niematerialnych i prawnych był dzień 16 stycznia 2013 r., tj. dzień następujący po upływie terminu, w którym określone działanie (zakończenie inwentaryzacji) powinno nastąpić;

2) uznano Obwinionego (2) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 uoondfp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową poprzez zawarcie w dniu 19 czerwca 2012 roku porozumienia z Miastem i Gminą (...) w sprawie finansowania wspólnego przedsięwzięcia pn. „Budowa parkingu dla samochodów osobowych” w wysokości 60 000 zł, w okolicznościach, w których na dzień złożenia oświadczenia woli uchwała budżetowa Powiatu (...) nie zabezpieczała środków finansowych na cel określony w zawartym porozumieniu, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013r., poz. 885 ze zm.); czasem naruszenia dyscypliny finansów publicznych była data zawarcia porozumienia;

w stosunku do Obwinionego (1) wymierzono karę upomnienia natomiast w stosunku do Obwinionego (2) odstąpiono od wymierzenia kary; każdego z Obwinionych obciążono obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości po 291,71zł;

orzeka:

- 1) **na podstawie art. 147 ust.1 pkt 3 uoondfp uchyla orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w zaskarżonym zakresie,**
- 2) **na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uoondfp w związku z art. 147 ust. 2 uoondfp uchyla orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w zakresie dotyczącym Obwinionego (2),**
- 3) **na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uoondfp w zakresie, w jakim uchylono orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie, przekazuje sprawę tej Komisji do ponownego rozpoznania.**

Pouczenie: Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Orzeczeniem z dnia 15 czerwca 2015 r. (sygn. akt RK0.5011.18.2015) Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uznała Pana (1), pełniącego w czasie popełnienia czynów funkcję Starosty Powiatu (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu:

1) art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1311 z późn. zm.), zwanej dalej „uoondfp”, polegające na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową poprzez zawarcie w dniu 19 czerwca 2012 roku porozumienia z Miastem i Gminą (...) w sprawie finansowania wspólnego przedsięwzięcia pn. „Budowa parkingu dla samochodów

osobowych” w wysokości 60 000 zł, w okolicznościach, w których na dzień złożenia oświadczenia woli uchwała budżetowa Powiatu (...) nie zabezpieczała środków finansowych na cel określony w zawartym porozumieniu, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.), zwanej dalej „ufp”;

2) art. 18 pkt 1 uondfp, polegające na zaniechaniu przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów oraz wartości niematerialnych i prawnych według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r., co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 4 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.), zwanej dalej „ust. o rach.”.

Za powyższe czyny Komisja I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła go obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł.

Tym samym orzeczeniem z dnia 15 czerwca 2015 r. Regionalna Komisja Orzekająca uznała Pana (2), pełniącego w czasie popełnienia czynu funkcję Wicestarosty Powiatu (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 uondfp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową poprzez zawarcie w dniu 19 czerwca 2012 roku porozumienia z Miastem i Gminą (...) w sprawie finansowania wspólnego przedsięwzięcia pn. „Budowa parkingu dla samochodów osobowych” w wysokości 60 000 zł, w okolicznościach, w których na dzień złożenia oświadczenia woli uchwała budżetowa Powiatu (...) nie zabezpieczała środków finansowych na cel określony w zawartym porozumieniu, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ufp. Komisja I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary i obciążyła go obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł.

W toku postępowania ustalono, że w dniu 19 czerwca 2012 r. podpisane zostało porozumienie pomiędzy Powiatem (...) reprezentowanym przez (1) - Starostę oraz (2) - Wicestarostę, a Miastem i Gminą (...) reprezentowanym przez (...) - Burmistrza. Przedmiotem porozumienia była kontynuacja realizacji II etapu przedsięwzięcia pod nazwą „Budowa parkingu dla samochodów osobowych”, zlokalizowanego na terenie Miasta (...), pomiędzy ulicami (...) i (...). Planowany koszt realizacji zakresu robót określono w wysokości 160.000 zł, zaś udział sygnatariuszy w kosztach realizacji inwestycji ustalono w sposób następujący: 100.000 zł - udział Miasta i Gminy (...), 60.000 zł - udział Powiatu (...). Porozumienie zostało zawarte na czas określony, tj. od dnia 20 czerwca 2012 r. do dnia 31 grudnia 2012 r., z możliwością dalszego przedłużenia.

Komisja I instancji stwierdziła, że w dniu zawarcia porozumienia uchwała budżetowa Powiatu (...) nie przewidywała na ten cel środków finansowych. Dopiero w dniu 27 czerwca 2012 r. Rada Powiatu podjęła uchwałę Nr (...) w sprawie zmian w budżecie na rok 2012, którą wprowadziła w dziale 600, rozdział 60095 § 6300 dotację dla Miasta i Gminy (...) w kwocie 60.000 zł na realizację zadania inwestycyjnego „Budowa parkingu dla samochodów osobowych”.

Według RKO, powyższym działaniem Obwinieni dopuścili się naruszenia art. 46 ust. 1 ufp, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 uondfp, zaś czasem naruszenia dyscypliny finansów publicznych był dzień zawarcia porozumienia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, tj. 19 czerwca 2012 r.

Co do drugiego czynu przypisanego Obwinionemu (1), ustalono, że w Starostwie Powiatowym w (...) nie przeprowadzono inwentaryzacji gruntów według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r., których wartość według ewidencji księgowej wyniosła 946.785,60 zł.

Ponadto nie przeprowadzono wartości niematerialnych i prawnych według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r., których wartość ewidencyjna wyniosła 64.430,52 zł. Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że powyższe zaniechanie naruszało art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 w zw. z art. 4 ust. 3 pkt 3 ust. o rach. i stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 1 uoandfp.

Ze względu na to, że odwołanie Obwinionego nie obejmuje tego czynu i w zakresie przypisania odpowiedzialności za ten czyn orzeczenie Komisji I instancji stało się prawomocne, kwestia ta nie będzie poruszana w dalszej części uzasadnienia.

