



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 30 listopada 2017 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Arkadiusz Babczuk
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Sylwester Kuchnio (<i>spr.</i>)
	<i>Członek GKO:</i>	Paweł Adam Trojan
Protokolant:		<i>Anna Jedlińska</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter,
po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 listopada 2017 r. odwołania wniesionego przez
obrońcę w imieniu Obwinionego (...), zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji
Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej
Izbie Obrachunkowej w Lublinie z dnia 11 maja 2017 r., sygn. akt: RIO-52/DFP-17/2017,
którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny
finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...) - w zakresie, w którym wymierzono (...) karę
upomnienia, w związku z uznaniem Obwinionego za winnego popełnienia czynu określonego
w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
polegającego na zaciągnięciu zobowiązań, na wykonanie robót dodatkowych związanych
z inwestycją pn. „Remont i wykończenie świetlicy Wiejskiego Domu Kultury w (...)” oraz
zakupem wyposażenia tej świetlicy, bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu
upoważnienia określonego uchwałą budżetową Gminy na 2014 r. na łączną kwotę 245.125,07
zł, w tym w dniach:

- a) 12 marca 2014 r. - o kwotę 70.253,81 zł,
- b) 21 maja 2014 r. - o kwotę 47.164,48 zł,
- c) od 3 do 9 czerwca 2014 r. - o kwotę 70.026,44 zł,
- d) 30 czerwca 2014 r. – o kwotę 21.285,66 zł,

Sygn. akt BDF1.4800.71.2017

e) 24 lipca 2014 r. - o kwotę 36.394,68 zł,

naruszono tym przepisy art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.)

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,17 zł,

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311), 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

Regionalna Komisja Orzekająca (dalej RKO) w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie orzeczeniem z dnia 11 maja 2017 r. (sygn. akt RIO – 52/DFP – 17/ 2017) uznała p. (...) – byłego wójta Gminy (...), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w 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, polegające na zaciągnięciu zobowiązań na wykonanie robót dodatkowych związanych z inwestycją pn. „Remont i wykończenie świetlicy Wiejskiego Domu Kultury w (...)” oraz zakupem wyposażenia tej świetlicy, bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego uchwałą budżetową gminy na 2014 r. na łączną kwotę 245.125,07 zł, w tym w dniach:

a) 12 marca 2014 r. - o kwotę 70.253,81 zł,

Sygn. akt BDF1.4800.71.2017

- b) 21 maja 2014 r. - o kwotę 47.164,48 zł,
- c) od 3 do 9 czerwca 2014 r. - o kwotę 70.026,44 zł,
- d) 30 czerwca 2014 r. – o kwotę 21.285,66 zł,
- e) 24 lipca 2014 r. - o kwotę 36.394,68 zł.

- co stanowiło naruszenie przepisów art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

W związku z powyższym w pkt II RKO wymierzyła p. (...) karę upomnienia.

Z wnioskiem o ukaranie Obwinionego za wyżej opisane czyny wystąpił w dniu 7 kwietnia 2017 r. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie („Rzecznik DFP”).

Po przeprowadzonej w dniu 11 maja 2017 r. rozprawie z udziałem Rzecznika DFP, Obwinionego oraz jego obrońcy, RKO poczyniła następujące ustalenia faktyczne, stwierdzając przy tym, że nie były sporne pomiędzy stronami.

W dniu 24 czerwca 2013 r. zamawiający zawarł umowę z Zakładem Remontowo-Budowlanym (...) na realizację zamówienia pn. „Remont i wykończenie świetlicy Wiejskiego Domu Kultury w (...)”. Z ramienia zamawiającego umowę podpisał ówczesny wójt Gminy p. (...). Przedmiot zamówienia obejmował III etap rozbudowy budynku OSP w (...) z przeznaczeniem na działalność Wiejskiego Domu Kultury (WDK) i OSP w (...).

