



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 24 października 2013 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Tomasz Słaboszowski</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Władysław Budzeń</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Teresa Warszawska (spr.)</i>
Protokolant:		<i>Bartosz Głuszko</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 24 października 2013 r., odwołania wniesionego przez Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...); od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 4 kwietnia 2013 r., sygn. akt: 4010/12/2013, którym uznano Obwinionego (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że w dniu 27 lipca 2012 r. dokonał wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłatę Przedsiębiorstwu Usługowo-Handlowemu (...), wynagrodzenia w kwocie 777.692,37 zł z przekroczeniem o kwotę 6.249,43 zł łącznego wynagrodzenia wykonawcy zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja i budowa kompleksu boisk wraz z infrastrukturą towarzyszącą w (...)”, wynikającego z § 5 ust. 1 umowy Nr 48/2010 z dnia 21 kwietnia 2010 r. na wykonanie tego zadania,

przez co naruszył przepis art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1214, z późn. zm.) oraz art. 354 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.) w związku z § 5 ust. 1 umowy Nr 48/2010 z dnia 21 kwietnia 2010 r. na wykonanie „zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja i budowa kompleksu boisk wraz z infrastrukturą towarzyszącą w (...)”, zawartej pomiędzy Gminą (...), a Przedsiębiorstwem Usługowo-Handlowym (...).

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł.

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

Wójt Gminy (...), działając na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 oraz art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej zwana ustawą) zawiadomił w dniu 14 listopada 2012 r. Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Rzeszowie o popełnieniu przez Panią (...) czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ustawy poprzez dokonanie wydatku ze środków publicznych w kwocie przekraczającej wartość umowy. Z zawiadomienia wynika, że Pani (...) odpowiedzialna była m.in. za organizację i prowadzenie obsługi księgowej i w dniu 27 lipca 2012 r. dokonała kontroli formalno-rachunkowej faktury VAT Nr 20/2012 z dnia 24 lipca 2012 r. za budowę boisk sportowych (...). W wyniku szczegółowego rozliczenia okazało się, że łączna kwota zapłaconych faktur przekracza wynikającą z umowy wartość zamówienia. Wartość umowna wynosiła 2 120 873,11 zł, natomiast kwota wypłaconych faktur wynosiła 2 127 122,54 zł. Różnica wypłaconych faktur w stosunku do umowy wynosi 6 249,45 zł.

W dniu 18 lutego 2013 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Rzeszowie wydał wniosek Nr RD431/82/2012 o uznanie Pana (...) Wójta Gminy (...) za odpowiedzialnego - na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i ust. 2 zd.1 ustawy – za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy polegające na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez dokonanie w dniu 27 lipca 2012 r., wydatku na podstawie umowy Nr 48/2010 z dnia 21 kwietnia 2010 r. zawartej pomiędzy Gminą (...) a Przedsiębiorstwem Usługowo – Handlowym (...) obejmującej wykonanie „Modernizacji i budowy kompleksu boisk wraz z infrastrukturą towarzyszącą w (...)” z przekroczeniem wynagrodzenia wykonawcy określonego w § 5 ust. 1 umowy o kwotę 6 249,43 zł, czym naruszono przepisy art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) i art. 354 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm).

W trakcie czynności sprawdzających oraz postępowania wyjaśniającego zostało ustalone, że w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie zadania obejmującego „Modernizację i budowę kompleksu boisk wraz z infrastrukturą towarzyszącą w (...)” została podpisana w dniu 21 kwietnia 2010 r. umowa Nr 48/2010 z Przedsiębiorstwem Usługowo-Handlowym (...). Za wykonanie umowy strony ustaliły wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 2 120 873,11 zł. brutto. Płatności miały być realizowane częściami na podstawie faktur wystawionych na podstawie zatwierdzonych protokołów częściowych odbiorów robót. Termin wykonania robót określono na nie później niż 30.06.2012 r.