Zdaniem RKO, fakt i okoliczności dokonania przez Obwinionych (1) i (2) zarzucanych im czynów, wyczerpujących dyspozycję art. 15 uoandfp nie budzi wątpliwości, gdyż na dzień złożenia oświadczenia woli wyrażającego zobowiązanie do udziału w kosztach realizacji II etapu przedsięwzięcia pod nazwą „Budowa parkingu dla samochodów osobowych”, zlokalizowanego na terenie Miasta (...), pomiędzy ulicą (...) i (...), uchwała budżetowa Powiatu(...)nie zabezpieczała na ten cel środków finansowych. Dopiero w dniu 27 czerwca 2012 r. Rada Powiatu podjęła uchwałę Nr (...)w sprawie zmian w budżecie na rok 2012, którą wprowadziła w dziale 600, rozdział 60095 § 6300 dotację dla Miasta i Gminy (...) w kwocie 60.000 zł na realizację przedmiotowego zadania inwestycyjnego. RKO zwróciła uwagę, że budżet jednostki sektora finansów publicznych zawiera nieprzekraczalne limity obowiązujące w ramach danego roku. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ufp jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające ze zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 ufp. Z kolei treść przepisu art. 261 ufp, który stanowi, że kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Tym samym nie może powodować zobowiązań przekraczających wysokość zatwierdzoną w tym planie. Jeżeli zaś pojawia się potrzeba zaciągnięcia takich zobowiązań, to - zdaniem Komisji I instancji - zmiana uchwały budżetowej w tym zakresie jest niezbędna. W wyniku niewypełnienia tego obowiązku limity określone w planie finansowym pozostają bez zmian, a tym samym zaciągnięcie dodatkowych zobowiązań powoduje przekroczenie planu, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja I instancji zwraca także uwagę, że Obwinieni w powyższym zakresie złożyli tożsame wyjaśnienia, twierdząc w nich, że faktycznie porozumienie zawarte zostało już po podjęciu uchwały w sprawie zmian w budżecie zabezpieczającej środki finansowe na cel wskazany w porozumieniu, a więc po 27 czerwca 2012 r., natomiast błąd w datowaniu porozumienia powstał w związku z faktem, że podpisy złożono na porozumieniu przygotowanym w dniu 19 czerwca 2012 r., zmieniając wyłącznie kwotę dotacji celowej, przez nieuwagę nie zmieniono daty. Obwinieni swoje twierdzenia poparli faktem zmiany przez komisje stałe Rady Powiatu w dniu 26 czerwca 2012 r. zapisu projektu uchwały, proponując zmniejszenie dotacji przeznaczonej dla Miasta i Gminy (...) z kwoty wstępnie projektowanej 80.000,00 zł na kwotę 60.000,00 zł. W wyjaśnieniach przywołane zostały także stosowne pisma i uchwały Rady Miejskiej w (...) uwzględniające zmiany dotacji.

RKO stwierdziła jednak, że nie dała wiary wyjaśnieniom Obwinionych, którzy twierdzili, iż podpisanie porozumienia z omyłką w dacie nastąpiło poprzez niedopatrzenie i w zaufaniu do pracowników. Zdaniem Komisji I instancji: „Takiej treści wyjaśnieniom przeczą niosobowe źródła dowodowe, a w tym przedmiocie sama treść przedmiotowego

porozumienia. Otóż w § 6 porozumienia strony uzgodniły, że zostaje ono zawarte na czas określony, tj. od 20 czerwca 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. Uwzględniając powyższe, początkowy termin obowiązywania porozumienia, również był wcześniejszy aniżeli data podjęcia uchwały zabezpieczającej środki na ten cel. Kolejnym dowodem przeczącym przyjętej linii obrony jest fakt, iż datę 19 czerwca 2012 roku, jako datę zawarcia porozumienia, potwierdza także Skarbnik oraz Zastępca Burmistrza Miasta i Gminy (...) w treści noty księgowej obciążającej Powiat kwotą 60.000,00 zł. W przeciwieństwie do 19 czerwca 2012 roku, żaden z dokumentów przywołanych w wyjaśnieniach nie poświadcza jakiegokolwiek innej daty, pod którą mogłoby porozumienie zostać zawarte.”

RKO stwierdziła ponadto, że „ (...) wieloletnie piastowanie stanowisk, nie tylko powinno umocnić postawę prawidłowego wypełniania obowiązków służbowych, ale przede wszystkim wzbudzać u Obwinionych wzmożoną czujność podpisywanych dokumentów, której to czynności uchybili”.

Powołując się na orzecznictwo GKO, Komisja I instancji stwierdziła, że kierownik jednostki powinien podjąć działania, które dostosowywałyby zaciągnięte wcześniej zobowiązania do możliwości jednostki wynikających z jej budżetu. Zasady prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi sformułowane w ustawie o finansach publicznych określają, iż uchwała budżetowa określa nieprzekraczalny limit, a jej dyrektywny charakter oznacza, że jednostka może zaciągać zobowiązania jedynie do wysokości kwot, jakie zostaną jej przyznane w planie wydatków. Zdaniem RKO „Zarząd Powiatu, jako organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest wykonywać budżet uchwalony przez organ stanowiący z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień. Zasada uprzedniości budżetu jest jedną z podstawowych zasad gospodarowania finansami publicznymi. Polega na tym, że zaciągane zobowiązania i dokonywane wydatki muszą być uprzednio zaplanowane w budżecie (...)”.

W efekcie, zdaniem Komisji I instancji należy uznać, iż oświadczenie woli w imieniu Powiatu (...) złożyli Obwinieni jako członkowie Zarządu Powiatu, zaciągając tym samym zobowiązanie na kwotę 60.000 zł, z przekroczeniem zakresu upoważnienia Rady Powiatu wyrażonej w treści uchwały budżetowej. Zdaniem RKO, „charakter czynów oraz okoliczności ich popełnienia w ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej wskazują, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych nastąpiło z winy obwinionych. Popełnili oni czyny dyscyplinarne naruszając obowiązujące przepisy i ignorując reguły ostrożności. Przy dochowaniu większej staranności mogli przewidzieć możliwość popełnienia deliktów dyscyplinarnych i im zapobiec. Tym samym mieli możliwość zachowania zgodnego z prawem.”

Pismami z dnia 4 sierpnia 2015 roku Obwinieni (1) i (2) wnieśli odwołania od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej, w części dotyczącej naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 uoondfp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową. Pan (1) wniósł o uchylenie orzeczenia i jego zmianę poprzez uznanie go za niewinnego w części dotyczącej naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 uoondfp. Pan (2) wniósł o uchylenie orzeczenia i jego zmianę poprzez uznanie go za niewinnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 uoondfp.