Na podstawie zawartej umowy wykonawca zobowiązany był do wykonania robót budowlanych zgodnie z kosztorysem ofertowym, w terminie do 31 marca 2014 r., za cenę brutto 1.456.925,12 zł. Umowa przewidywała rozliczenie fakturami częściowymi i końcową.

Część robót zamówienia podstawowego została zrealizowana, rozliczona i zapłacona w kwocie 1.128.520,28 zł w 2013 r. Do zakończenia w 2014 r. pozostały roboty zlecone wykonawcy ww. umową na kwotę 328.404,85 zł. Przy czym na dzień 31 grudnia 2013 r. zamawiający miał w budżecie gminy zabezpieczone środki na powyższą inwestycję w roku 2014 – w dziale 754 rozdział 75412 § 6050 (52.000 zł) oraz w dziale 921 rozdział 92109 § 6057 i 6059 (225.000 zł i 12.637,91 zł) – w łącznej wysokości 289.637,91 zł (1.128.520,28 zł + 289.637,91 zł = 1.418.158,19 zł), tj. w wysokości niższej o 38.766,94 zł, niż pozostała do zrealizowania w 2014 r. wartość tej umowy (1.456.925,12 zł – 1.418.158,19 zł = 38.766,94 zł). Wydatki na dokończenie realizacji tej inwestycji ujęto w Wykazie inwestycji gminnych

Sygn. akt BDF1.4800.71.2017

realizowanych w 2014 roku - załączniku Nr 5 do Uchwały Nr XLIV/247/20013 Rady Gminy (...) z 31 grudnia 2013r..

Pomimo niezabezpieczenia w budżecie Gminy na 2014 r. wystarczającej kwoty wydatków na dokończenie realizacji umowy podstawowej, zaciągnięto kolejne zobowiązania związane z tą inwestycją i zakupem wyposażenia świetlicy, w tym w dniach:

- a) 12 marca 2014 r. - zawierając z wykonawcą zamówienia podstawowego umowę na roboty dodatkowe, w tym m.in. wykonanie sufitu podwieszanego, docieplenie ścian na strychu w budynku WDK, obudowy podciągów i słupów, wykonaniu dodatkowego oświetlenia w suficie, drzwi w bramie garażowej, w terminie do 22 marca 2014 r. za cenę 70.253,81 zł brutto. Zobowiązanie w tej kwocie, w sytuacji braku zaplanowanych środków, zaciągnięto więc bez upoważnienia. Umowę zawarł wójt gminy – p. (...).

Uchwałą Nr XLVI/264/2014 z 28 marca 2014r. Rada Gminy (...) zwiększyła plan wydatków na realizację tego zadania (w rozdz. 92109) o 170.000 zł do kwoty 407.637,91 zł, przez co łączna wysokość zaplanowanych wydatków, wraz z kwotą 52.000 zł w rozdz. 75412, wynosiła 459.637,91 zł.

Do dnia 12 maja 2014 r. łączna kwota zobowiązań na 2014 rok związanych z tą inwestycją, zaciągniętych umowami lub wynikających z wystawionych faktur, wyniosła 480.316,56 zł. W budżecie gminy na ten dzień zabezpieczono na ten cel środki w łącznej wysokości 548.228,91 zł, w tym 496.228,91 zł w rozdz. 92109 i 52.000 zł w rozdz. 75412 - załącznik nr 3 do uchwały Rady Gminy Nr XLVII/266/2014 z dnia 24 kwietnia 2014 r.

- b) 21 maja 2014 r. - zawierając umowę na dostawę i montaż mebli i wyposażenia do świetlicy i do kuchni WDK w (...), w terminie do 12 czerwca 2014r., za kwotę 115.076,83 zł, zwiększono łączną wartość zaciągniętych zobowiązań związanych z opisywaną inwestycją, do wysokości 595.393,39 zł, przekraczając zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań wynikający z planu wydatków (548.228,91 zł) o kwotę 47.164,48 zł. Umowę zawarł wójt gminy – p. (...).

