



**GŁÓWNA KOMISJA ORZEKAJĄCA**  
**w Sprawach o Naruszenie**  
**Dyscypliny Finansów Publicznych**

Warszawa, 29 marca 2012 r.

Nr akt BDF1/4900/29/27/12/545

**ORZECZENIE**

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych:

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	Maria Karlikowska
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	Anna Dąbrowska-Puszkiewicz (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Agata Kasica
<b>Protokolant:</b>		Magdalena Zych

rozpoznała na rozprawie w dniu 29 marca 2012 r. przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Roberta Wydry, odwołanie wniesione przez obrońcę Pana (...) - pełniącego w czasie przypisanego mu czynu funkcję Wójta Gminy (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi z 29 listopada 2011 r., sygn. akt NDB-5000/Ł/48/2010.

Odwołanie wniesiono w zakresie, w którym Komisja Orzekająca I instancji uznała (...) odpowiedzialnym za umyślne naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w:

- 1) art. 14 pkt 1-3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na nieterminowym opłaceniu przez Gminę (...) składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i składek na Fundusz Pracy za okres styczeń - wrzesień 2009 r. Łączna kwota składek za wskazany wyżej okres, wg deklaracji, wynosiła – 424.192,29 zł, przy czym terminowo uregulowano tylko część składek należnych za okres kwiecień - wrzesień 2009 r., w łącznej kwocie - 22.871,58 zł, tym samym po terminie uregulowano składki w łącznej wysokości – 401.320,71 zł. Z tytułu nieterminowych płatności składek jednostka uiściła odsetki za zwłokę w wysokości 6.332,00 zł.

Szczegółowe zestawienie terminów zapłaty wyżej wskazanych składek przedstawia się następująco:

okres składkowy	termin płatności	rodzaj ubezpieczenia	wysokość składki wg deklaracji	termin zapłaty	wpłacona kwota	odsetki
styczeń 2009	5.02.2009	społeczne	29.354,86	<u>11.03.2009</u>	1.900,32	19,00
				<u>22.05.2009</u>	26.491,25	824,00
				<u>03.08.2009</u>	963,29	50,00
		zdrowotne	9.688,52	<u>11.03.2009</u>	525,19	0,00
				<u>22.05.2009</u>	9.076,63	282,00
				<u>03.08.2009</u>	86,70	00
Fundusz pracy	2.932,36	<u>11.03.2009</u>	161,60	0,00		
		<u>22.05.2009</u>	2.770,76	86,00		
luty 2009	5.03.2009	społeczne	32.125,41	<u>24.03.2009</u>	2.069,43	0,00
				<u>22.05.2009</u>	30.055,98	674,00
		zdrowotne	9.664,76	<u>24.03.2009</u>	584,96	0,00
				<u>22.05.2009</u>	9.079,80	203,00
		Fundusz pracy	3.007,43	<u>24.03.2009</u>	184,54	0,00
				<u>22.05.2009</u>	2.822,87	63,00
		<u>25.06.2009</u>	0,02	0,00		
marzec 2009	6.04.2009	społeczne	33.248,77	<u>21.04.2009</u>	677,04	0,00
				<u>12.06.2009</u>	32.571,73	618,00
		zdrowotne	11.950,09	<u>21.04.2009</u>	3.229,00	0,00
				<u>12.06.2009</u>	8.721,09	166,00
		Fundusz pracy	2.839,95	<u>21.04.2009</u>	57,58	0,00
				<u>12.06.2009</u>	2.782,37	53,00
kwiecień 2009	5.05.2009	społeczne	30.718,31	<u>22.05.2009</u>	1.565,09	7,00
				<u>12.06.2009</u>	29.146,22	310,00
				<u>25.06.2009</u>	7,00	0,00
		zdrowotne	10.266,88	<u>29.04.2009</u>	593,10	0,00
				<u>12.05.2009</u>	230,40	0,00
				<u>22.05.2009</u>	421,90	0,00
		<u>12.06.2009</u>	9.251,88	98,00		
Fundusz pracy	3.027,97	<u>22.05.2009</u>	133,11	0,00		
		<u>12.06.2009</u>	2.894,86	31,00		
maj 2009	5.06.2009	społeczne	33.850,44	<u>22.05.2009</u>	2.708,14	0,00
				<u>12.06.2009</u>	31.142,30	36,00
		zdrowotne	10.017,22	<u>22.05.2009</u>	730,02	0,00
				<u>12.06.2009</u>	9.056,80	10,00
		Fundusz pracy	3.056,43	<u>22.05.2009</u>	230,30	0,00
				<u>12.06.2009</u>	2.826,13	0,00

czerwiec 2009	6.07.2009	społeczne	38.235,68	10.06.2009	198,52	0,00
				23.06.2009	2.398,27	0,00
				<u>15.10.2009</u>	35.638,89	986,00
		zdrowotne	11.003,16	10.06.2009	218,47	0,00
				23.06.2009	626,98	0,00
				<u>15.10.2009</u>	10.157,71	281,00
		Fundusz pracy	3.434,61	10.06.2009	16,89	0,00
				23.06.2009	203,95	0,00
				<u>15.10.2009</u>	3.230,66	89,00
lipiec 2009	5.08.2009	społeczne	35.155,39	21.07.2009	77,78	0,00
				22.07.2009	2.247,18	0,00
				29.07.2009	102,08	0,00
				<u>15.10.2009</u>	32.728,35	637,00
		zdrowotne	10.415,71	21.07.2009	20,97	0,00
				22.07.2009	605,76	0,00
				29.07.2009	47,51	0,00
				29.07.2009	211,95	0,00
		<u>15.10.2009</u>	9.529,52	185,00		
Fundusz pracy	2.730,44	21.07.2009	6,62	0,00		
		22.07.2009	191,10	0,00		
		<u>15.10.2009</u>	2.532,72	49,00		
sierpień 2009	7.09.2009	społeczne	36.258,00	14.08.2009	661,58	0,00
				19.08.2009	3.370,77	0,00
				<u>15.10.2009</u>	32.225,65	335,00
		zdrowotne	10.778,81	14.08.2009	502,34	0,00
				19.08.2009	908,64	0,00
				<u>15.10.2009</u>	9.367,83	98,00
		Fundusz pracy	2.801,27	14.08.2009	56,26	0,00
				19.08.2009	286,65	0,00
				<u>15.10.2009</u>	2.458,36	26,00
wrzesień 2009	5.10.2009	społeczne	34.326,99	02.10.2009	3.975,78	0,00
				<u>15.10.2009</u>	30.351,21	83,00
		zdrowotne	10.499,29	30.09.2009	33,75	0,00
				02.10.2009	1.071,72	0,00
				<u>15.10.2009</u>	9.393,82	26,00
		Fundusz pracy	2.803,54	02.10.2009	338,10	0,00
<u>15.10.2009</u>	2.465,44			7,00		
ogółem	-	-	424192,29	-	424209,18	6.332,00