Realizując zlecone zadanie inwestycyjne Wykonawca wystawił Zamawiającemu następujące faktury na kwotę ogólną 2 127 122,54 zł:

- a) 22/2010 z 28.07.2010 na kwotę 265 002,64 zł
- b) 30/2010 z 02.11.2010 na kwotę 82 560,00 zł
- c) 22/2010 z 09.12.2010 na kwotę 233 187,30 zł
- d) 04/2011 z 18.02.2011 na kwotę 193 057,64 zł
- e) 10/2011 z 19.07.2011 na kwotę 61 500,00 zł
- f) 35/2011 z 30.12.2011 na kwotę 300 449,48 zł
- g) 03/2012 z 17.02.2012 na kwotę 77 711,89 zł
- h) 07/1/2012 z 2.04.2012 na kwotę 135 961,22 zł
- i) 20/2012 z 24.07.2012 na kwotę 777 692,37 zł.

Wszystkie płatności zostały zrealizowane. Wydatek dokonany w dniu 27 lipca 2012 r. na kwotę 777 692,37 zł przekraczał kwotę zobowiązania wynikającego z wcześniej zawartej umowy o kwotę 6 249,43 zł.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi Pan (...), który pełniąc funkcję Wójta Gminy (...) jako kierownik jednostki zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych odpowiedzialny był za całość jej gospodarki finansowej. Pan (...) ponadto, sam dokonał powyższego wydatku poprzez zatwierdzenie do wypłaty faktury z dnia 24 lipca 2012 r. W sprawie brak jest odrębnego upoważnienia do dokonywania wydatków w imieniu Gminy dla Pani (...). Upoważnienie takie nie wynika także z jej zakresu obowiązków służbowych ani z Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy (...).

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych zawniósł o wymierzenie kary upomnienia dla Wójta Gminy Pana (...).

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Rzeszowie (dalej zwana RKO) orzeczeniem dnia 4 kwietnia 2013 r. sygn. akt 4010/12/2013 uznała Pana (...) winnym tego, że 27 lipca 2012 r. dokonał wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłatę Przedsiębiorstwu Usługowo – Handlowym (...), wynagrodzenia w kwocie 777 692,37 zł z przekroczeniem o kwotę 6 249,43 zł łącznego wynagrodzenia wykonawcy zadania inwestycyjnego pn „Modernizacja i budowa kompleksu boisk wraz z infrastrukturą towarzyszącą w (...)”, wynikającego z § 5 ust. 1 umowy Nr 48/2010 z dnia 21 kwietnia 2010 r. na wykonanie tego zadania, przez co naruszył przepis art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1214, z późn. zm.) oraz art. 354 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.) w związku z § 5 ust. 1 umowy z dnia 21 kwietnia 2010 r. Nr 48/2010 na wykonanie „zadania inwestycyjnego pn. Modernizacja i budowa kompleksu boisk wraz z infrastrukturą towarzyszącą w (...)”, zawartej pomiędzy (...) a Przedsiębiorstwem Usługowo – Handlowym (...), co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy. Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 i art. 35 oraz art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych RKO wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO podkreśliła, że według art. 53 ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, może jednak powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków powinno być potwierdzone przez te osoby dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wykazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.

RKO uznała, że Obwiniony popełnił czyn w sytuacji, gdy nie wiedział, że brakuje upoważnienia do dokonywania wydatku, które wynikało z zaciągniętego wcześniej zobowiązania z firmą Przedsiębiorstwo Usługowo – Handlowe (...).

Wymierzając Obwinionemu karę upomnienia, RKO miała na względzie niski stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz niedołożenie przez Obwinionego staranności przy podejmowaniu decyzji o wydatkowaniu środków publicznych, która jest wymagana od kierownika jednostki sektora finansów publicznych. Przy wymiarze kary RKO miała ponadto na uwadze, że Obwiniony był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Od orzeczenia pismem z dnia 9 maja 2013 r. zostało wniesione odwołanie Obwinionego Pana (...) reprezentowanego przez obrońcę r. pr. (...), w którym zaskarżone zostało orzeczenie w całości z wnioskiem o zmianę zaskarżonego orzeczenia poprzez uniewinnienie (...) od zarzucanego czynu, względnie w razie uznania, że Obwiniony popełnił zarzucany czyn o zmianę orzeczenia w części dotyczącej wymierzenia kary poprzez odstąpienie od wymierzenia kary Obwinionemu, albowiem stopień szkodliwości zarzucanego Obwinionemu czynu nie jest znaczny.