Uchwałą Nr XLVIII/267/2014 z dnia 23 maja 2014 r. Rada Gminy (...) w ramach środków zaplanowanych na tę inwestycję przeniosła kwotę 54.000 zł z rozdziału 92109 do rozdziału 75412 (zmniejszając plan w rozdz. 92109 do 442.228,91 zł i zwiększając plan w rozdz. 75412 do 106.000 zł). Łączna kwota zaplanowanych środków (548.228,91 zł) nie uległa na ten dzień zmianie.

Sygn. akt BDF1.4800.71.2017

Uchwałą Nr XLIX/271/2014 z dnia 2 czerwca 2014 r., Rada Gminy (...) zwiększyła plan wydatków na realizację tego zadania (w rozdz. 92109) o 64.000 zł do kwoty 506.228,91 zł, przez co łączna wysokość zaplanowanych wydatków, wraz z kwotą 106.000 zł w rozdz. 75412, wynosiła 612.228,91 zł.

c) 3 – 9 czerwca 2014 r. - zaciągając następujące zobowiązania:

- zamówienie 300 ton tłuczni frakcji 20-63 mm na utwardzenie placu wokół WDK w firmie (...) Usługi Transportowe z (...) o wartości 19.937,80 zł,
- umowa z Przedsiębiorstwem Usługowo – Transportowym (...) na wykonanie utwardzenia placu wokół WDK materiałem zamawiającego za cenę 27.060,00 zł oraz zamówienie 30 ton piasku na plac przy budynku WDK na kwotę 1.476,00 zł,
- zamówienie w firmie PTHU (...) na dostawy kamienia na plac przy WDK w (...) za kwotę 30.366,31 zł.

Do dnia 9 czerwca 2014 r. łączna kwota zaciągniętych zobowiązań dotyczących remontu świetlicy WDK w (...) wyniosła 682.255,35 zł (na plan 612.228,91 zł), co oznacza przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań o kwotę 70.026,44 zł.

d) 30 czerwca 2014 r. - uchwałą Nr LI/282/2014 Rada Gminy (...) zwiększyła plan wydatków na realizację tego zadania (w rozdz. 92109) o 80.000 zł do kwoty 586.228,91 zł, przez co łączna wysokość zaplanowanych wydatków, wraz z kwotą 106.000 zł w rozdz. 75412, wynosiła 692.228,91 zł (k. 12-13). Tego dnia zawarto też umowę na dostawę i montaż urządzeń klimatyzacji o wartości 31.259,22 zł, którą zwiększono wartość zaciągniętych do tej pory zobowiązań (682.255,35 zł), do wysokości 713.514,57 zł, przekraczając zwiększony właśnie plan o 21.285,66 zł.

e) 24 lipca 2014 r. - zawierając umowę na roboty budowlane związane z wykonaniem opaski i utwardzeń wokół budynku WDK w (...), w terminie do 13 sierpnia 2014 r., za kwotę 36.394,68 zł. Zobowiązanie w tej kwocie, w sytuacji przekroczonego już planu, zaciągnięto więc bez upoważnienia. Umowę zawarł wójt Gminy – Obwiniony p. (...).

Uchwałą Nr LII/297/2014 z dnia 13 sierpnia 2014 r., Rada Gminy (...) zwiększyła plan wydatków na realizację tego zadania (w rozdz. 92109) o 41.000 zł do kwoty 627.228,91 zł, przez co łączna wysokość zaplanowanych wydatków, wraz z kwotą 106.000 zł w rozdz. 75412, wynosiła 733.228,91 zł.

Sygn. akt BDF1.4800.71.2017

Z przedstawionych ustaleń wynikało, że zaciągając zobowiązania związane z realizacją zamówień dodatkowych, wykonaniem opaski i utwardzeniem terenu wokół WDK w (...), czy wyposażeniem budynku WDK, zamawiający nie miał zabezpieczonych w budżecie wystarczających środków. Zarzuty częściowo potwierdził skarbnik Gminy w wyjaśnieniu do protokołu kontroli, cyt. „W chwili zawarcia umowy na utwardzenie terenu i wykonanie opaski wokół budynku WDK nie w pełni były zabezpieczone środki na wykonanie tego zadania. Plan wydatków został zmieniony Uchwałą Nr LII/297/2014 Rady Gminy (...) z dnia 13.08.2014 r. i na dzień zapłaty faktur był zabezpieczony”.

Zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia narusza przepisy art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych. Art. 46 ust. 1 stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków jednostki, zaś art. 261 upoważnia kierownika jednostki do zaciągania zobowiązań pieniężnych do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym tej jednostki.

Według RKO wskazane działanie Obwinionego stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, według którego naruszeniem takim jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Odpowiedzialność w tym zakresie ponosił były wójt Gminy (...) – Obwiniony p. (...), który zawierał opisane umowy, zaciągając zobowiązania bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia.

W ocenie RKO możliwe było uniknięcie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, poprzez dokonywanie bieżącej analizy wykonania budżetu oraz dokonywanie stosownych jego zmian przed datą zaciągnięcia zobowiązania, a nie post factum. RKO nie negowała przy tym podnoszonej przez Obrońcę okoliczności, że w praktyce to skarbnik przedkłada projekt planu finansowego i rzadko zdarza się, żeby wójt przy podpisywaniu umowy zaglądał w księgi rachunkowe celem sprawdzenia stanu wykonania budżetu, bowiem odbywa się to na zasadzie zaufania. Nie zwalnia to jednak z odpowiedzialności kierownika jednostki, bowiem

ostatecznie to on zawiera umowę, zaciągając tym samym zobowiązanie, jak miało to miejsce w przedmiotowej sprawie. RKO stanęła na stanowisku, że osobą odpowiedzialną za prowadzenie gospodarki finansowej jest kierownik jednostki, który podejmuje decyzje o charakterze finansowym (tak wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2003 r., III SA 3148/02).

Fakt naruszenia przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych w zakresie zarzucanego mu czynu nie budził – zdaniem RKO – żadnych wątpliwości. Bezsorna była w przedmiotowej sprawie odpowiedzialność p. (...), jako kierownika jednostki, wynikająca z art. 4 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rozważając kwestię wymiaru kary za przypisany Obwinionemu czyn naruszenia dyscypliny finansów publicznych RKO miała na uwadze art. 35 uondfp. Zgodnie z tym przepisem karę upomnienia można wymierzyć w szczególności w przypadku, gdy stopień szkodliwości naruszenia nie jest znaczny.

Wymierzając karę RKO uznała, że orzeczenie w stosunku do Obwinionego p. (...) – na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 uondfp – kary upomnienia jest adekwatne do stopnia naruszenia ładu dyscypliny finansów publicznych.

W zakresie wymiaru kary RKO z urzędu uwzględniła skutki i stopień szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych, stopień winy, a także cele kary w zakresie społecznego oddziaływania (tzw. prewencja ogólna) oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego (prewencja indywidualna). Uondfp wskazuje również okoliczności dotyczące osoby sprawcy, które przy wymiarze kary powinna uwzględnić komisja orzekająca. Są nimi przede wszystkim: motyw i sposób działania, właściwości i warunki osobiste sprawcy, jego doświadczenie zawodowe, sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych oraz zachowanie po naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Wprawdzie w swoich wyjaśnieniach Obwiniony podnosił, że była to jego pierwsza kadencja na stanowisku wójta gminy, to jednak RKO zwraca uwagę, że był to już czwarty rok tej kadencji, a zatem nie można mówić o braku wystarczającego doświadczenia, jakie może mieć miejsce w początkowym okresie pełnienia tej funkcji. Również fakt, że przypisane naruszenia nie miały charakteru jednostkowego, incydentalnego, bowiem naruszenia miały miejsce kilkakrotnie w okresie od marca do lipca 2014 r. musiał zostać uwzględniony. Jednocześnie RKO wzięła pod uwagę fakt, że ostatecznie Rada Gminy dokonywała stosownych zmian w uchwale budżetowej, zwiększając środki na inwestycję. Odnośnie natomiast oceny sposobu wywiązywania się przez Obwinionego z obowiązków służbowych w aktach sprawy