- 2) art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na niewykonaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, w wyniku czego Gmina (...) zapłaciła odsetki za zwłokę oraz inne opłaty w łącznej kwocie 166.532,07 zł, co dotyczyło zobowiązań z tytułu:
- PUP „(...)” sp. z o.o. z (...) w likwidacji - tytułem nieterminowanego uregulowania należności wynikającej z faktury nr 13/B/2007 z dnia 4 września 2007 r. - Gmina zapłaciła odsetki w kwocie – 63.098,99 zł, w tym: 16 stycznia 2009 r. – 12.000,00 zł, 18 maja 2009 r. – 14.924,54 zł, 16 września 2009 r. – 12.863,36 zł oraz 19 listopada 2009 r. – 23.311,09 zł,
  - PHU „(...)” (...) - tytułem nieterminowanego uregulowania należności wynikającej z faktury nr 630/12/2007 z dnia 19 grudnia 2007 r. - Gmina zapłaciła w dniu 15 czerwca 2009r. odsetki w kwocie – 10.077,41 zł,
  - (...) sp. z o.o. z (...) - tytułem nieterminowanego uregulowania należności wynikających z faktur nr 19/2008 z dnia 31 grudnia 2008 r., nr 6/2008 z dnia 29 kwietnia 2008 r., nr 8/2007 z dnia 11 czerwca 2007 r. oraz nr 5/2007 z dnia 22 marca 2007 r. - Gmina zapłaciła w dniu 23 czerwca 2009 r. odsetki w kwocie - 2.730,83 zł,
  - (...) - tytułem nieterminowanego uregulowania należności wynikających z faktur: nr 78/07 z dnia 24 maja 2007 r., nr 117/07 z dnia 13 lipca 2007 r. oraz nr 137/07 z dnia 21 sierpnia 2007 r. - Gmina zapłaciła w dniu 23 czerwca 2009 r. odsetki w kwocie - 4.346,89 zł,
  - „(...)” sp. z o.o. z (...) - tytułem nieterminowanego uregulowania należności wynikających z faktur: nr 00008/05/07 z dnia 16 maja 2007 r., nr 00223/05/07 z dnia 16 maja 2007b r., nr 00416/12/07 z dnia 30 grudnia 2007 r., nr 00417/12/07 z dnia 30 grudnia 2007 r. oraz nr 00209/01/08 z dnia 17 stycznia 2008 r. - Gmina zapłaciła odsetki w kwocie – 677,95 zł, w tym: 12 grudnia 2008 r. – 598,89 zł oraz 16 lutego 2009 r. – 79,06 zł,
  - ponadto, w związku z wystąpieniem przez firmy: PUP „(...)” sp. z o.o. z (...) w likwidacji, PHU „(...)” (...) oraz „(...)” sp. z o.o. z (...) na drogę postępowania sądowego, w celu uzyskania zapłaty należnego wynagrodzenia, Gmina poniosła także koszty postępowania sądowego w łącznej wysokości 20.600,00 zł (odpowiednio: 15.278,00 zł, 4.680,00 zł oraz 642,00 zł), a w związku z należnością PUP „(...)” sp. z o.o. z (...) w likwidacji także koszty zastępstwa adwokackiego w wysokości 15.000,00 zł oraz koszty komornicze w wysokości 50.000,00 zł.

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła obwinionemu (...) za przypisane czyny łączną karę nagany oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 282,27 zł.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 i 2a ustawy,

#### orzeka:

- 1) Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 3 ustawy umarza postępowanie wobec obwinionego w zakresie zarzutu umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 16 ust. 1, polegającego na niewykonaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, w wyniku czego Gmina (...) zapłaciła odsetki za zwłokę, co dotyczyło zobowiązań wobec:

- (...) sp. z o.o. z (...) - tytułem nieterminowanego uregulowania należności wynikających z faktur nr 8/2007 z dnia 11 czerwca 2007 r. z terminem płatności do dnia 3 lipca 2007, nr 5/2007 z dnia 22 marca 2007 r. z terminem płatności do dnia 13 kwietnia 2007 r. - Gmina zapłaciła w dniu 23 czerwca 2009 r. odsetki w kwocie - 2.730,83 zł;
- (...) - tytułem nieterminowanego uregulowania należności wynikających z faktur: nr 78/07 z dnia 24 maja 2007 r. z terminem płatności do dnia 31 maja 2007 r., nr 117/07 z dnia 13 lipca 2007 r. z terminem płatności do dnia 20 lipca 2007 r. oraz nr 137/07 z dnia 21 sierpnia 2007 r. z terminem płatności do dnia 4 września 2007 r. - Gmina zapłaciła w dniu 23 czerwca 2009 r. odsetki w kwocie - 4.346,89 zł;
- „(...)” sp. z o.o. z (...) - tytułem nieterminowanego uregulowania należności wynikających z faktur: nr 00008/05/07 z dnia 16 maja 2007 r. z terminem płatności do dnia 25 maja 2007 r., nr 00223/05/07 z dnia 16 maja 2007 r. z terminem płatności do dnia 16 sierpnia 2007 r.

2) W pozostałym zakresie utrzymuje w mocy orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji.

### **Pouczenie:**

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy 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**

W oparciu o zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych złożone przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, wszczął postępowanie wyjaśniające wobec Pana (...) - pełniącego w czasie popełnienia zarzuczanych czynów funkcję Wójta Gminy (...), w zakresie naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 14 pkt 1-3, art. 16 ust. 1 oraz art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego Rzecznik Dyscypliny ustalił, że w okresie od grudnia 2008 roku do września 2009 roku Urząd Gminy (...) regulował zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz na Fundusz Pracy z przekroczeniem terminów zapłaty składek, które Gmina (...) powinna uiścić za dany miesiąc nie później niż do dnia 5 następnego miesiąca. Powyższe wynika z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - w zakresie ubezpieczeń społecznych, z art. 87 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych - w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego oraz z art. 107 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy - w zakresie składek na Fundusz Pracy.