W uzasadnieniu do odwołania podniesiono, że brak w dokumentacji druku upoważnienia pracownika dokonującego czynności sprawdzających nie świadczy o złamaniu zasad ostrożności wymaganych przy podejmowaniu działań związanych z realizacją obowiązków kierownika jednostki. Obwiniony ustalił, że na dokumencie znajduje się właściwy opis wydatku i akceptacja wydatku wraz z podpisem pracownika odpowiedzialnego za realizację czynności finansowo – księgowych.

Wskazano także, że RKO nie uwzględniła okoliczności faktycznych podnoszonych przez Obwinionego o przeprowadzanych rozmowach w obecności Skarbnika Gminy z pracownikiem, który popełnił błąd. Obwiniony podniósł, że jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, składając podpis na fakturze podpisanej przez księgową i Skarbnika Gminy, mógł w sposób uzasadniony pozostawać w przekonaniu, że podnoszony wydatek zgodny jest z budżetem gminy tak, co do zasady jak i co do wysokości (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 stycznia 2010 r. sygn. akt V SA/Wa 648/09).

W razie nieuwzględnienia podnoszonych przez Obwinionego okoliczności zauważono w odwołaniu, że wymierzona kara jest zbyt surowa. Stwierdzona nieprawidłowość nie była znaczna i stanowiła 0,29% należnej kwoty umowy. Ponadto RKO powinna uwzględnić na korzyść Obwinionego wprowadzenie procedury podwójnego sprawdzania wydatku (księgowa, skarbnik) oraz brak zaistnienia w dotychczasowej pracy tych osób błędów w zakresie wyliczeń.

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą (dalej zwaną GKO) w dniu 24 października 2011 r. Zastępca Głównego Rzecznika Naruszenia Dyscypliny Finansów Publicznych poparł argumenty Obwinionego oraz wyraził wątpliwość odnośnie do możliwości postawienia zarzutu określonego w art. 11 ustawy w sytuacji, kiedy doszło do naruszenia przepisów art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Po zapoznaniu się ze sprawą i przeprowadzeniu rozprawy GKO zauważyła, co następuje. Istota toczącego się postępowania dotyczy wykazania, czy w sprawie doszło do naruszenia przepisów art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych przez Wójta Gminy (...), a konsekwencji, czy wyczerpuje to znamiona czynu określonego w przepisach art. 11 ustawy. Przywołane przepisy ustawy o finansach publicznych stanowią, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, zaś wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Wydatek ze środków publicznych musi być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44

ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Złamanie tej reguły i wydatkowanie środków z naruszeniem przepisów (w szczególności ustaw, umów międzynarodowych, aktów wykonawczych, umów cywilnoprawnych) dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych wynikać musi z dyspozycji wyznaczonej przez uregulowania prawne oraz z dyspozycji wyznaczonej przez uregulowania finansowe. Uregulowania prawno-finansowe odnoszące się do zakresu upoważnienia i zakresu dokonywania wydatków ze środków publicznych zawiera ustawa o finansach publicznych. Przepisy te mają charakter *lex specialis* w stosunku do przepisów prawa materialnego. Uszczegółwiają one bowiem sam sposób dokonywania wydatku, a mianowicie precyzują, że wydatki te mogą być ponoszone w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W przedmiotowej sprawie ocena stanu faktycznego, na tle stanu prawnego przedstawionego powyżej, powinna być dokonana na gruncie umowy z dnia 21 kwietnia 2010 r. Nr 48/2010 podpisanej przez Wójta Gminy Pana (...) z Przedsiębiorstwem Usługowo – Handlowym (...) oraz dowodów zapłaty, tj. faktur VAT wystawianych przez wykonawcę w trybie przewidzianym w § 5 tej umowy. Z § 5 ust. 5 umowy wynika, że rozliczenie pomiędzy stronami za wykonane roboty następować będzie sukcesywnie, kwartalnie, na podstawie faktur wystawionych przez wykonawcę, na podstawie zatwierdzonego protokołu częściowego odbioru robót, natomiast z § 5 ust. 6 tej umowy wynika, że protokół częściowego odbioru robót sporządzony będzie przez kierownika budowy (robót), na podstawie elementów zestawionych w tabeli elementów rozliczeniowych, którą przygotowuje wykonawca i uzgodni z zamawiającym niezwłocznie po podpisaniu umowy, po podpisaniu protokołu przez inspektora nadzoru inwestorskiego i zatwierdzeniu przez zamawiającego. Realizacja umowy została udokumentowana następującymi fakturami:

