



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 17 września 2018 r.

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

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

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Arkadiusza Babczuka**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 września 2018 r. odwołania wniesionego przez obrońcę w imieniu Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi z dnia 9 kwietnia 2018 r., sygn. akt: NDB-50/Ł/48/2017, w zakresie, w którym (...) - pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję - Wójta Gminy (...):

- I. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 27 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych umorzyła postępowanie w zakresie zarzutu

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na zaciągnięciu przez Gminę (...) w dniu 14 grudnia 2015 r. zobowiązania w kwocie 49.000,00 zł na podstawie umowy nr 68/2015 zawartej z firmą (...), co spowodowało przekroczenie wysokości limitu zaciąganych zobowiązań, określonego planem wydatków budżetu w dziale 801, rozdziale 80110, § 6050 o kwotę 28.900,00 zł;

II. uznała odpowiedzialnym za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w:

- 1) art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez:
 - dokonanie w dniu 25 czerwca 2015 r. w klasyfikacji budżetowej dział 600, rozdział 60016, § 4300, wydatków z przekroczeniem granic planowanych wydatków we wskazanej klasyfikacji w kwocie 8.990,60 zł,
 - dokonanie w dniu 8 maja 2015 r. w klasyfikacji budżetowej dział 700, rozdział 70005, § 6050, wydatku powodującego przekroczenie planu wydatków we wskazanej klasyfikacji w kwocie 4.542,47 zł,
 - dokonanie w okresie od 17 do 25 listopada 2015 r w klasyfikacji budżetowej dział 750, rozdział 75023, § 4300, wydatków z przekroczeniem granic planowanych wydatków we wskazanej klasyfikacji w łącznej kwocie 636,41 zł,
 - dokonanie w okresie od 9 do 30 grudnia 2015 r. w klasyfikacji budżetowej dział 750, rozdział 75023, § 4300, wydatków z przekroczeniem granic planowanych wydatków we wskazanej klasyfikacji o kwotę 1.993,61 zł,
 - dokonanie w dniu 10 września 2015 r. oraz w dniach od 4 do 17 grudnia 2015 r. w klasyfikacji budżetowej dział 750, rozdział 75023, § 4610, wydatków z przekroczeniem granic planowanych wydatków we wskazanej klasyfikacji odpowiednio w kwotach: 10.911,00 zł i 8.746,94 zł,
 - dokonanie w dniu 14 stycznia 2015 r. w klasyfikacji budżetowej dział 900, rozdział 90002, § 4300, wydatku z przekroczeniem granic planowanych wydatków we wskazanej klasyfikacji o kwotę 9.774,34 zł,

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

- dokonanie w dniu 26 maja 2015 r. w klasyfikacji budżetowej dział 900, rozdział 90003, § 4300, wydatku z przekroczeniem granic planowanych wydatków we wskazanej klasyfikacji o kwotę 15.339,31 zł,
 - dokonanie w dniu 29 grudnia 2015 r. w klasyfikacji budżetowej dział 900, rozdział 90015, § 4260, wydatku w kwocie 31.211,25 zł powodującego przekroczenie planu wydatków w ww. klasyfikacji o kwotę 29.032,18 zł,
 - dokonanie w dniu 29 grudnia 2015 r. ze środków klasyfikacji budżetowej dział 900, rozdział 90015, § 4270, wydatku w kwocie 15.216,33 zł powodującego przekroczenie planu wydatków w ww. klasyfikacji o kwotę 6.740,79 zł,
 - dokonanie w dniu 14 lipca 2015r. w klasyfikacji budżetowej dział 921, rozdział 92120, § 4300, wydatku w kwocie 4.776,09 zł powodującego przekroczenie planowanych wydatków w ww. klasyfikacji o kwotę 3.736,09 zł,
- z naruszeniem art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077);

2) art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana 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, poprzez:

- zaciągnięcie przez Gminę (...) w dniu 11 czerwca 2015 r., w oparciu o umowę nr 24/2/2015 zawartą z firmą (...), zobowiązania w kwocie 197.538,00 zł brutto na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Bieżący remont dróg o nawierzchni żwirowo-gruntowej na terenie gminy (...) we wsiach: (...)”, bez zabezpieczenia środków w planie wydatków budżetu, w rozdziale 60016 § 6050,
- zaciągnięcie przez Gminę (...) w dniu 22 września 2015 r. zobowiązania w kwocie 15.800,00 zł na podstawie umowy – zlecenia nr 55/2015 zawartej z firmą (...), co spowodowało przekroczenie wysokości limitu zaciąganych zobowiązań, określonego planem wydatków budżetu w dziale 801, rozdziale 80110, § 6050, o kwotę 15.800,00 zł,
- zaciągnięcie przez Gminę (...) w dniach 5 i 28 stycznia 2016 r. zobowiązań wieloletnich, na podstawie pięciu umów zawartych z firmą (...), na łączną kwotę 68.914,00 zł, na opracowanie projektu zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy (...) dla poszczególnych obszarów, mimo braku ujęcia ww. umów jako

przedsięwzięcia w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na rok 2016 i lata następne, co oznaczało zaciągnięcie zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań,