Łączna kwota składek za wskazany okres, wg deklaracji wynosiła - 467.355,95 zł, przy czym

terminowo uregulowano tylko część składek należnych za okres od kwietnia do września 2009 roku w łącznej kwocie - 22.641,18 zł. Po terminie uregulowano składki w łącznej wysokości - 444.714,77 zł. Z tytułu nieterminowych płatności składek jednostka uiściła odsetki za zwłokę w wysokości 8.021,00 zł.

W związku z powyższym Rzecznik podkreślił, że składki z ww. tytułów zostały uregulowane po upływie terminów ustawowych, z naruszeniem przywołanych przepisów, co wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 14 pkt 1 - 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rzecznik ustalił, że odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych ponosi (...), który jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, na mocy art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) - od dnia 1 stycznia 2010 roku - na mocy art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) - ponosił odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

W oparciu o zgromadzony materiał dowodowy, Rzecznik Dyscypliny stwierdził ponadto, że Gmina (...) nieterminowo realizowała zobowiązania, co w efekcie skutkowało koniecznością zapłaty odsetek za zwłokę. Powyższe dotyczyło zobowiązań wobec następujących kontrahentów.

1. Przedsiębiorstwo usługowo-produkcyjne "(...)" sp. z o.o. z (...) w likwidacji, który to podmiot na podstawie faktury nr 13/B/2007 z dnia 4 września 2007 roku obciążył Gminę (...), tytułem wykonania na jej rzecz robót budowlanych kwotą 799.017,45 zł. Zobowiązanie, którego termin płatności upłynął w dniu 31 grudnia 2007 roku, zostało częściowo uregulowane w dniach: 8 maja 2008 roku i 13 czerwca 2008 na łączną kwotę 182.000 zł. W związku z nieuregulowaniem należności Przedsiębiorstwo "(...)" obciążyło Gminę ustawowymi odsetkami. W dniu 7 maja 2009 roku Sąd Okręgowy w (...) I Wydział Cywilny wydał nakaz zapłaty, na podstawie którego zobowiązał Gminę (...) do zapłaty na rzecz PUP "(...)" sp. z o.o. w likwidacji kwoty 644.805,35 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 23 marca 2009 roku do dnia zapłaty oraz kwoty 15.278,00 zł tytułem kosztów procesu w tym kwoty 7.217,00 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego. Z ustaleń poczynionych przez Rzecznika Dyscypliny wynika, że Gmina (...) tytułem nieterminowego uregulowania należności wynikającej z faktury nr 13/B/2007 z dnia 4 września 2007 roku, zapłaciła odsetki w łącznej kwocie - 63.098,99 zł, w tym w dniach: 16 stycznia 2009 roku w kwocie 12.000,00 zł, 18 maja 2009 roku w kwocie 14.924,54 zł, 16 września 2009 roku w kwocie 12.863,36 zł oraz 19 listopada 2009 roku w kwocie 23.311,09 zł. Jednocześnie Rzecznik wskazał, że określona, jako należność główna, kwota 644.805,35 zł obejmowała kwotę 617.017,45 zł, która stanowiła nieuregulowaną zaległość wynikającą z faktury nr 13/B/2007 z dnia 4 września 2007 roku oraz kwotę 27.787,90 zł, która wynikała z not odsetkowych sporządzonych za okres od dnia 1 stycznia 2008 roku do dnia 9 marca 2009 roku, przy czym uregulowana w dniu 18 maja 2009 roku część tej kwoty w wysokości 14.924,54 zł nie pomniejszyła zaległości, co oznacza, że odsetki w wysokości 14.924,54 zł zostały zapłacone dwukrotnie, tj. w dniu 18 maja 2009 roku bezpośrednio wierzycielowi oraz powtórnie Komornikowi Sądowemu w wyniku zapłaty należności głównej. Ponadto, w związku z wystąpieniem przez wierzyciela na drogę postępowania sądowego Gmina (...) poniosła koszty postępowania sądowego w wysokości 15.278,00 zł, koszty zastępstwa w postępowaniu egzekucyjnym w wysokości 15.000,00 zł oraz koszty komornicze w wysokości 50.000,00 zł.
2. Przedsiębiorstwo Handlowo-usługowe (...) (...), które na podstawie faktury nr

630/12/2007 z dnia 19 grudnia 2007 roku, płatnej do dnia 18 stycznia 2008 roku, obciążyło Gminę (...) kwotą 74.913,53 zł, tytułem modernizacji drogi (...). Wykonawca, wobec bezskuteczności wezwań do zapłaty, w dniu 10 marca 2009 roku skierował sprawę na drogę postępowania sądowego, w wyniku czego Sąd Okręgowy I Wydział Cywilny w (...), wydał w dniu 25 marca 2009 roku, nakaz zapłaty przez Gminę (...) na rzecz wierzyciela kwoty 84.990,94 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia 12 marca 2009 roku do dnia zapłaty oraz kwoty 4.680,00 zł tytułem kosztów procesu, w tym kwoty 3.617,00 zł tytułem zastępstwa procesowego. Na wyżej wskazaną kwotę składa się należność główna w wysokości 74.913,53 zł oraz odsetki od dnia 18 stycznia 2008 roku do dnia 9 marca 2009 roku w wysokości 10.077,41 zł. Wierzyciel, wobec braku uiszczenia należności, przekazał sprawę do egzekucji Komornikowi Sądowemu w (...). W wyniku prowadzonej egzekucji, Gmina (...) przekazała na rachunek Komornika Sądowego w dniu 15 czerwca 2009 roku kwotę 84.990,94 zł w tym odsetki w wysokości 10.077,41 zł.

3. Przedsiębiorstwo Inżynierii Ochrony Środowiska (...) sp. z o.o. z (...), wobec którego Gmina (...) nieterminowo uregulowała płatności wynikające z następujących tytułów:
- faktura nr 19/2008 z dnia 31 grudnia 2008 roku, opiewająca na kwotę 51.118,00 zł, z terminem płatności do dnia 27 stycznia 2009 roku,
  - faktura nr 6/2008 z dnia 29 kwietnia 2008 roku, opiewająca na kwotę 6.466,00 zł, z terminem płatności do dnia 20 maja 2008 roku,
  - faktura nr 8/2007 z dnia 11 czerwca 2007 roku, opiewająca na kwotę 12.200,00 zł, z terminem płatności do dnia 3 lipca 2007 roku,
  - faktura nr 5/2007 z dnia 22 marca 2007 roku, opiewająca na kwotę 32.330,00 zł, z terminem płatności do dnia 13 kwietnia 2007 roku

Opóźnienia w regulowaniu powyższych faktur doprowadziły do konieczności zapłaty przez Gminę odsetek w kwocie 2.730,83 zł.