Alternatywnie obaj Obwinieni wnieśli o przeprowadzenie dowodów we wskazanym przez siebie zakresie oraz uchylenie orzeczenia i uniewinnienie ich od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 uoondfp lub uchylenie i przekazanie orzeczenia do ponownego rozpoznania organowi I instancji i dopuszczenie dowodu z zeznań świadków na okoliczność stwierdzenia faktycznej daty zawarcia porozumienia Powiatu (...)

z Miastem i Gminą (...) w sprawie finansowania wspólnego przedsięwzięcia pn. „Budowa parkingu dla samochodów osobowych” w wysokości 60 000 zł:

- (...), pełniącego w 2012 roku funkcję przewodniczącego Komisji Rozwoju Gospodarczego, Finansów, Budżetu, Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Promocji Powiatu (...);
 - (...), pełniącego w 2012 roku w Urzędzie Miasta i Gminy (...) funkcję Kierownika Referatu Rozwoju Gospodarczego, Środowiska i Mienia Komunalnego;
 - (...), pełniącego w 2012 roku mandat radnego Rady Powiatu (...), a także funkcję członka Komisji Rozwoju Gospodarczego Powiatu (...);
- oraz o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów w piśmie wskazanych.

Ze względu na to, że oba odwołania zawierają te same merytoryczne argumenty i co tych elementów merytorycznych mają jednakową treść, poniżej przedstawiono fragmenty jednego z odwołań, przy czym w drugim odwołaniu są one takie same, co czyni zbędnym ich powtarzanie.

Obwiniony stwierdził: „(...) odnosząc się do kwestii uznania mnie za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy (...), należy stwierdzić, że orzeczenie wydane przez Organ I instancji jest nieprawidłowe, w wielu miejscach nielogiczne, a postępowanie dowodowe zostało przeprowadzone w sposób niepełny, nie zmierzający do ustalenia prawdy obiektywnej, lecz do uznania mnie oraz Pana (2) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych.”

Zdaniem Obwinionego nie można zgodzić się, że zebrany nieosobowy materiał dowodowy potwierdza wystąpienie deliktu finansowego. Według niego „co prawda z treści samego porozumienia można tak odczytać przedmiotową sytuację, jednakże prawidłowa ocena kilku innych dokumentów musi prowadzić do odmiennych wniosków. Do dokumentów takich należą:

1. wyciąg z protokołu posiedzenia Komisji Rozwoju Gospodarczego, Finansów, Budżetu, Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Promocji Powiatu (...) nr (...)z dnia 26.06.2012 r., gdzie na stronie 4 czytamy o zmniejszeniu kwoty interesującej nas w sprawie dotacji z 80.000 zł do 60.000 zł. Jak wynika z tego dokumentu posiedzenie odbyło się 7 dni po rzekomym podpisaniu porozumienia, więc nielogicznym byłoby wyciąganie wniosku jakoby w podpisanym rzekomo wcześniej porozumieniu zawarto zmianę (niewątpliwie istotną - 25 % kwoty), o którą radni wnioskowali 26.06.2012 r.;
2. wyciąg z protokołu posiedzenia XXVI sesji Rady Powiatu w (...) IV kadencji odbytej w dniu 27.06.2012 r., w którym na stronie 6 czytamy: „Głos zabrał Radny (...) - Przewodniczący Komisji Rozwoju Gospodarczego, Finansów, Budżetu, Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Promocji Powiatu (...) - Kolejny wniosek komisji dotyczy zmniejszenia kwoty dotacji z 80.000 zł do 60.000 zł przeznaczonej dla Miasta i Gminy (...) na realizację zadania inwestycyjnego „Budowa parkingu dla samochodów osobowych”. Trudno nazwać logicznym i prawidłowym tok rozumowania, w którym stwierdza się, że sygnatariusze porozumienia najpierw (19 czerwca) podpisują porozumienie na dofinansowanie inwestycji w kwocie 60.000 zł, a dopiero później Radni wnioskowali o zmniejszenie kwoty dotacji z 80.000 zł do 60.000 zł; (...)
3. uzasadnienie Uchwały Rady Miasta i Gminy w (...) nr (...)z dnia 25 czerwca 2012 roku w sprawie zmian w budżecie Miasta i Gminy (...) na rok 2012, w którym w punkcie „Zmiany w planie dochodów” w pkt 1 czytamy: „ Wprowadza się do budżetu roku 2012 dochody majątkowe w kwocie 256.800 zł z tytułu: - dotacji celowej z Powiatu (...) na realizację zadania inwestycyjnego dotyczącego budowy parkingu przy ul. (...) - 80.000 zł”; natomiast w uzasadnieniu Rady Miasta i Gminy w (...) nr (...)z dnia 29 sierpnia 2012 roku w sprawie

zmian w budżecie Miasta i Gminy (...) na rok 2012, w którym w punkcie „Zmiany w planie dochodów” w pkt 1 czytamy: „Zmniejsza się kwotę dotacji celowej z Powiatu (...) na dalszą realizację zadania inwestycyjnego gminy dotyczącego budowy parkingu przy ul. (...)o kwotę 20.000 zł”. Podobnie jak powyżej trudno mówić o logicznym rozumowaniu w sytuacji przyjęcia, że Rada Miasta i Gminy (...) najpierw 25.06.2012 r. (6 dni po rzekomym podpisaniu porozumienia) podejmuje uchwałę o zmianach w budżecie z dotacją na interesujący nas cel w kwocie 80.000 zł, a dopiero podczas kolejnej sesji zmniejsza tę kwotę do 60.000 zł.”

Zdaniem składającego odwołanie: „Trudno zgodzić się również z tezą zawartą w uzasadnieniu orzeczenia Organu I instancji, jakoby treść noty księgowej z dnia 9.11.2012 r. zaprzeczała linii obrony zarówno mojej jak i Pana (2). Z noty tej w mojej ocenie wynika jedynie obciążenie Powiatu kwotą 60.000 zł tytułem porozumienia zawartego 19.06.2012 r.. Korzystając z doświadczenia życiowego można założyć, że nota ta (wystawiona ponad 4 miesiące od omawianych wydarzeń) została wystawiona niejako mechanicznie tj. data wpisana w treść noty jako data zawarcia porozumienia została spisana z owego porozumienia w treść, którego wkradł się błąd. (...) Nie sposób również zgodzić się z argumentacją zawartą w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia jakoby fakt, że porozumienie zostało wykonane bez jakiegokolwiek sporu, miał świadczyć o tym, że w takim wypadku nie mógł wystąpić błąd, co do dat i terminów. Brak sporów wynikał z chęci współpracy w wykonaniu ważnego dla lokalnej społeczności zadania, żadna ze stron porozumienia nie zwróciła uwagi na błąd, który wkradł się w trakcie procesu zawierania porozumienia.”