- zaciągnięcie zobowiązań bez odpowiedniego zabezpieczenia środków w planie wydatków budżetu w zakresie zobowiązań rocznych naruszało art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.), natomiast zaciągnięcie zobowiązań mimo braku ujęcia umów w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, specyfikującym przedsięwzięcia, naruszało art. 226 ust. 3 i 4 w zw. z art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy 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-NDS sporządzonym za 2015 roku (data złożenia sprawozdania – korekta nr 3 z dnia 27 czerwca 2016 r.), w kolumnie „Wykonanie”, w poz. A. Dochody i w poz. B. Wydatki, danych niezgodnych z ewidencją księgową prowadzoną na kontach 901 i 902 (dane dotyczące wykonania dochodów: sprawozdanie – 17.118.057,16 zł, konto 901 – 17.711.580,42 zł; dane dotyczące wykonania wydatków: sprawozdanie – 18.285.687,96, konto 902 – 18.157.510,09 zł), z naruszeniem § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r., poz. 109)

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 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 2018 r. poz. 1458) 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 w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi (dalej RKO), orzeczeniem z dnia 9 kwietnia 2018 r. r. w sprawie prowadzonej pod sygn. akt NBD-50/Ł/48/2017 przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pani Małgorzaty Józwiak, po przeprowadzeniu rozprawy w dniach 22 lutego i 9 kwietnia 2018 r. r. uznała Pana (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1, art. 15 ust. 1 i art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458) – dalej zwanej uondfp..

Powyższe naruszenia były wynikiem następujących działań i zaniechań Obwinionego.

- 1) W zakresie naruszenia art. 11 ust. 1 uondfp, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez:
 - dokonanie w dniu 25 czerwca 2015 r. w klasyfikacji budżetowej dział 600, rozdział 60016, § 4300, wydatków z przekroczeniem granic planowanych wydatków we wskazanej klasyfikacji w kwocie 8.990,60 zł,
 - dokonanie w dniu 8 maja 2015 r. w klasyfikacji budżetowej dział 700, rozdział 70005, § 6050, wydatku powodującego przekroczenie planu wydatków we wskazanej klasyfikacji w kwocie 4.542,47 zł,
 - dokonanie w okresie od 17 do 25 listopada 2015 r w klasyfikacji budżetowej dział 750, rozdział 75023, § 4300, wydatków z przekroczeniem granic planowanych wydatków we wskazanej klasyfikacji w łącznej kwocie 636,41 zł,
 - dokonanie w okresie od 9 do 30 grudnia 2015 r. w klasyfikacji budżetowej dział 750, rozdział 75023, § 4300, wydatków z przekroczeniem granic planowanych wydatków we wskazanej klasyfikacji o kwotę 1.993,61 zł,
 - dokonanie w dniu 10 września 2015 r. oraz w dniach od 4 do 17 grudnia 2015 r. w klasyfikacji budżetowej dział 750, rozdział 75023, § 4610, wydatków z przekroczeniem granic planowanych wydatków we wskazanej klasyfikacji odpowiednio w kwotach: 10.911,00 zł i 8.746,94 zł,

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

- dokonanie w dniu 14 stycznia 2015 r. w klasyfikacji budżetowej dział 900, rozdział 90002, § 4300, wydatku z przekroczeniem granic planowanych wydatków we wskazanej klasyfikacji o kwotę 9.774,34 zł,
- dokonanie w dniu 26 maja 2015 r. w klasyfikacji budżetowej dział 900, rozdział 90003, § 4300, wydatku z przekroczeniem granic planowanych wydatków we wskazanej klasyfikacji o kwotę 15.339,31 zł,
- dokonanie w dniu 29 grudnia 2015 r. w klasyfikacji budżetowej dział 900, rozdział 90015, § 4260, wydatku w kwocie 31.211,25 zł powodującego przekroczenie planu wydatków w ww. klasyfikacji o kwotę 29.032,18 zł,
- dokonanie w dniu 29 grudnia 2015 r. ze środków klasyfikacji budżetowej dział 900, rozdział 90015, § 4270, wydatku w kwocie 15.216,33 zł powodującego przekroczenie planu wydatków w ww. klasyfikacji o kwotę 6.740,79 zł,
- dokonanie w dniu 14 lipca 2015r. w klasyfikacji budżetowej dział 921, rozdział 92120, § 4300, wydatku w kwocie 4.776,09 zł powodującego przekroczenie planowanych wydatków w ww. klasyfikacji o kwotę 3.736,09 zł,

z naruszeniem art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077), zwanej także: ufp.