znajdowała się opinia wydana przez Przewodniczącego Rady Gminy (...) (k. 51-52). Pismem z dnia 2 stycznia 2017 r. Przewodniczący poinformował, że Komisja Rewizyjna Rady Gminy „krytycznie wyraziła się odnośnie sposobu wykonywania przez Pana Wójta jego obowiązków w zakresie gospodarowania mieniem Gminy (...) oraz dysponowania budżetem gminy”. Ponadto wskazano na bardzo trudną współpracę Wójta z Radą oraz negatywnie oceniono realizację przez Obwinionego w czasie pełnienia funkcji wójta gminy „obowiązku informowania Rady, komisji rady i radnych o sprawach publicznych, będących przedmiotem planowanych posiedzeń, znajdujących się w zainteresowaniu radnych, (...) jak również w jakości materiałów przygotowanych na posiedzenia Rady lub jej komisji lub w wielu przypadkach nieprzygotowywaniu tych materiałów i odmowie obsługi kancelaryjnej komisji rady”. W dalszej części opinii Przewodniczący stwierdził, że „Pan (...) wbrew treści załącznika nr 1 do «Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo – księgowych i gospodarki materiałowej» (...), a dotyczących sprawdzania dowodów pod względem merytorycznym, nie wykonywał swoich obowiązków w sposób rzetelny i terminowy”. W ocenie Przewodniczącego Rady wskazane w piśmie okoliczności „uniemożliwiają udzielenie pozytywnej opinii o jakości pracy i wypełniania obowiązków służbowych przez Pana (...) – wójta Gminy (...) w kadencji 2010-2014”.

RKO nie uwzględniła złożonego przez Obwinionego oraz jego Obrońcę wniosku o odstąpienie od wymierzenia kary. Zdaniem Komisji nie zachodziły bowiem przesłanki do zastosowania art. 36 ust. 1 ustawy, stanowiącego o możliwości zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary. W ocenie RKO nie wystąpiły w przedmiotowej sprawie żadne okoliczności łagodzące wymienione w ust. 2 tego przepisu, tj.:

- 1) działanie lub zaniechanie ze szczególnych pobudek lub w szczególnych warunkach, zasługujących na uwzględnienie, w tym w celu zapobieżenia szkodzie w mieniu publicznym,
- 2) wyróżnianie się przez popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych,
- 3) przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub podjęcie o to starań.

W toku rozpoznawania sprawy RPO nie dostrzegła żadnych szczególnych pobudek lub szczególnych warunków, w jakich zaciągnięte zostały przez Obwinionego zobowiązania bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia.

Sygn. akt BDF1.4800.71.2017

Ponadto RKO podkreśliła, że kara upomnienia jest najniższą z określonego ustawą katalogu kar i nie wiąże się ze szczególnymi dolegliwościami dla obwinionego, ani z jego ujemną oceną kwalifikacyjną.

Pismem z dnia 19 czerwca 2017 r. obrońca Obwinionego zaskarżył w jego imieniu i na jego korzyść przedmiotowe orzeczenie w części dotyczącej kary – w zakresie pkt II sentencji, w którym RKO wymierzyła karę upomnienia, zarzucając orzeczeniu w tym zakresie naruszenie przepisów art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168 z późn. zm.) polegające na przyjęciu, że nie zachodzą przesłanki uzasadniające możliwość odstąpienia od wymierzenia kary.

Obwiniony wniósł o zmianę orzeczenia w zaskarżonym punkcie poprzez orzeczenie o odstąpieniu od wymierzenia kary.