Składający odwołanie zarzuca także, że: „Nie został również przesłuchany Pan (...), pełniący w 2012 roku funkcję Przewodniczącego Komisji Rozwoju Gospodarczego Powiatu (...), który czynnie uczestniczył w procesie negocjowania i zawierania porozumienia, a więc posiada wiedzę istotną dla rozstrzygnięcia sprawy. Świadek nie dotarł na posiedzenie Komisji z przyczyn obiektywnych, gdyż w dniach od 13 do 15 czerwca 2015 roku przebywał na oddziale szpitalnym w złym stanie zdrowia. O fakcie tym zostałem poinformowany w drodze na posiedzenie Komisji, wobec czego nie było żadnej możliwości dostarczenia potwierdzenia owego faktu.”

Obwiniony podtrzymuje, że „porozumienie zostało podpisane 27.06.2012 r. po podjęciu stosownej uchwały przez Radę Powiatu, a daty (podpisania i obowiązywania) porozumienia wynikają z błędu ludzkiego przy jego sporządzaniu. Co więcej w tym miejscu po raz kolejny widać brak logiki i konsekwencji w postępowaniu Regionalnej Komisji Orzekającej. (...) W mojej ocenie z treści samego uzasadnienia można wywieść sprzeczności w rozumowaniu Organu I instancji, co może świadczyć o braku chęci poznania prawdy obiektywnej i tendencyjność przeprowadzonego postępowania - Regionalna Komisja Orzekająca oparła się jedynie na tej części zebranego materiału dowodowego, która mogła świadczyć przeciwko Obwinionym, ignorując zupełnie dokumenty i fakty, które (stanowiąc logiczną całość) świadczyły na naszą korzyść. Regionalna Komisja Orzekająca w całości odmówiła wiarygodności zeznaniom zarówno moim jak i drugiego obwinionego Pana (2) stwierdzając, że zostały stanowiły wcześniej uzgodnioną linię obrony. Zeznania te stanowiły spójną i logiczną całość, w pełni przedstawiały stan faktyczny, który doprowadził do zawarcia porozumienia będącego przedmiotem niniejszego postępowania. Potwierdzały, że w dniu 19.06.2012 r. Kierownik Referatu Rozwoju Gospodarczego, Środowiska i Mienia Komunalnego Urzędu Miasta i Gminy w (...) przyniósł do Starostwa projekt porozumienia w przedmiotowej sprawie do tzw. zapoznania i przedstawienia do dalszego procedowania przez Zarząd Powiatu, Komisję i Radę Powiatu. 21.06.2012 roku odbyło się posiedzenie Zarządu Powiatu, na którym projekt uchwały zmieniającej budżet (uwzględniający treść projektu porozumienia) został przyjęty jednogłośnie i skierowany do Komisji. 26.06.2012 r. Komisja

zawnioskowała zmianę wysokości dotacji do kwoty 60.000 zł. Projekt uchwały po zmianach naniesionych przez Komisję został przyjęty przez Radę Powiatu 27.06.2012 r., po czym tego samego dnia zostało podpisane porozumienie. Niestety pracownik odpowiedzialny za przygotowanie porozumienia o zmienionej treści zmienił jedynie kwotę dotacji (str. 2) nie zmieniając jednocześnie daty zawarcia oraz obowiązywania porozumienia. Niestety nikt z sygnatariuszy porozumienia nie zauważył popełnionego błędu. Zaistniała sytuacja była wynikiem niedopatrzenia i zaufania do przygotowującego tekst nowego porozumienia. Wszystkie przytoczone powyżej argumenty stanowią logiczną całość, znajdują potwierdzenie w dokumentach, którym trudno odmówić waloru wiarygodności, jako sporządzonym „na bieżąco”, przy obecności dużej liczby uczestników protokołowanych wydarzeń. Regionalna Komisja Orzekająca oparła się jedynie na treści zawartego porozumienia oraz treści noty księgowej (wystawionej ponad 4 miesiące po omawianych wydarzeniach) ignorując wszystkie dowody świadczące na korzyść obwinionych, trudno oprzeć się wrażeniu, że postępowanie przeprowadzone przed Regionalną Komisją Orzekającą było tendencyjne i nie zmierzające do ustalenia prawdy obiektywnej.”

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych orzeczeniem z dnia 25 stycznia 2016 r.

- 1) uchyliła zaskarżone orzeczenie w zakresie pkt 1/ 1), 2/,4/,5/,6/,
- 2) uniewinniła Obwinionego (1) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 uodf, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową poprzez zawarcie w dniu 19 czerwca 2012 roku porozumienia z Miastem i Gminą (...) w sprawie finansowania wspólnego przedsięwzięcia pn. „Budowa parkingu dla samochodów osobowych” w wysokości 60 000 zł,
- 3) na podstawie art. 36 ust. 1 odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu (1),
- 4) uniewinniła Obwinionego (2) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 uodf, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową poprzez zawarcie w dniu 19 czerwca 2012 roku porozumienia z Miastem i Gminą (...) w sprawie finansowania wspólnego przedsięwzięcia pn. „Budowa parkingu dla samochodów osobowych” w wysokości 60 000 zł,

Główna Komisja Orzekająca uznała, że odwołania Obwinionych są zasadne. GKO stwierdziła: „(...) możliwe jest, iż chronologicznie najpierw nastąpiło ujęcie w planie finansowym jednostki kwoty a dopiero następnie zawarcie porozumienia. Taki układ wydarzeń uprawdopodobniają następujące fakty:

Po pierwsze trudno sobie wyobrazić, iż w dniu 21.06.2012 r. Zarząd Powiatu (...) dyskutuje nad zmianami kwoty z 80.000 zł na 60.000 zł jeżeli dwa dni wcześniej zawarto by porozumienie wskazujące na wysokość tej kwoty wynoszącą właśnie 60.000 zł.