1. 22/2010 z 28.07.2010 na kwotę 265 002,64 zł potwierdzoną przez:
 - inspektora nadzoru Pana (...) w części dotyczącej wykonania robót wymienionych w fakturze z kosztorysem inwestorskim przedmiotem robót wg pozycji wymienionych w protokole (bez daty),
 - skarbnika Gminy Pana (...) pod względem formalno-rachunkowym w dniu 10.08.2010 r.,
 - wójta Gminy Pana (...) pod względem merytorycznym w dniu 10.08.2010 r.,
 - wójta Gminy Pana (...) i skarbnika Gminy Pana (...) zatwierdzającego środki do wypłaty w dniu 10.08.2010 r.
2. 30/2010 z 2.11.2010 na kwotę 82 560,00 zł potwierdzoną przez:
 - inspektora nadzoru Pana (...) w części dotyczącej wykonania robót wymienionych w fakturze z kosztorysem inwestorskim i przedmiotem robót wg pozycji wymienionych w protokole (bez daty),
 - skarbnika Gminy Pana (...) pod względem formalno-rachunkowym w dniu 3.11.2010 r.,
 - wójta Gminy Pana (...) pod względem merytorycznym w dniu 3.11.2010 r.,
 - wójta Gminy Pana (...) i skarbnika Gminy Pana (...) zatwierdzającego środki do wypłaty w dniu 3.11.2010 r.
- 33/2010 z 9.12.2010 na kwotę 233 187,30 zł potwierdzoną przez:
 - inspektora nadzoru Pana (...) w części dotyczącej wykonania robót wymienionych w fakturze z kosztorysem inwestorskim i przedmiotem robót wg pozycji wymienionych w protokole (bez daty),
 - skarbnika Gminy Pana (...) pod względem formalno-rachunkowym w dniu 23.12.2010 r.,