Obwiniony przyznał, iż zaskarżone orzeczenie, co do zasady, odpowiada prawu - bezspornie doszło do naruszenia przepisów ustawy o finansach publicznych, tj. art. 46 ust. 1 i 261, w konsekwencji do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 uoondfp. Podniósł jednak, że RKO przy wymiarze kary, nie wzięła pod uwagę wszystkich okoliczności sprawy, w szczególności uznała, że w sprawie nie zachodzą przesłanki, z art. 36 ust. 2 uoondfp, które pozwalają komisji na odstąpienie o wymierzenia kary.

Według Obwinionego RKO nie wzięła pod uwagę okoliczności w jakich doszło do naruszenia, w szczególności nie zawróciła uwagi, że każde jednostkowe naruszenie polegające na „jednostkowym” zaciągnięciu zobowiązania ponad plan było każdorazowo sanowane stosowną uchwałą Rady Gminy (...) zwiększającą ten plan. A zatem oczywiście dochodziło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ale naruszenie (naruszenia) miały charakter formalny i przejściowy. Tym samym, biorąc pod uwagę okoliczności danej sprawy, ład finansów publicznych jednak ostatecznie nie został naruszony.

Obwiniony zwrócił uwagę, że po stronie organu stanowiącego było pełna wiedza i akceptacja realizowanego przedsięwzięcia remontowego dotyczącego Wiejskiego Domu Kultury, czego wyrazem jest umieszczenie inwestycji w Wieloletniej Prognozie Finansowej, a jednocześnie zaplanowanie środków w uchwale budżetowej i zwiększanie tego planu wydatków. Zarówno ustalenia Rzecznika i RKO nie pozwalają na stwierdzenie, że działania Obwinionego były realizowane wbrew woli Rady Gminy. Zatem naruszenie w jakiejś mierze jest albo wyrazem błędów planistycznych po stronie podległych wójtowi pracowników albo świadomym

zawinieniem mającym być może na celu zdyskredytowanie wójta (okoliczności takie zostały podniesione przez Obwinionego w trakcie rozprawy). Wbrew stanowisku RKO, w praktyce funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego jaką jest gmina o charakterze wiejskim, wójt gminy - jako organ wykonawczy, nie ma faktycznej możliwości dokonywania bieżącej analizy wykonania budżetu. Realizacja bieżącej gospodarki finansowej oparta jest na materiałach przedkładanych przez skarbnika gminy. W okolicznościach niniejszej sprawy trzy pierwsze lata kadencji, w których nie doszło do jakichkolwiek naruszeń dyscypliny finansów publicznych będących następstwem planowania budżetowego i wydatkowania środków, przypadającej na kadencję 2010 - 2014, pozwoliły ten swoisty model funkcjonowania Obwinionego jako wójta i samej gminy utrwalić.

Wreszcie na zakończenie Obwiniony wskazał, że przytoczona o nim opinia została sformułowana w 2017 r., a więc przez Przewodniczącego Rady Gminy (...) kadencji obejmującej lata 2014 - 2018, co czyni ją niemiarodajną, w konsekwencji niesprawiedliwą. Tego typu opinia, tak jak wiele innych opinii, które są zasiępane przez Komisję przy rozpatrywaniu spraw o naruszenie finansów publicznych, sformułowanie odpowiedzialni są pracownicy urzędów, co w sytuacji Obwinionego ma znaczenie kluczowe, z uwagi na jego niereelekcję na stanowisko wójta Gminy (...).

Według Obwinionego zachodzą co najmniej dwie z przesłanek stanowiących podstawę dla zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, ze szczególnym wskazaniem na przesłankę polegającą na przyczynieniu się przez Obwinionego do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca ustaliła i zważyła, co następuje.

Odwołanie jest niezasadne – zaskarżone orzeczenie RKO odpowiada prawu i winno być utrzymane w mocy.

W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca (GKO) wskazuje, iż podziela referowane powyżej ustalenia faktyczne dokonane przez RKO i uznaje je za własne. Podziela również dokonaną w zaskarżonym orzeczeniu subsumpcję i kwalifikację prawną działań Odwołującego oraz zastosowany wymiar kary, uznając trafność podnoszonej przy tym argumentacji.