Po drugie trudno sobie wyobrazić, iż w dniu 25.06.2012 r. Rady Miasta i Gminy w (...) przyjmuje, iż kwota udziału Powiatu wyniesie 80.000 zł, jeżeli sześć dni wcześniej zawarto by porozumienie wskazujące na wysokość tej kwoty wynoszącą 60.000 zł.

Po trzecie trudno sobie wyobrazić, iż w dniu 27.06.2012 r. Rada Powiatu przyjmuje uchwałę przewidującą zmniejszenie kwot z 80.000 zł na 60.000 zł jeżeli osiem dni wcześniej zawarto by porozumienie wskazujące na wysokość tej kwoty wynoszącą właśnie 60.000 zł.

Natomiast przeciw tezie Obwinionych świadczy fakt, iż porozumienie zawiera również zapis o jego wejściu w życie 20.06.2012 r. Zapis ten pozbawiony by był sensu w sytuacji przygotowania porozumienia już po podjęciu uchwał obejmujących zmniejszoną kwotę 60.000 zł. Możliwe jest również, iż w dniu 19.06.2012 r. przygotowano projekt porozumienia przewidujący kwotę 80.000 zł, zaś po zmianach wprowadzonych uchwałą Rada Powiatu (...)

dokonała zmian w porozumieniu jeszcze przed jego podpisaniem lecz pominięto zmianę daty. W takim przypadku pozbawione sensu byłoby pozostawienie w treści porozumienia zapisu o jego wejściu w życie w dniu 20.06.2012 r. – zapisu który znajdował się na tej samej karcie porozumienia co zmieniana kwota.”

Zdaniem GKO: „Powyższe okoliczności wskazują na poważne wątpliwości co do ustalenia stanu faktycznego w zakresie w jakim jest on niezbędny dla przypisania odpowiedzialności Obwinionym. Obwinieni zaproponowali wnioski dowodowe z przesłuchania świadków na okoliczność faktycznej daty zawarcia porozumienia, ale były to dowody – zdaniem GKO – niedopuszczalne. Porozumienie dotyczące wspólnego finansowania przedsięwzięcia musi mieć formę pisemną ad probationem. Nie jest zatem – zgodnie z art. 74 § 1 k.c. – dopuszczalny dowód z osobowych źródeł dowodowych przeciw treści takiego dokumentu. Ograniczenia te nie miały jednakże, zdaniem GKO, zasadniczego wpływu na treść rozstrzygnięcia. Stosownie do art. 76 § 3 uondfp nie dające się usunąć wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść Obwinionych. W orzecznictwie GKO zasada ta pojawiała się wielokrotnie i jasne są przesłanki skorzystania z jej dobrodziejstwa. Po pierwsze wątpliwość musi dotyczyć okoliczności faktycznych a nie prawnych sprawy. Wątpliwości w zakresie stanu prawnego zawsze dają się bowiem usunąć poprzez stosowanie reguł wykładni przepisów, zaś w sytuacjach wyjątkowego zbiegu obowiązków lub zakazów zastosowanie mają przepisy regulujące bezprawność działania jako niezbędny element winy.

Po wtóre wątpliwości muszą mieć taki charakter, iż prawidłowo prowadzone postępowanie dowodowe nie może doprowadzić do ich usunięcia. Poza zakresem regulacji art. 76 § 3 uondfp pozostaną więc wszelkie sytuacje, gdy można przeprowadzić dowody w celu ustalenia rzeczywistego stanu sprawy a nade wszystko nagminnie spotykane w praktyce orzeczeń w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych sytuacje, gdy strony mają odmienne zdanie co do oceny zgromadzonych dowodów. Korzystanie z zasady *in dubio pro reo* będzie zatem sytuacją wyjątkową, spotykaną sporadycznie, gdy brak możliwości dowodowych, zaś zgromadzony materiał nie pozwala na jednoznaczne ustalenie przebiegu wydarzeń związanych z podstawami odpowiedzialności. Z taką sytuacją mamy do czynienia w tej sprawie.”

Odnosząc się do kwestii wymiaru kary GKO stwierdziła: „Zarzuty, które nie były przedmiotem postępowania przed GKO, gdyż nie były objęte odwołaniem, polegające na zaniechaniu przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów oraz wartości niematerialnych i prawnych według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. stanowiły czyny o niewielkiej szkodliwości dla ładu finansów publicznych. Po wyeliminowaniu z zakresu przypisania odpowiedzialności zarzutów związanych z zawarciem Porozumienia bez upoważnienia do takiego działania GKO uznała, iż okoliczności popełnienia czynu, za który odpowiedzialność została przypisana upoważniają do odstąpienia od wymierzenia kary. Zachowanie Obwinionego po popełnieniu czynu polegające na prawidłowym wywiązywaniu się z obowiązków i dokonywaniu czynności inwentaryzacyjnych we właściwych terminach wskazuje, iż samo prowadzenie długotrwałego postępowania w przedmiocie przypisania odpowiedzialności odniosło skutek w postaci prewencji indywidualnej.”

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przez Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w zakresie, w którym:

- uchylono orzeczenie RKO z 15 czerwca 2015 r.;
- uniewinniono Obwinionego (1) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 uondfp (...);
- uniewinniono Obwinionego (2) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 uondfp (...);

- stwierdzono, że koszty postępowania wobec (2) ponosi Skarb Państwa.

Główny Rzecznik zarzucił orzeczeniu GKO naruszenie art. 76 ust. 3, art. 89 ust. 1 oraz art. 137 ust. 2 pkt 1, 2, i 4 uodnfp, które miało istotny wpływ na wynik sprawy i wniośł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w zaskarżonej części (WSA stwierdził, że zakres zaskarżenia pokrywa się w istocie z całością orzeczenia GKO).

W uzasadnieniu skargi Główny Rzecznik podkreślił, że GKO trafnie wskazała, że poza zakresem regulacji art. 76 ust. 3 uodnfp pozostaną wszelkie sytuacje, w których można przeprowadzić dowody w celu ustalenia rzeczywistego stanu sprawy, nie zastosowała się jednak do tego założenia. W aktach sprawy znajduje się podpisane porozumienie, które niewątpliwie jest dowodem w sprawie. Porozumienie to jest opatrzone datą (19 czerwca 2012 r.), w jego treści wskazano datę jego wejścia w życie (20 czerwca 2012 r.). Co więcej GKO przyjęła, że z uwagi na to, iż porozumienie dotyczące wspólnego finansowania przedsięwzięcia musi mieć formę pisemną ad probationem, nie jest - zgodnie z art. 74 § 1 k.c. - dopuszczalny dowód z osobowych źródeł dowodowych przeciw treści takiego dokumentu. Teza o niedopuszczalności przeprowadzenia takiego dowodu w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest, zdaniem Głównego Rzecznika, błędna (dopuszczalność przeprowadzania dowodów reguluje uodnfp) i nie ma podstaw do uznania ograniczeń wynikających z art. 74 § 1 k.c. Przepisu tego w ogóle nie należy odnosić do dowodzenia daty zawarcia porozumienia, które zostało zawarte na piśmie. Gdyby jednak uznać inaczej, to tym bardziej należałoby uznać, że porozumienie (oficjalny dokument, podpisany przez kilka osób) zostało zawarte w tym dniu, który jest w nim wskazany.