4. Zakład Usług Leśnych i Komunalnych (...) z (...), wobec którego Gmina (...) nieterminowo uregulowała płatności wynikające z następujących tytułów:
- faktura nr 78/07 z dnia 24 maja 2007 roku, opiewająca na kwotę 805,20 zł, z terminem płatności do dnia 31 maja 2007 roku,
  - faktura nr 117/07 z dnia 13 lipca 2007 roku, opiewająca na kwotę 5.805,61 zł, z terminem płatności do dnia 20 lipca 2007 roku,
  - faktura nr 137/07 z dnia 21 sierpnia 2007 roku, opiewająca na kwotę 24.861,48 zł, z terminem płatności do dnia 4 września 2007 roku.

Wobec nieuregulowania należności z w/w faktur w terminie Gmina (...) zapłaciła odsetki za zwłokę na kwotę 4.346,89 zł.

5. (...) sp. z o. o. z (...), wobec którego Gmina (...) zalegała z zapłatą należności wynikających z następujących tytułów:
- faktura nr 00008/05/07 z dnia 16 maja 2007 roku,
  - faktura nr 00223/05/07 z dnia 16 maja 2007 roku,
  - faktura nr 00416/12/07 z dnia 30 grudnia 2007 roku,
  - faktura nr 00417/12/07 z dnia 30 grudnia 2007 roku,
  - faktura nr 00209/01/08 z dnia 17 stycznia 2008 roku
- na łączną kwotę 5.555,89 zł.

W dniu 19 grudnia 2008 roku dłużnik złożył pozew o zapłatę kwoty 4.268,81 zł do Sądu Rejonowego w (...) VI Wydział - Sąd Grodzki w (...), który w dniu 31 grudnia 2008 roku

wydał nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym. W związku z tym, Gmina (...) uiściła odsetki za zwłokę w wysokości 677,95 zł i poniosła koszty procesu w kwocie 642,00 zł.

Rzecznik Dyscypliny zgromadził materiał dowodowy, który potwierdził okoliczność zaistnienia rozbieżności pomiędzy danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-28S miesięcznym z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 marca 2009 roku, a danymi wynikającymi z ewidencji księgowej wg stanu na dzień 31 marca 2009 roku. Materiał dowodowy potwierdził również, że Gmina (...) zaniechała prowadzenia ewidencji księgowej od dnia 1 kwietnia 2009 roku, nie księgując po tej dacie, przy użyciu urządzeń i technik wskazanych w przyjętej polityce rachunkowości, żadnej operacji gospodarczej. Rejestry dochodów i karty wydatków prowadzono techniką tradycyjną, używając nośników papierowych, co pozostawało w sprzeczności z polityką rachunkowości, przyjętą zarządzeniem Wójta Gminy nr 13/2007 z dnia 7 lutego 2007 roku.

Zgodnie z treścią przywołanego dokumentu, wśród metod prowadzenia ewidencji księgowej, wymieniono jedynie elektroniczne rejestrowanie operacji gospodarczych przy użyciu programów komputerowych, co w ocenie Rzecznika prowadzi do wniosku, że wszystkie dane wykazane z sprawozdaniach budżetowych Rb-28S, sporządzonych za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2009 roku oraz do dnia 30 września 2009 roku, nie miały odzwierciedlenia w ewidencji księgowej.

Odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych Rzecznik przypisał (...), który jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, na mocy art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych - od dnia 1 stycznia 2010 roku - na mocy art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych - ponosił odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Postępowanie Rzecznik zakończył skierowaniem w dniu 20 grudnia 2010 roku do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi, wniosku o ukaranie (...) karą nagany, za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w:

1. art. 14 pkt 1-3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieopłacenie przez jednostkę sektora finansów publicznych: składek na ubezpieczenie społeczne, składek na ubezpieczenie zdrowotne, składek na Fundusz Pracy, albo ich opłacenie w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia lub z przekroczeniem terminu zapłaty. W sprawie niniejszej przekazanie płatności w terminie ww. składek nastąpiły za miesiące: grudzień 2008 roku oraz za okres styczeń-wrzesień 2009 roku w łącznej kwocie 444.714,77 zł, naruszeniem art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
2. art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat, poprzez niewykonanie zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, czego skutkiem była zapłata przez Gminę (...), odsetek za zwłokę na rzecz kontrahentów: PUP (...) sp. z o. o. z (...) w likwidacji - tytułem nieterminowego



uregulowania należności wynikającej z faktury nr 13/B/2007 z dnia 4 września 2007 roku - Gmina zapłaciła odsetki w kwocie 63.098,99 zł, w tym: 16 stycznia 2009 roku - 12.000,00 zł, 18 maja 2009 roku - 14.924,54 zł, 16 września 2009 roku - 12.863,36 zł oraz 19 listopada 2009 roku - 23.311,09 zł, PHU (...) (...) - tytułem nieterminowego uregulowania należności wynikającej z faktury nr 630/12/2007 z dnia 19 grudnia 2007 roku - Gmina zapłaciła w dniu 15 czerwca 2009 roku odsetki w kwocie - 10.077,41 zł, PIOŚ (...) sp. z o. o. z (...) - tytułem nieterminowego uregulowania należności wynikających z faktur: nr 19/2008 z dnia 31 grudnia 2008 roku, nr 612008 z dnia 29 kwietnia 2008 roku, nr 8/2007 z dnia 11 czerwca 2007 roku oraz nr 5/2007 z dnia 22 marca 2007 roku - Gmina zapłaciła w dniu 23 czerwca 2009 roku odsetki w kwocie - 2.730,83 zł, ZULIK (...) z (...) - tytułem nieterminowego uregulowania należności wynikających z faktur: nr 78/07 z dnia 24 maja 2007 roku, nr 117/07 z dnia 13 lipca 2007 roku oraz nr 137/07 z dnia 21 sierpnia 2007 roku - Gmina zapłaciła w dniu 23 czerwca 2009 roku odsetki w kwocie 4.346,89 zł, (...) sp. z o. o. z (...) - tytułem nieterminowego uregulowania należności wynikających z faktur: nr 00008/05/07 z dnia 16 maja 2007 roku, nr 00223/05/07 z dnia 30 grudnia 2007 roku, nr 00416/12/07 z dnia 30 grudnia 2007 roku, nr 00417/12/07 z dnia 30 grudnia 2007 roku oraz nr 00209/01/08 z dnia 17 stycznia 2008 roku - Gmina zapłaciła odsetki w kwocie - 677,95 zł, w tym: 12 grudnia 2008 roku - 598,89, oraz 16 lutego 2009 roku - 76,06 zł. Ponadto w związku z wystąpieniem przez firmy: PUP (...) sp. z o. o. z (...) w likwidacji, PHU (...) (...) oraz (...) sp. z o. o. z (...) na drogę postępowania sądowego, w celu uzyskania zapłaty należnego wynagrodzenia, Gmina poniosła także koszty postępowania sądowego w łącznej wysokości 20.600,00 zł (odpowiednio: 15.278,00 zł, 4.680,00 zł oraz 642,00 zł), a w związku z należnością PUP (...) sp. z o. o. z (...) w likwidacji, także koszty zastępstwa adwokackiego w wysokości 15.000,00 zł oraz koszty komornicze w wysokości 50.000,00 zł.