Popęlnienie przez Odwołującego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ust. 1 uoondfp w związku z art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o

finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077), w sposób wskazany w treści orzeczenia, nie budzi żadnych wątpliwości. Zgodnie z ww. przepisem (zarówno w brzmieniu obowiązującym w chwili popełnienia czynu, jak też obecnie) zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, natomiast w rozpatrywanym przypadku kilkakrotne zaciągnięcie zobowiązań na wykonanie robót dodatkowych związanych z inwestycją pn. „Remont i wykończenie świetlicy Wiejskiego Domu Kultury w (...)” oraz zakupem wyposażenia tej świetlicy, bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego uchwałą budżetową Gminy na 2014 r. przez Odwołującego bezspornie miało miejsce. Okoliczności te są przyznawane przez Odwołującego i nie zostały objęte zaskarżeniem.

Zaskarżono natomiast karę upomnienia jako orzeczoną za popełniony czyn, a konkretnie zaniechanie odstąpienia od jej wymierzenia, co według Odwołującego stanowić miało naruszenie art. 36 uoondfp.

W świetle przepisów art. 31 uoondfp, kara upomnienia jest karą najmniej dolegliwą spośród katalogu kar przewidywanych za popełnienie czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z art. 35 ustawy karę upomnienia można wymierzyć w szczególności w przypadku, gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny.

Natomiast przepisy poszczególnych jednostek redakcyjnych art. 36 uoondfp, stanowią.

1. W przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia.
2. Jako okoliczności łagodzące można uwzględnić w szczególności:
 - a. działanie lub zaniechanie ze szczególnych pobudek lub w szczególnych warunkach, zasługujących na uwzględnienie, w tym w celu zapobieżenia szkodzie w mieniu publicznym;
 - b. wyróżnianie się przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych;

- c. przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub podjęcie o to starań.

Odnosząc powyższe ustawowe przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary do kary upomnienia orzeczonej w przedmiotowym przypadku, należy w pełni podzielić stanowisko RKO, iż w szczególności nie wystąpiły w sprawie żadne okoliczności łagodzące wymienione w art. 36 ust. 2 uodnfp. Również biorąc pod uwagę rodzaj i wszystkie okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także podnoszone właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny, GKO nie znalazła podstaw do odstąpienia od wymierzonej kary najłagodniejszego rodzaju.

W szczególności za okoliczność tego rodzaju Główna Komisja Orzekająca nie uznaje faktu, iż zaciąganie poszczególnych zobowiązań ponad plan finansowy, było następczo każdorazowo sanowane stosowną uchwałą Rady Gminy (...) zwiększającą ten plan. Powyższe nie czyni popełnionego naruszenia „formalnym”, co w rozumieniu Odwołującego ma być prawdopodobnie określeniem charakteryzującym czyn nieistotny, który z definicji nie zasługuje na karę. Ustawa przy czynach tego rodzaju nie zna również kontratypu w postaci „przejściowości” naruszenia lub jego skutków. Dokonywane *post factum* nowelizowanie uchwały budżetowej, nie powoduje, iż naruszenie ładu finansów publicznych nie miało miejsca lub że należy je tylko stwierdzić i puścić w niepamięć. Każde, tak typowe naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak zaciąganie zobowiązań z przekroczeniem planu finansowego, zwłaszcza w tak znacznej wysokości oraz bez zaistnienia szczególnych okoliczności uzasadniających jego popełnienie, zasługuje na potępienie w postaci orzeczenia adekwatnej, przewidzianej przepisami ustawy, kary.

Główna Komisja Orzekająca nie podziela również stanowiska Odwołującego, co do znaczenia okoliczności związanych z osobą sprawcy naruszenia dyscypliny i warunkami jego działania, sprowadzających się w tym przypadku do „utrwalonego modelu funkcjonowania gminy” i suponowania błędów podwładnych wójta lub wręcz ich celowego działania zmierzającego do politycznego zdyskredytowania przełożonego.