W tej sytuacji, zdaniem Głównego Rzecznika, za nietrafne należy uznać twierdzenie, że w sprawie występowały niedające się usunąć wątpliwości. Przeciwnie dowody zgromadzone w sprawie wskazują, że porozumienie zostało zawarte w czasie, w którym nie było zabezpieczonych środków na jego realizację w budżecie. Gdyby natomiast uznać, że w sprawie pojawiły się wątpliwości, to wówczas - w celu podważenia ustaleń wynikających z zawartego porozumienia niezbędne byłoby przeprowadzenie dowodu przeciwnego. Takich czynności nie podjęto. Do wydania orzeczenia w przedmiocie uniewinnienia przyjęto szereg założeń, które - zdaniem Głównego Rzecznika - są nietrafne.

Główny Rzecznik zwraca uwagę, że gdyby nawet dnia 21 czerwca 2012 r. były zaplanowane środki w kwocie 80.000 zł, to zmniejszenie tej kwoty tego dnia na 60.000 zł „w żaden sposób nie wykluczałoby zawarcia porozumienia 19 czerwca 2012 r. Zmniejszenie mogłoby nastąpić w związku z zawartym porozumieniem.” Analogicznie, zdaniem Głównego Rzecznika, „nie można uznać za trafne twierdzenia, że trudno sobie wyobrazić, iż 27 czerwca 2012 r. Rada Powiatu przyjmuje uchwałę przewidującą zmniejszenie kwot z 80.000 zł na 60.000 zł, jeżeli osiem dni wcześniej zawarto by porozumienie wskazujące na wysokość tej kwoty wynoszącą właśnie 60.000 zł. Z kart 42 - 45 akt sprawy RKO wynika bowiem, że w tej dacie dopiero wprowadzano do budżetu Powiatu na rok 2012 kwotę 60.000 zł, jako dotację dla Miasta i Gminy (...), a nie przewidywano zmniejszenie takiej dotacji.”

Według Głównego Rzecznika „także przyjęte przez GKO założenie, że trudno sobie wyobrazić, iż 25 czerwca 2012 r. Rady Miasta i Gminy w (...) przyjmuje, że kwota udziału Powiatu wyniesie 80.000 zł, jeżeli sześć dni wcześniej zawarto by porozumienie wskazujące na wysokość tej kwoty wynoszącą 60.000 zł, także nie jest trafne. Świadczyłoby to zapewne o jakiejś niekonsekwencji, może pomyłce, ale nie można tego wykluczyć. Zwłaszcza, że z drugiej strony GKO założyła, że sygnatariusze porozumienia działali nieuważnie, niestarannie i taką możliwość dopuszcza.”

Główny Rzecznik podkreślił także, że GKO swoje przypuszczenia oparła m.in. na niepodpisanym projekcie uchwały Rady Powiatu, datowanym na 29 czerwca 2012 r. o ujęciu

w budżecie sfinansowania przedsięwzięcia w wysokości 80.000 zł. Projekt ten zdaniem Skarżącego nie powinien być brany pod uwagę z uwagi na to, że nie jest dokumentem i nie wszedł do obiegu prawnego.

Podważenie orzeczenia w zakresie uniewinnienia wiąże się także z ponowną potrzebą oceny wymiaru kary (1), zaś nadzwyczajna instytucja odstąpienia od wymierzenia kary wymaga uzasadnienia. Skarżący podkreślił, że GKO odstępując od wymierzenia kary nie wskazała, w przekonujący sposób, jakie okoliczności skłoniły ją do zastosowania tej instytucji.

Wyrokiem z dnia 24 maja 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił zaskarżone orzeczenie GKO. W ocenie Sądu przy wydawaniu zaskarżonego orzeczenia doszło do naruszenia prawa, które mogło mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia. Kontrolowane orzeczenie GKO zapadło z naruszeniem przepisów postępowania, które to naruszenie mogło mieć wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2017 r., poz. 1369, z późn. zm.) Obligowało to Sąd do wyeliminowania orzeczenia GKO z obrotu prawnego Uchylono przy tym całość orzeczenia, bo w istocie taki był zakres jego zaskarżenia.

Zdaniem WSA, zasadnie sformułowano w skardze Głównego Rzecznika zarzuty naruszenia naruszenie art. 76 ust. 3, art. 89 ust. 1 oraz art. 137 ust. 2 pkt 1, 2, i 4 uodfp.

Zgodnie z art. 76 ust. 3 uodfp niedające się usunąć wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść obwinionego. WSA zwraca uwagę, że niedające się usunąć wątpliwości to jednak nie jakiegokolwiek wątpliwości występujące w sprawie, a wątpliwości istniejące pomimo wyczerpania inicjatywy dowodowej mogącej je usunąć i to takie, które nie mogą zostać usunięte przy prawidłowym zastosowaniu reguł oceny dowodów. Zgodnie z art. 89 ust. 1 uodfp organ prowadzący postępowanie jest przecież zobowiązany po pierwsze do wyczerpującego zebrania, a po wtóre do wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego.

WSA stwierdza: „W realiach sprawy, do środków dowodowych przeprowadzanych w tym postępowaniu, nie miał bynajmniej zastosowania przepis art. 74 § 1 k.c., a wnioskiwane przez obwinionych w ich odwołaniach dowody, wbrew stanowisku GKO wyrażonym na rozprawie 25 stycznia 2016 r., nie były nieprzydatne do stwierdzenia danej okoliczności (art. 89 ust. 3 pkt 3 uodfp). Art. 74 § 1 k.c. stanowi, że zastrzeżenie formy pisemnej, dokumentowej albo elektronicznej bez rygору nieważności ma ten skutek, że w razie niezachowania zastrzeżonej formy nie jest w sporze dopuszczalny dowód z zeznań świadków lub z przesłuchania stron na fakt dokonania czynności. Przepisu tego nie stosuje się, gdy zachowanie formy pisemnej, dokumentowej albo elektronicznej jest zastrzeżone jedynie dla wywołania określonych skutków czynności prawnej.