Powyższe naruszało art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, a od dnia 1 stycznia 2010 roku - art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

3. art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania, albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, poprzez wykazanie w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 marca 2009 roku, danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w następujących podziałach klasyfikacji budżetowej: rozdział 60016 § 4110, § 4210, § 4300, rozdział 75022 § 3030, rozdział 75023 § 4010, § 4110, § 4120, § 4170, § 4210, rozdział 75095 § 4010, rozdział 75412 § 4210 oraz poprzez wykazanie w sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego sporządzonych odpowiednio za okresy od początku roku do dnia: 30 czerwca oraz 30 września 2009 roku, danych, które nie miały odzwierciedlenia w ewidencji księgowej, w związku z faktem zaniechania od 1 kwietnia 2009 roku prowadzenia ewidencji księgowej przy użyciu urządzeń i technik wskazanych w przyjętej polityce rachunkowości, z naruszeniem § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej, a od dnia 8 lutego 2010 roku - § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010

roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Regionalna Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi po rozpoznaniu sprawy na rozprawach w dniach 15 i 29 listopada 2011 roku, po dokonaniu oceny zgromadzonego materiału dowodowego, wysłuchaniu wyjaśnień obwinionego oraz świadka, wydała w dniu 29 listopada 2011 roku orzeczenie, którym umorzyła postępowanie - **w zakresie popełnienia czynu określonego w art. 14 pkt 1 - 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych**, polegającego na przekroczeniu terminu zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy za miesiąc grudzień 2008 rok w kwocie 43.146,77 zł, oraz uniewinniła (...) **od zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienia czynu określonego w art. 14 pkt 1 - 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych** w zakresie składki zdrowotnej wpłaconej w kwocie 230,40zł.

Tym samym orzeczeniem Komisja Orzekająca uznała (...):

- **odpowiedzialnym za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych tj. popełnienie czynu wypełniającego dyspozycję art. 14 pkt 1 - 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych**, polegającego na nieterminowym opłacaniu przez Gminę (...) składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i składek na Fundusz Pracy za okres styczeń - wrzesień 2009 rok. Łączna kwota składek za wskazany wyżej okres, wg deklaracji, wynosiła - 424.192,29 zł, przy czym terminowo uregulowano tylko część składek należnych za okres kwiecień - wrzesień 2009 roku, w łącznej kwocie - 22.871,58 zł, tym samym po terminie uregulowano składki w łącznej wysokości - 401.320,71 zł. Z tytułu nieterminowych płatności składek jednostka uiściła odsetki za zwłokę w wysokości 6.332,00 zł,
- **odpowiedzialnym za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na niewykonaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych**, w wyniku czego Gmina (...) zapłaciła odsetki za zwłokę oraz inne opłaty w łącznej kwocie 166.532,07 zł, co dotyczyło zobowiązań z tytułu:
  - PUP "(...)" sp. z o. o. z (...) w likwidacji - tytułem nieterminowego uregulowania należności wynikającej z faktury nr 134/B/2007 z dnia 4 września 2007 roku - Gmina zapłaciła odsetki w kwocie - 63.098,99 zł w tym 16 stycznia 2009 roku - 12. 000,00 zł, 18 maja 2009 roku - 14.924,54 zł, 16 września 2009 roku - 12.863,36 zł oraz 19 listopada 2009 roku 23.311,09 zł,
  - PHU "(...)" (...) - tytułem nieterminowego uregulowania należności wynikającej z faktury nr 630/12/2007 z dnia 19 grudnia 2007 roku - Gmina zapłaciła w dniu 15 czerwca 2009 roku odsetki w kwocie - 10.077,41 zł,
  - PIOŚ "(...)" sp. z o. o. z (...) - tytułem nieterminowego uregulowania należności wynikających z faktur nr 19/2008 z dnia 31 grudnia 2008 roku, nr 6/2008 z dnia 29 kwietnia 2008 roku, nr 8/2007 z dnia 11 czerwca 2007 roku oraz nr 5/2007 z dnia 22 marca 2007 roku - Gmina zapłaciła w dniu 23 czerwca 2009 roku odsetki w kwocie - 2.7390,83 zł,
  - ZULiK (...) z (...) - tytułem nieterminowego uregulowania należności wynikających z faktur: nr 48/7 z dnia 24 maja 2007 roku, nr 117/07 z dnia 13 lipca 2007 roku oraz nr 137/07 z dnia 21 sierpnia 2007 roku - Gmina zapłaciła w dniu 23 czerwca 2009 roku odsetki w kwocie - 4.346,89 zł,
  - "(...)" sp. z o. o. z (...) - tytułem nieterminowego uregulowania należności wynikających z faktur: nr 00008/05/07 z dnia 16 maja 2007 roku, nr 00223/05107 z dnia 16 maja 2007 roku, nr 00416/12/07 z dnia 30 grudnia 2007 roku, nr

00417/12/07 z dnia 30 grudnia 2007 roku oraz nr 00209/01/08 z dnia 17 stycznia 2008 roku - Gmina zapłaciła odsetki w kwocie - 677,95 zł, w tym: 12 grudnia 2008 roku - 598,89 zł oraz 16 lutego 2009 roku - 79,06 zł,

- Ponadto, w związku z wystąpieniem przez firmy: PUP „Inbud” sp. z o. o. z (...) w likwidacji, PHU „(...)” (...) oraz „(...)” sp. z o. o. z (...) na drogę postępowania sądowego, w celu uzyskania zapłaty należnego wynagrodzenia, Gmina poniosła także koszty postępowania sądowego w łącznej wysokości 20.600,00 zł (odpowiednio: 15.278,00 zł, 4.680,00 zł oraz 642,00 zł), a w związku z należnością PUP „(...)” sp. z o. o. z (...) w likwidacji.

Za czyny objęte orzeczeniem Komisja wymierzyła obwinionemu karę łączną - nagany oraz obciążyła obwinionego kosztami postępowania w kwocie 271,67 zł.