Sygn. akt BDF1/4900/48/53/13/RWPD-49748

- wójta Gminy Pana (...) pod względem merytorycznym w dniu 23.12.2010 r.,
- wójta Gminy Pana (...) i skarbnika Gminy Pana (...) zatwierdzającego środki do wypłaty w dniu 23.12.2010 r.
- 04/2011 z 18.02.2011 na kwotę 193 057,64 zł potwierdzoną przez:
- skarbnika Gminy Pana (...) na kwotę 191 488,06 zł (kwota 193 057,64 zł została skreślona) z tytułu zrealizowanych prac budowlanych (bez daty),
- p. (...) (brak pieczętki) pod względem formalno-rachunkowym w dniu 28.02.2011 r. – odrębny wpis (skreślone daty: 20.02.2011, 3.03.2011 daty postawione datownikami),
- wójta Gminy Pana (...) pod względem merytorycznym w dniu 10.08.2010 r. – odrębny wpis (skreślone daty: 20.02.2011, 3.03.2011 daty postawione datownikami),,
- wójta Gminy Pana (...) i skarbnika Gminy Pana (...) zatwierdzającego środki w kwocie 193 057,64 zł do wypłaty w dniu 28.02.2011 r. – odrębny wpis (skreślone daty: 20.02.2011, 3.03.2011 daty postawione datownikami),
- 10/2011 z 19.07.2011 na kwotę 61 500 zł potwierdzoną przez:
- skarbnika Gminy Pana (...) na kwotę 61 000 zł (kwota 61 500 zł została skreślona) z tytułu zrealizowanych prac budowlanych (bez daty),
- podpis nieczytelny, brak pieczętki pod względem formalno-rachunkowym w dniu 22.07.2011 r.,
- wójta Gminy Pana (...) pod względem merytorycznym w dniu 21.07.2011 r.,
- wójta Gminy Pana (...) i skarbnika Gminy Pana (...) zatwierdzającego środki w kwocie 61 500 zł do wypłaty w dniu 21.07.2011 r.,
- 35/2011 z 30.12.2011 na kwotę 300 449,48 zł potwierdzoną przez:
- skarbnika Gminy Pana (...) na kwotę 298 006,80 zł z tytułu zrealizowanych prac budowlanych (bez daty),
- podpis nieczytelny, brak pieczętki pod względem formalno-rachunkowym w dniu 01.02.2012 r.,
- wójta Gminy Pana (...) pod względem merytorycznym w dniu 01.02.2012 r.,
- wójta Gminy Pana (...) i skarbnika Gminy Pana (...) zatwierdzającego środki w kwocie 300 449,48 zł do wypłaty w dniu 01.02.2012 r.,
- 03/2012 z 17.02.2012 na kwotę 77 711,89 zł potwierdzoną przez:
- skarbnika Gminy Pana (...) na kwotę 77 080,09 zł (kwota 77 711,89 została skreślona) z tytułu zrealizowanych prac budowlanych (bez daty),
- podpis nieczytelny, brak pieczętki pod względem formalno-rachunkowym w dniu 14.03.2012 r.,
- wójta Gminy Pana (...) pod względem merytorycznym w dniu 14.03.2012 r. (data wg datownika 15.03.2012 została skreślona),
- wójta Gminy Pana (...) i skarbnika Gminy Pana (...) zatwierdzającego środki w kwocie 77 711,89 zł do wypłaty w dniu 16.03.2012 r. (data wg datownika 15.03.2012 została skreślona),
- 7/1/2012 z 02.04.2012 na kwotę 135 961,22 zł potwierdzoną przez:
- skarbnika Gminy (...) (kwoty wielokrotnie skreślone – brak ogólnej kwoty, z sumowania wynika kwota 134 855,75 zł) z tytułu zrealizowanych prac budowlanych (bez daty),
- podpis nieczytelny, brak pieczętki pod względem formalno-rachunkowym w dniu 27.04.2012 r.,
- wójta Gminy Pana (...) pod względem merytorycznym w dniu 27.04.2012 r.,

- wójta Gminy Pana (...) i skarbnika Gminy Pana (...) zatwierdzającego środki w kwocie 135 961,22 zł do wypłaty w dniu 27.04.2012 r.,
- 20/2012 z 24.07.2012 na kwotę 777 692,37 zł potwierdzoną przez:
- skarbnika Gminy Pana (...) na kwotę (kwoty wielokrotnie skreślone, brak ogólnej kwoty – z sumowania wynika kwota 771 370,61 zł z tytułu zrealizowanych prac budowlanych (bez daty),
- podpis nieczytelny, brak pieczętki pod względem formalno-rachunkowym w dniu 27.07.2012 r.,
- wójta Gminy Pana (...) pod względem merytorycznym w dniu 27.07.2012 r.,
- wójta Gminy Pana (...) i skarbnika Gminy Pana (...) zatwierdzającego środki w kwocie 777 692,37 zł do wypłaty w dniu 27.07.2012 r.

Szczegółowa analiza sposobu opisanego faktur VAT od wykonawcy jest niezbędna wobec podniesionego przez Obwinionego w odwołaniu argumentu, że „na dokumencie znajduje się właściwy opis wydatku, akceptacja wysokości wydatku wraz z podpisem pracownika (księgowej) odpowiedzialnego za realizację czynności finansowo-księgowych w jednostce”. Powyższe zostało podniesione na okoliczność wykazania, że Wójt dochował wymaganej staranności przy zatwierdzaniu faktur.