Przedmiotem sporu w postępowaniu nie był tymczasem fakt pisemnego zawarcia porozumienia (czego wszak nikt nie kwestionuje), ale ustalenie daty tej czynności. Obwinieni kwestionują bowiem, by nastąpiło to w dacie wskazanej w tym dokumencie.

W postępowaniu regulowanym w uodfp nie ma też odesłania do stosowania kodeksu postępowania cywilnego, w szczególności art. 247 k.p.c. Ten ostatni przepis stanowi, że dowód ze świadków lub z przesłuchania stron przeciwko osnowie lub ponad osnowę dokumentu obejmującego czynność prawną może być dopuszczony między uczestnikami tej czynności tylko w wypadkach, gdy nie doprowadzi to do obejścia przepisów o formie zastrzeżonej pod rygorem nieważności i gdy ze względu na szczególne okoliczności sprawy sąd uzna to za konieczne. Rozpoznawana sprawa nie dotyczy bynajmniej sporu pomiędzy stronami porozumienia.”

Zdaniem WSA, z samego faktu złożenia przez Obwinionych wniosków dowodowych nie sposób przy tym *a priori* zakładać wyniku ewentualnego przeprowadzenia takich dowodów.

To na organie prowadzącym postępowanie spoczywa obowiązek wyczerpującego zebrania materiału dowodowego, choć – jak stwierdza WSA - w tym zakresie należy się spodziewać aktywności stron: zarówno oskarżenia jak i obrony. Domeną zaś organu orzekającego jest natomiast wszechstronne rozpatrzenie materiału dowodowego. Zdaniem Sądu: „(...) niedające się usunąć wątpliwości to nie występujące w materiale dowodowym, sprzeczne możliwości przebiegu zdarzeń, ale brak możliwości usunięcia tych sprzeczności także przy użyciu reguł wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego. Z wszechstronnym rozpatrzeniem materiału dowodowego mamy natomiast do czynienia w sytuacji jego oceny zgodnie z zasadami wiedzy, logiki i doświadczenia życiowego. Rację ma skarżący wskazując, że aktualnie przedstawiona w uzasadnieniu kontrolowanego orzeczenia ocena dowodów zdaje się nie spełniać tego wymogu.”

Zdaniem WSA, zasadny jest także formułowany w skardze zarzut naruszenia art. 137 uodfp. Przedstawione w uzasadnieniu kontrolowanego rozstrzygnięcia ustalenia faktyczne wynikają z wadliwie przeprowadzonego postępowania dowodowego.

Według WSA zasadny jest także zarzut niewystarczającego uzasadnienia odstąpienia od wymiaru kary (1) za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a którym mowa w art. 18 pkt 1 uodfp.

Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

Ze względu na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zaskarżone orzeczenie Komisji I instancji musi być uchylone.

Zgodnie z art. 153 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Główna Komisja Orzekająca, rozpoznająca sprawę ponownie po uchyleniu orzeczenia z dnia 25 stycznia 2016 r., związana jest oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wyrażonymi w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 maja 2017 r. Jak wynika z uzasadnienia przedmiotowego wyroku, zasadniczą przyczyną uchylenia przez WSA pierwszego orzeczenia GKO w niniejszej sprawie były niepełne ustalenia dowodowe, co było związane w szczególności z nieprzeprowadzeniem dowodów z zeznań świadków wnioskowanych przez Obwinionego i jego Obronę.

W tym stanie rzeczy nie budzi wątpliwości fakt, że dla prawidłowego rozpoznania sprawy konieczne jest przeprowadzenie powyższych dowodów.

Art. 145 uodfp stanowi, że na rozprawie Główna Komisja Orzekająca rozpoznaje odwołanie na podstawie materiału dowodowego zebranego przez komisję orzekającą oraz dokumentów dołączonych do odwołania (ust. 1) oraz że Główna Komisja Orzekająca przyjmuje wniosek dowodowy wskazany w odwołaniu lub zgłoszony na rozprawie i może przeprowadzić postępowanie dowodowe, jeżeli przyczyni się do przyspieszenia lub uproszczenia postępowania (ust. 2)

W niniejszej sprawie GKO uznała, że przeprowadzenie postępowania dowodowego w zakresie dowodów, których konieczność przeprowadzenia wynika wprost z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, nie przyczyni się do przyspieszenia lub uproszczenia postępowania, stąd podjęta decyzja o oddaleniu wniosku dowodowego w tym zakresie, na etapie postępowania przed GKO. Nie oznacza to jednak oczywiście zamiaru pominięcia tych dowodów w dalszym postępowaniu. Należy bowiem uwzględnić wiążące

w niniejszej sprawie wskazania WSA. GKO uznała, że dla zapewnienia prawidłowego biegu postępowania konieczne jest przeprowadzenie tych dowodów przez Komisję Orzekającą I instancji. Dążenie do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania nie może bowiem prowadzić do przerzucenia ciężaru znaczącej części ustaleń faktycznych – o zasadniczym znaczeniu z punktu widzenia ustalenia okoliczności świadczących o popełnieniu lub niepopełnieniu zarzucanego czynu – na etap postępowania przed organem odwoławczym. Należy zatem uwzględnić fakt, że skala postępowania dowodowego jest znacząca. W perspektywie zarzutu z art. 15 uondfp pozostały do przeprowadzenia czynności dowodowe najistotniejsze dla ustalenia stanu faktycznego. Z tego względu, biorąc także pod uwagę konieczność zapewnienia stronom możliwości instancyjnej kontroli orzeczenia, GKO stanęła na stanowisku, że dowody, o których mowa, powinny być przeprowadzone przez Komisję I instancji.

Oczywiście, strony mogą ponawiać zgłoszone już wcześniej wnioski dowodowe, w tym także inne, niż te, o których mowa w uzasadnieniu wyroku WSA. Dotyczy to także zgłoszonego na etapie postępowania odwoławczego przed GKO wniosku Obwinionego (1) o poddanie go badaniom wariograficznym w celu ustalenia jego prawdomówności. Wniosek ten nie został uznany przez GKO jako mogący się przyczynić do przyspieszenia lub uproszczenia postępowania w świetle art. 145 ust. 2 uondfp, jednak w razie ponownego złożenia tego wniosku jego rozpoznanie będzie należało do kompetencji Komisji I instancji.