Uzasadniając orzeczenie, Komisja przyjęła, że zawarte we wniosku o ukaranie informacje, co do opóźnień w regulowaniu na rzecz ZUS składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i na Fundusz Pracy w okresie styczeń - wrzesień 2009 roku w pełni się potwierdziły. Potwierdziła się w ocenie Komisji również zapłacona z tego tytułu kwota odsetek karnych, która łącznie wyniosła 6.332,00 zł.

Skład Orzekający doszedł do przekonania, że czyn został popełniony z winy umyślnej, gdyż sytuacja wynikała z przyjęcia pewnej filozofii zarządzania finansami. Skład Orzekający nie dał wiary wyjaśnieniom składanym przez obwinionego, że owa nieterminowość wynikała z negatywnej decyzji wydanej w 2008 roku przez RIO w Łodzi w sprawie zaciągnięcia kredytu przez Gminę (...).

Komisja Orzekająca, dokonując analizy sytuacji finansowej Gminy (...) w latach 2007 - 2009 w oparciu o przedłożony przez Rzecznika materiał dowodowy, doszła do przekonania, że negatywne opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej były wynikiem prowadzonej polityki finansowej w Gminie. Czas, w jakim dopuszczono w Gminie do nieterminowych wpłat zobowiązań trwał nieprzerwanie od kilku lat i wskazuje na działania rozmyślne. Mimo negatywnych opinii wydawanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w zakresie gospodarki finansowej Wójt Gminy nie podjął w tym okresie żadnych działań naprawczych. Plan naprawczy Gminy (...) został sporządzony dopiero w 2010 roku. Komisja Orzekająca uznała również za udowodnione, że Gmina (...) nieterminowo regulowała zobowiązania wobec wskazanych we wniosku o ukaranie kontrahentów, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym - wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Od dnia 1 stycznia 2010 roku tożsama regulacja wynika z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Powyższe, w konsekwencji spowodowało konieczność zapłaty odsetek w łącznej kwocie 80.932,07 zł oraz kosztów postępowania sądowego w łącznej wysokości 20.600,00 zł, kosztów zastępstwa adwokackiego w wysokości 15.000,00 zł oraz kosztów komorniczych w wysokości 50.000,00 zł. Niewykonanie zobowiązań obciążających Gminę (...), czego skutkiem była zapłata odsetek i opłat wypełniało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych opisane w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Uznając za udowodnione popełnienie czynów objętych wnioskiem Rzecznika, Komisja stwierdziła, że odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych ponosi (...), który jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, na mocy art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych - od dnia 1 stycznia 2010 roku - na mocy art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych - odpowiada za całość jej gospodarki finansowej.

Skład Orzekający Komisji uznał, że czyny zostały popełnione z winy umyślnej, gdyż pomimo ciężących na jednostce z mocy prawa zobowiązań publicznoprawnych, jak również zaciągniętych zobowiązań cywilnoprawnych, wynikające z tych tytułów należności nie były regulowane terminowo, czego skutkiem była zapłata odsetek, kar i opłat.

Z tego też względu Skład Orzekający nie doszukał się okoliczności, o którym mowa w art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż nie można tu mówić o znikomym stopniu szkodliwości dla finansów publicznych. Waga naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia oraz skutki naruszenia nie wskazują na znikomą szkodliwość ocenianego czynu dla finansów publicznych.

Zdaniem Składu Orzekającego, ład finansów publicznych wymaga ochrony i nie można stwierdzić, że podejmowane przez Wójta Gminy działania były zgodne z prawem. Kierownik jednostki finansów publicznych powinien na bieżąco analizować sytuację finansową i prowadzić gospodarkę w taki sposób, aby wydatki były zharmonizowane z dochodami, a zobowiązania były regulowane terminowo. Obwiniony wielokrotnie dopuścił do naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez nieterminowe wykonanie zobowiązań jednostki skutkujące zapłatą odsetek, kar i innych opłat.

Odwołanie od powyższego orzeczenia wniósł pełnomocnik obwinionego wnosząc o:

1. uniewinnienie obwinionego co do zarzutów naruszenia art. 14 pkt 1-3 oraz art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 19 ust. 2 ww. ustawy ze względu na brak winy w czasie popełnienia naruszenia,

ewentualnie o:

2. umorzenie postępowania w zakresie naruszenia art. 14 pkt 1-3 oraz art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 28 ww. ustawy ze względu na znikomą społeczną szkodliwość naruszenia dla finansów publicznych.

Odwołujący się podniósł, że główną przyczynę zarzutów należy upatrywać w złej kondycji finansowej, w jakiej znajdowała się Gmina (...) w momencie objęcia stanowiska przez (...). Deficyt budżetowy, jaki Gmina osiągnęła w owym czasie przejawiał się w następnych latach, jako trudności z regulowaniem bieżących oraz zaległych zobowiązań Gminy, w tym na rzecz ZUS oraz innych wierzycieli.

Wójt Gminy (...) w latach 2007 i 2008 rozpoczął proces uzdrawiania finansów Gminy. Jest to z natury proces długotrwały i nie można oczekiwać, że zaległości, jakie miały miejsce w chwili rozpoczęcia kadencji, przy ograniczonych środkach którymi dysponuje gmina, będzie się dało wyrównać w ciągu następnych lat budżetowych. W efekcie podjęcia tego procesu, majątek gminy w chwili obecnej wzrósł dwukrotnie w stosunku do wartości z końca 2005 roku. Z tych powodów, pełnomocnik podaje, że zasadne jest rozpatrywanie działań obwinionego w perspektywie całokształtu działań podjętych w celu ustabilizowania finansów gminy oraz osiągniętych efektów w postaci widocznej poprawy sytuacji ekonomicznej gminy, a obarczenie (...) odpowiedzialnością za negatywne konsekwencje istniejącego w chwili objęcia stanowiska deficytu budżetowego, determinującego sposób gospodarowania finansami gminy przez następne lata, jest nieuzasadnione i krzywdzące dla obwinionego.