Przedstawiony wyżej sposób opisanego faktur nie potwierdza jednak słuszności przyjętego przez Obwinionego założenia. Bez konieczności dodatkowej weryfikacji z innymi dokumentami opisy te wskazują na takie nieprawidłowości, które zdaniem, GKO powinny skutkować koniecznością podjęcia przez kierownika jednostki decyzji o ich weryfikacji i uzupełnieniu. Jedynie trzy pierwsze ww. faktury zawierają w opisie informację o stanie realizacji robót potwierdzonym przez inspektora nadzoru. Pozostałe natomiast w ogóle nie odnoszą się do protokołu częściowego odbioru robót, co jest niezgodne z treścią § 5 ust. 6 podpisanej z wykonawcą umowy. Wprawdzie znajdują się w opisie wartości przypisane do poszczególnych etapów realizacji inwestycji, jednak nie można potwierdzić, czy są one zgodne z tabelą elementów rozliczeniowych, którą przygotował wykonawca i uzgodnił z zamawiającym niezwłocznie po podpisaniu umowy. Ponadto w opisie niektórych faktur suma wyszczególnionych kwot nie była zgodna z zatwierdzonym do wypłaty wydatkiem przez Wójta Pana (...). Dotyczy to faktur wykazanych pod nr 8 i 9. W przypadku natomiast faktur pod poz. 4,5,6 i 7 kwoty wynikające z opisu na fakturze zostały skreślone i poprawione na inną wartość, przy czym zatwierdzona do wypłaty kwota nie była zgodna z poprawioną kwotą. Na uwagę zasługuje fakt, że zarówno pod opisem na fakturze zawierającym liczne poprawki, jak i na pieczęcie zatwierdzenia środków do wypłaty znajduje się podpis skarbnika Gminy Pana (...). Liczne skreślenia kwot na dokumentach, poprawiane wielokrotnie daty, brak przywołania protokołu częściowego odbioru robót oraz niezgodności kwot wynikające wprost z porównania kwot na opisie faktury powodują, że GKO nie może uznać za zasadny argument Obwinionego o dołożeniu staranności przy zatwierdzaniu wydatków do wypłaty na podstawie przedłożonych przez pracowników faktur. Zasadnie zatem RKO orzekła, że działanie Obwinionego skutkujące popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wynikało głównie z niedopełnieniem przez niego staranności przy podejmowaniu decyzji o wydatkowaniu środków publicznych

GKO nie podziela tym samym stanowiska Obwinionego popartego wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 8 stycznia 2010 r. sygn. akt VSA/Wa648/09, że „jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, składając na fakturze podpisaną przez księgową i Skarbnika Gminy, mógł w sposób uzasadniony pozostawać w przekonaniu, że ponoszony wydatek zgodny jest z budżetem gminy tak, co do zasady jak i co do wysokości”. Jak wyżej wykazano, proste zestawienie kwot i sposób dokonania opisu na fakturach nie pozwala na poparcie postawionej wyżej tezy.

GKO podzieliła także stanowisko I instancji o przypisaniu odpowiedzialności Wójtowi Gminy w (...) Panu (...) za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem dotyczącym art. 53 ustawy o finansach publicznych, kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, natomiast powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki nie wyłącza odpowiedzialności kierownika jednostki za gospodarkę finansową.

Wyżej wskazany stan faktyczny sprawy przesądza zatem, że Obwinionemu można przypisać winę, ponieważ nie zachował staranności wymaganej od kierownika jednostki w opisanych okolicznościach.

GKO nie przychyliła się także do wniosku Obwinionego o zmianę orzeczenia w części dotyczącej wymierzenia kary poprzez odstąpienie od wymierzenia kary, ponieważ stopień szkodliwości zarzucanego Obwinionemu czynu nie jest znaczny. Treść art. 28 ustawy wskazuje na możliwość nie dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jednak przy ocenie sposobu i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych należy brać pod uwagę całokształt okoliczności faktycznych towarzyszących temu naruszeniu. Odniesienie szkodliwości naruszeń wyłącznie do finansowego wymiaru czynu jest błędem, zwłaszcza, że okoliczności wskazane w art. 28 ustawy mają charakter katalogu przykładowego. Rozstrzygając sprawę, organ orzekający na równi ma uwzględnić wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia oraz skutki naruszenia. Ocena stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy wskazuje na bardzo wiele nieprawidłowości na etapie sprawowania kontroli wstępnej przy ocenie dowodów księgowych. Brak reakcji na tym etapie, co było wielokrotnie powtarzane, czyli sześć razy w okresie od 12.02.2011 do 27.07.2012, nie pozwala na taką ocenę sytuacji, która uzasadniałaby zastosowanie przesłanek określonych w art. 28 ustawy. Ponadto GKO uwzględniła także, że Obwiniony był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.