Rozpoznając sprawę ponownie, Komisja I instancji powinna uwzględnić fakt zmiany art. 15 uondfp, która miała miejsce z dniem 1 czerwca 2017 r. - a zatem już po pierwotnym rozpoznaniu sprawy w I instancji - i polegała na dodaniu ustępu 2 do art. 15 uondfp oraz oznaczeniu dotychczasowej treści art. 15 uondfp jako ust. 1 i dokonaniu zmiany w jego treści. Ze względu na tę zmianę trzeba rozważyć, w oparciu o który stan prawny sprawa będzie rozpoznana. Art. 24 ust. uondfp stanowi, że 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. Wprawdzie w niniejszej sprawie GKO stoi na stanowisku, że wspomniana zmiana art. 15 uondfp nie ma znaczenia z punktu widzenia odpowiedzialności Obwinionych, jednak ostateczną decyzję GKO pozostawia Regionalnej Komisji Orzekającej, rozpoznającej sprawę ponownie. W każdym razie - nie przesądzając na tym etapie rozstrzygnięcia co do przypisania lub nieprzypisania odpowiedzialności – brać pod uwagę należy ewentualną kwalifikację z art. 15 ust. 1 uondfp, nie zaś z art. 15 uondfp.

Przytoczone w powyższej części uzasadnienia względy przemawiały za uchyleniem orzeczenia Komisji I instancji w odniesieniu do obu Obwinionych w zakresie przypisania im odpowiedzialności za czyn określony w art. 15 uondfp. W przypadku Obwinionego (2) oznacza to także uchylenie orzeczenia w zakresie wymierzonej mu kary oraz orzeczenia o kosztach postępowania. Natomiast w stosunku do Obwinionego (1) uchylenie orzeczenia Komisji I instancji w zakresie przypisania odpowiedzialności za czyn określony w art. 15 uondfp oznacza jednocześnie uchylenie orzeczenia w zakresie orzeczonej kary i konieczność rozważenia zasadności wymierzenia kary upomnienia po ponownym rozpoznaniu sprawy. Należy bowiem uwzględnić fakt, że Obwiniony został prawomocnie uznany za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 1 uondfp (odwołanie nie dotyczyło przypisania odpowiedzialności w tym zakresie), zaś kara upomnienia została wymierzona za oba czyny. W sytuacji, gdyby przy ponownym

rozpoznaniu sprawy Komisja I instancji doszła do wniosku, że Obwinionemu nie można przypisać odpowiedzialności za czyn z art. 15 ust. 1 uondfp, wymagałaby rozważenia kwestia, czy orzeczona kara upomnienia pozostaje adekwatna także w odniesieniu do przypisania odpowiedzialności za jeden czyn, tj. czyn z art. 18 pkt 1 uondfp. W szczególności należałoby rozważyć, czy w grę nie wchodzi przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary, co wymagałoby jednak oceny w świetle ujęcia w art. 36 uondfp instytucji odstąpienia od wymierzenia kary jako instytucji o charakterze wyjątkowym. W każdym razie, odstąpienie od wymierzenia kary wymagałoby szczegółowego uzasadnienia, na co zwrócił uwagę WSA w uzasadnieniu wyroku wydanego w niniejszej sprawie w wyniku rozpoznania skargi Głównego Rzecznika na orzeczenie GKO z dnia 25 stycznia 2016 r. Niezależnie od tego, że względu na prawomocne przypisanie odpowiedzialności z art. 18 pkt 1 uondfp, nie podlega zmianie orzeczenie RKO w zakresie kosztów postępowania w odniesieniu do Obwinionego (1).

Jeżeli natomiast Komisja I instancji, po ponownym rozpoznaniu sprawy, ponownie przypisałaby odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 (ust. 1) uondfp, w stosunku do obu Obwinionych uwzględnić należy art. 151 uondfp, zgodnie z którym ponownie rozpatrując sprawę komisja orzekająca może wydać rozstrzygnięcie surowsze niż uchylone tylko wtedy, gdy wniesiono odwołanie na niekorzyść obwinionego. W przedmiotowej sprawie należy zatem uwzględnić fakt, że odwołania od orzeczenia RKO zostały wniesione przez Obwinionych na ich korzyść, zaś skarga na niekorzyść Obwinionych dotyczyła wyłącznie orzeczenia GKO z dnia 25 stycznia 2016 r., nie zaś orzeczenia Komisji I instancji.

Na zakończenie należy wyjaśnić pomyłkę zawartą w uzasadnianym orzeczeniu GKO. Z treści tego orzeczenia GKO można wywieść wniosek, że odwołanie od orzeczenia RKO zostało złożone wyłącznie przez Obwinionego (1), zaś rozstrzygnięcie na korzyść Obwinionego (2) zapadło w związku z treścią art. 147 ust. 2 uondfp (część wstępna orzeczenia GKO i pkt 2 sentencji orzeczenia GKO). Tymczasem odwołania zostały złożone przez obu Obwinionych, i w zakresie czynu z art. 15 uondfp zawierały tę samą treść merytoryczną (por. wcześniejszą część niniejszego uzasadnienia). Oba odwołania zostały też przez GKO rozpoznane. Oznacza to, że orzeczenie RKO także w odniesieniu do (2) zostało uchylone przez pkt 1 sentencji orzeczenia GKO, na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp (ponieważ uchyla on orzeczenie RKO w zaskarżonym zakresie). Dlatego należy uznać, że przy całkowicie poprawnym sformułowaniu orzeczenia GKO pkt 2 sentencji tego orzeczenia byłby zbędny. Powyższe nie zmienia jednak ani zakresu, ani skutku orzeczenia GKO. GKO chciała uchylić orzeczenie w zaskarżonym zakresie, w odniesieniu do obu Obwinionych. Zrobiła to, wprawdzie ze wskazaniem także niepotrzebnej podstawy, ale pomyłka w treści orzeczenia GKO nie ma wpływu na prawidłowy zakres rozstrzygnięcia; uchylenia orzeczenia RKO w części i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania RKO.

Biorąc powyższe pod uwagę, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.