Zdaniem odwołującego, Regionalna Komisja Orzekająca nie wykazała winy (...). Wprawdzie materiał dowodowy potwierdza wystąpienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jednakże nie wykazano, że w zaistniałych okolicznościach obwiniony miał obiektywną możliwość postępowania w odmienny sposób i tym samym uniknięcia naruszenia dyscypliny

finansów publicznych. Tymczasem, Skład Orzekający wywodzi odpowiedzialność obwinionego (...) z samego faktu naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz pełnienia przez niego funkcji kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

Powołując się na orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej, wnoszący odwołanie stwierdza, że ustalenia poczynione przez Regionalną Komisję Orzekającą są niewystarczające dla przypisania odpowiedzialności (...) w świetle ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Niezależnie od powyższego, pełnomocnik obwinionego podnosi, że w świetle art. 28 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ocena, czy czyn należy uznać za społecznie szkodliwy powinna być dokonywana przy uwzględnieniu wagi naruszonych obowiązków, sposobu i okoliczności ich naruszenia, a także skutków naruszenia. Jednakże użycie zwrotu "w szczególności" oznacza, że oceniając stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych należy oceniać także inne aspekty, chociażby okoliczności, w których doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie wnoszącego odwołanie, powyższe przemawia za umorzeniem postępowania wobec (...) w zakresie czynu polegającego na naruszeniu art. 14 pkt 1-3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ze względu na znikomą społeczną szkodliwość dla finansów publicznych. Z podobnych względów chybione jest uznanie obwinionego za odpowiedzialnego umyślnego naruszenia art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez niewykonanie zobowiązania (zapłaty wyżej opisanego kredytu), którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub innych opłat.

Rozpoznając sprawę w postępowaniu odwoławczym, Główna Komisja Orzekająca dokonała ustaleń we własnym zakresie i orzekając kierowała się treścią przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 17 grudnia 2004 roku.

Na wstępie podnieść należy, że zgodnie z art. 19 ustawy, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, o ile można jej przypisać winę.

Katalog podmiotów, którym należy przypisać ten rodzaj odpowiedzialności przewidziany jest w przepisach art. 4 ustawy. Według pkt 2 tego artykułu, odpowiedzialności tej podlegają między innymi kierownicy jednostek sektora finansów publicznych.

Dla ustalenia odpowiedzialności należy również wziąć pod uwagę inne przepisy wyznaczające dalsze zasady kreujące ten rodzaj odpowiedzialności. Mianowicie według art. 21 ustawy, sprawca popełnia czyn zarówno poprzez działanie lub zaniechanie działania, do którego był obowiązany.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest czyn bezprawny oraz zawiniony określony jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. wypełniający znamiona przewidziane w przepisach art. 5-18a ustawy.

Przechodząc na grunt rozpoznawanej sprawy, Główna Komisja Orzekająca wskazuje, że w świetle art. 16 ust. 1 ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest samo niewykonanie zobowiązań, których przy prawidłowym prowadzeniu gospodarki finansowej w gminie można było uniknąć, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat.

Skład orzekający w niniejszej sprawie wyraża pogląd, że wobec permanentnego, jak twierdzi

obwiniony, braku środków finansowych, nie należało zaciągać zobowiązań cywilnoprawnych, bowiem już w dacie ich zaciągania wiadomo było, że wystąpią trudności z uregulowaniem ich w terminie. Należy również zauważyć, że nie były one związane z ratowaniem życia lub zdrowia ludzi, nie dotyczyły również usuwania awarii, czy skutków klęsk żywiołowych. Nie były to więc zobowiązania, które Gmina (...) musiała, bez względu na stan swoich finansów, zaciągać.

Badając przedłożony materiał dowodowy, Główna Komisja Orzekająca ustaliła, że karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych, za dopuszczenie do powstania odsetek z tytułu nieterminowego uregulowania płatności z następujących faktur:

- faktura nr 78/07 z dnia 24 maja 2007 roku, opiewająca na kwotę 805,20 zł, z terminem płatności do dnia 31 maja 2007 roku, została uregulowana w dniu 16 września 2008 roku,
- faktura nr 117/07 z dnia 13 lipca 2007 roku, opiewająca na kwotę 5.805,61 zł, z terminem płatności do dnia 20 lipca 2007 roku, została uregulowana w dniu 16 września 2008 roku,
- faktura nr 137/07 z dnia 21 sierpnia 2007 roku, opiewająca na kwotę 24.861,48 zł, z terminem płatności do dnia 4 września 2007 roku, została uregulowana w dniu 18 listopada 2008 roku,
- faktura nr 8/2007 z dnia 11 czerwca 2007 roku, opiewająca na kwotę 12.200,00 zł, z terminem płatności do dnia 3 lipca 2007 roku, została uregulowana w dniu 27 sierpnia 2007 roku,
- faktura nr 5/2007 z dnia 22 marca 2007 roku, opiewająca na kwotę 32.330,00 zł, z terminem płatności do dnia 13 kwietnia 2007 roku, została uregulowana w dniach: 12 kwietnia, 4 maja oraz 15 czerwca 2007 roku,
- faktura nr 00008/05/07 z dnia 16 maja 2007 roku, termin do zapłaty 25 maja 2007,
- faktura nr 00223/05/07 z dnia 16 maja 2007 roku, termin do zapłaty 16 sierpnia 2007 roku,

ustała, ponieważ od czasu popełnienia tych czynów do momentu wszczęcia postępowania w sprawie (postanowienie Rzecznika z 5.10.2010 roku) upłynęły 3 lata.

Przechodząc do następnego czynu, Główna Komisja Orzekająca wskazuje, że ustawodawca w art. 14 ust. 1-3 ustawy penalizuje wyłącznie nieterminowe regulowanie należności takich jak składki na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i na fundusz pracy, niezależnie od okresu zwłoki w zapłacie.

Przepis powyższy nie uzależnia penalizacji przedmiotowego czynu od okresu opóźnień w zapłacie. Deliktem jest bowiem wyłącznie nieterminowe przekazywanie ww. zobowiązań. Tego rodzaju uchybienia, wynikające z nierzetelnego wykonania zobowiązań wynikających z przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

- ustawy z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych,
- ustawy z 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
- ustawy z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, bez wątpienia zakłócają ład finansów publicznych.

Mimo, że nie powodują uszczerbku w finansach publicznych, polegającego na ich uszczupleniu, to jednak nieprawidłowości te charakteryzuje znaczna szkodliwość dla ładu finansów publicznych, zważywszy, że nieterminowe przekazywanie należności ustawowych obciążających Gminę trwało nieprzerwanie przez 9 miesięcy.

Tego rodzaju zaniedbań nie mogą tłumaczyć ani przejściowe trudności finansowe Gminy (...), ani sporządzenie przez obwinionego programu naprawy finansów gminnych, bowiem miało to

miejsce dopiero w 2010 roku. W takiej sytuacji trudno jest mówić o nieumyślności działań obwinionego.