Po pierwsze okoliczności tego typu należałoby rozpatrywać raczej w kontekście ustalenia zawinienia przy popełnieniu czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych – oddalając je zgodnie z ustaloną linią orzeczniczą GKO i regionalnych komisji orzekających, w myśl której niemożliwe jest ekskulpowanie się osoby, której odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustawa przypisuje, przez zasłonięcie się własną

niewiedzą i zaufaniem do podwładnych, którzy mieli wprowadzić w błąd sprawcę. Po drugie, oceniane jako przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary, okoliczności tego rodzaju pozostają w sprawie nieudowodnione i przede wszystkim należy uznać je za niewiarygodne. Odwołujący dopuszczał się jednostkowych naruszeń wielokrotnie i wielokrotnie zaciąganie zobowiązań z przekroczeniem planu finansowego Gminy było „sanowane” stosownymi uchwałami Rady Gminy zmieniającymi ten plan. wójt Gminy, zwłaszcza w czwartym roku swojego urzędowania, powinien znać podstawowe zasady finansów publicznych, w tym gospodarki budżetowej. Jak najbardziej miał również możliwość „dokonywania bieżącej analizy wykonania budżetu” przynajmniej w odniesieniu do jego wycinków, a zwłaszcza w odniesieniu do wybranych inwestycji. O ile prawdopodobne (choć nieusprawiedliwione) jest jednokrotne zaciągnięcie zobowiązania określonego rodzaju z przekroczeniem budżetu bez świadomości popełniania naruszenia, to po każdej uchwale zmieniającej plan finansowy w tym zakresie prawdopodobieństwo to maleje. W tym przypadku Odwołujący zaciągał zobowiązania z przekroczeniem budżetu i wnioskował o jego nowelizowanie w zakresie środków na pokrycie tego typu wydatków wielokrotnie na przestrzeni kilku miesięcy. Był więc świadomy popełnianych naruszeń, albo wykazał się w tym zakresie wyjątkowym niedbalstwem. Obie postacię zawinienia zasługują na wymierzoną karę.

Odnosnie dyskredytowanej przez Odwołującego, znajdującej się w aktach sprawy i wziętej pod uwagę przez RKO, opinii na jego temat, wydanej przez Przewodniczącą Rady Gminy (...), GKO wskazuje, iż nawet przyjęcie i uznanie, że zarzucane niewłaściwe wykonywanie obowiązków wójta nie miało miejsce, nie prowadzi *a contrario* czy w jakikolwiek inny logiczny sposób, do wniosku, że Odwołujący wyróżniał się przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych. A tylko worowe i wyróżniające sprawowanie funkcji może stanowić przesłankę odstąpienia od wymierzenia kary, a okoliczność tego typu powinna zostać udowodniona.

Ponadto należy jeszcze raz podkreślić, że RKO wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia, tj. najniższą z kar przewidzianych w katalogu kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zawartym w art. 31 ust. 1 uońdftp. Kara taka, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, spełnia swoją rolę zarówno w zakresie prewencji szczególnej, jak i ogólnej, stanowiąc przestrożę dla kierowników jednostek w zakresie prawidłowości zaciągania zobowiązań. Biorąc natomiast pod uwagę wysokość i częstość zaciąganych przez Odwołującego zobowiązań, oraz fakt naruszenia w ten sposób jednej z podstawowych zasad gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych, należy uznać, że nie ma

Sygn. akt BDF1.4800.71.2017

podstaw do zastosowania nadzwyczajnego i szczególnego środka, jakim jest odstępianie od wymierzenia orzeczonej kary, która w tym przypadku – w ocenie GKO – jest w pełni adekwatna do popełnionego czynu.

Uwzględniając powyższe, orzeczono jak w sentencji.