Okoliczności opisanego czynu, które zostały udowodnione, pozwalają na przyjęcie, że obwiniony obrał swoistą, niezgodną z przepisami politykę zarządzania finansami gminnymi i politykę tę konsekwentnie realizował. Przyjęcie takiej polityki jest niczym nieuzasadnione, ponieważ opłata składek jest wydatkiem przewidywalnym, planowanym i cyklicznym, a co najważniejsze obowiązkiem ustawowym. Wydatek ten należy przewidywać już na etapie tworzenia planu finansowego jednostki, obowiązkiem planującego jest zabezpieczenie odpowiednich środków na ten cel nawet kosztem nie zaciągania żadnych innych zobowiązań. Okoliczności te, które każdy kierownik jednostki sektora finansów publicznych musi brać pod uwagę, pozwalają na przyjęcie poglądu, że obwiniony, nie płacąc w terminie ustawowych zobowiązań, działał z pełną świadomością naruszenia przepisów prawa, przez co doprowadził do powstania szkody w finansach publicznych na kwotę 6.332,00 zł, bowiem tyle wynosiły odsetki z tytułu nieterminowych wpłat ww. składek.

W tym miejscu Główna Komisja Orzekająca podnosi, że osobę pełniącą funkcję kierownika jednostki samorządowej cechować powinna wysoka świadomość prawna oraz znajomość przepisów prawa na poziomie wyższym niż podstawowy. Okoliczności popełnienia czynu, a zwłaszcza jego długość, wykluczają uznanie, że obwiniony działał nieumyślnie.

Główna Komisja Orzekająca podkreśla również, że odpowiedzialność (...) za popełnione czyny wywodzi się w szczególności z faktu pełnienia obowiązków Wójta Gminy. Osoba, która podejmuje się sprawowania tej funkcji publicznej musi sobie zdawać sprawę z obowiązków, które ciążyą na niej z mocy prawa, jak również z odpowiedzialności, jaką ponosi za podejmowane decyzje, w tym w szczególności w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej jednostki.

GKO podnosi, że mimo wynikającej z art. 45 ustawy zasady swobodnego uznania Komisji, co do rodzaju i rozmiaru kary, organ orzekający uwzględnia z urzędu:

- motywy i sposób działania sprawcy,
- okoliczności działania lub zaniechania,
- właściwości i warunki osobiste osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- doświadczenie zawodowe osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych oraz
- zachowanie po naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Zdaniem GKO, ocena ww. okoliczności znalazła odbicie w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia. Główna Komisja Orzekająca podkreśla, że działanie z zamiarem bezpośrednim będzie zawsze oceniane bardziej nagannie, niż zamiar ewentualny. W ocenie GKO, takim działaniom należy przypisać wyższy stopień szkodliwości czynu. O stopniu szkodliwości czynu dla finansów publicznych przesądza m.in. sposób działania sprawcy.

Główna Komisja Orzekająca podziela stanowisko Komisji Orzekającej I instancji, że czynów popełnionych przez obwinionego nie cechuje znikoma szkodliwość dla finansów publicznych oraz uważa argumenty przedstawione na jego poparcie za trafne i wynikające z ustalonego stanu faktycznego sprawy.

Postępowanie wykazało, że naruszone zostały tryby regulowania tych należności określone w przepisach prawa materialnego. Z tego powodu oraz z uwagi na fakt, że naruszenia trwały przez 9 miesięcy uznać należy, że stopień szkodliwości tych czynów dla ładu finansów

publicznych był znaczny.

Zgodnie bowiem z ustalonym orzecznictwem Głównej Komisji Orzekającej, każde naruszenie dyscypliny finansów publicznych wykazuje pewien stopień szkodliwości. Słusznie Komisja Orzekająca podkreśliła, że szeroko rozumiany ład finansów publicznych podlega ochronie, przez co wymaga się podejmowania działań zgodnych z prawem.

Nie można również odmówić racji wnioskowi, że zadaniem obwinionego była kontrola wstępna i następna planowania i dokonywania wydatków w gminie. Powinny być one, jak słusznie podkreśliła Komisja Orzekająca I instancji, zsynchronizowane z dochodami, a zobowiązania regulowane terminowo, w taki sposób, aby nie dopuścić do powstania odsetek za zwłokę. Główna Komisja Orzekająca dodatkowo podaje, że w przypadku trudności finansowych należało podjąć działania w celu uzyskania prolongaty terminów zapłaty zarówno składek, jak i pozostałych zobowiązań. Z akt sprawy nie wynika jednak, aby jakiegokolwiek działania w tym kierunku obwiniony próbował podejmować.

Przechodząc do kwestii wymierzenia obwinionemu kary nagany, z którą nie zgadza się obwiniony, uznając ją za zbyt surową, GKO wskazuje, że instytucję nadzwyczajnego złagodzenia kary oraz odstąpienie od jej wymierzenia reguluje art. 36 ustawy. Podkreślić jednak należy, że nadzwyczajne złagodzenie kary lub odstąpienie od jej wymierzenia jest zawsze fakultatywne. Główna Komisja Orzekająca wielokrotnie podkreślała, że dobrodziejstwo zastosowania tych instytucji nie jest powinnością, ale prawem komisji orzekającej. Uprawnienie do złagodzenia kary leży więc po stronie komisji orzekającej, zaś obwiniony nie może wymagać od komisji jego zastosowania.

Przed wszystkim zastosowanie tych instytucji jest możliwe, jeżeli wystąpią okoliczności nadzwyczajne, a takich GKO w niniejszej sprawie nie znajduje.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, wymierzenie obwinionemu kary łącznej nagany jest adekwatne do wagi czynu i uwzględnia w szczególności popełnienie czynu, wypełniającego przesłanki z art. 14 ust. 1-3 ustawy.

Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę i wskazuje, że art. 22 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych został uchylony, co oznacza, że organ rozpoznający sprawę nie musi wypowiadać się w zakresie umyślnego albo nieumyślnego sposobu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Istotne jest natomiast, że obwinionemu, jak to zostało wykazane wyżej, można przypisać winę, ponieważ mógł zachować się w sposób zgodny z prawem.

Ustalony i przedstawiony stan faktyczny sprawy nie daje podstaw do umorzenia postępowania wobec (...). Okoliczności podniesione przez obwinionego, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, nie upoważniają również do odstąpienia od wymierzenia kary, a także uniewinnienia, od wszystkich czynów objętych zaskarżonym orzeczeniem.

Uznając zaskarżone orzeczenie za zgodne z obowiązującym w dacie jego wydania prawem, Główna Komisja Orzekająca, rozstrzygnęła jak w sentencji.