2) W zakresie art. 15 ust. 1 uuondfp, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana 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, poprzez:

- zaciągnięcie przez Gminę (...) w dniu 11 czerwca 2015 r., w oparciu o umowę nr 24/2/2015 zawartą z firmą (...), zobowiązania w kwocie 197.538,00 zł brutto na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Bieżący remont dróg o nawierzchni żwirowo-gruntowej na terenie gminy (...) we wsiach: (...)”, bez zabezpieczenia środków w planie wydatków budżetu, w rozdziale 60016 § 6050,
- zaciągnięcie przez Gminę (...) w dniu 22 września 2015 r. zobowiązania w kwocie 15.800,00 zł na podstawie umowy – zlecenia nr 55/2015 zawartej z firmą (...), co spowodowało przekroczenie wysokości limitu zaciąganych zobowiązań, określonego planem wydatków budżetu w dziale 801, rozdziale 80110, § 6050, o kwotę 15.800,00 zł,
- zaciągnięcie przez Gminę (...) w dniach 5 i 28 stycznia 2016 r. zobowiązań wieloletnich, na podstawie pięciu umów zawartych z firmą (...), na łączną kwotę 68.914,00 zł, na

opracowanie projektu zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy (...) dla poszczególnych obszarów, mimo braku ujęcia ww. umów jako przedsięwzięcia w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na rok 2016 i lata następne, co oznaczało zaciągnięcie zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań,

- zaciągnięcie zobowiązań bez odpowiedniego zabezpieczenia środków w planie wydatków budżetu w zakresie zobowiązań rocznych naruszało art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.), natomiast zaciągnięcie zobowiązań mimo braku ujęcia umów w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, specyfikującym przedsięwzięcia, naruszało art. 226 ust. 3 i 4 w zw. z art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

- 3) W zakresie naruszenia art. 18 pkt 2 uoofp, 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-NDS sporządzonym za 2015 roku (data złożenia sprawozdania – korekta nr 3 z dnia 27 czerwca 2016 r.), w kolumnie „Wykonanie”, w poz. A. Dochody i w poz. B. Wydatki, danych niezgodnych z ewidencją księgową prowadzoną na kontach 901 i 902 (dane dotyczące wykonania dochodów: sprawozdanie – 17.118.057,16 zł, konto 901 – 17.711.580,42 zł; dane dotyczące wykonania wydatków: sprawozdanie – 18.285.687,96, konto 902 – 18.157.510,09 zł), z naruszeniem § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r., poz. 109)

RKO ponadto na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 27 ust. 1 uoofp umorzyła postępowanie w zakresie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na zaciągnięciu przez Gminę (...) w dniu 14 grudnia 2015 r. zobowiązania w kwocie 49.000,00 zł na podstawie umowy nr 68/2015 zawartej z firmą (...), co spowodowało przekroczenie wysokości limitu zaciąganych zobowiązań, określonego planem wydatków budżetu w dziale 801, rozdziale 80110, § 6050 o kwotę 28.900,00 zł.

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

RKO na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1, art. 33 ust. 1 i 2 oraz art. 37 uondfp wymierzyła karę upomnienia i obciążyła Obwinionego kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych zauważa, że tym samym orzeczeniem RKO przypisała odpowiedzialność jeszcze innemu obwinionemu, jednak z uwagi na to, że odwołanie wniósł jedynie Pan (...), dalsza część wywodów niniejszego uzasadnienia odnosić się będzie jedynie do jego osoby.

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 funkcję Wójta Gminy (...) - w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1, art. 15 ust. 1 i art. 18 pkt 2 uondfp.

W dniu 16 sierpnia 2017 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wystąpił z wnioskiem o ukaranie Pana (...) karą nagany. Po rozpoznaniu sprawy Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi wydało w dniu 9 kwietnia 2018 r., orzeczenie o sygn. akt: NDB-50/Ł/48/2017, którego zakres został wyżej szczegółowo opisany.

W uzasadnieniu orzeczenia Regionalna Komisja Orzekająca odniosła się do kwestii stosowania zasad prawa międzyczasowego określających, jakie prawo należy stosować w razie zmiany stanu prawnego po popełnieniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Komisja uznała, że zgodnie z art. 24 ust. 1 uondfp, rozpozna sprawę na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu orzekania. W ocenie Komisji Orzekającej przemawia za tym przede wszystkim fakt, że Obwiniony mieści się w kręgu osób odpowiadających za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zarówno w dotychczasowym, jak i w zmienionym stanie prawnym. Czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11, art. 15 i art. 18 pkt 2 uondfp obowiązującej w dacie ich popełnienia, są tożsame ze znamionami naruszeń określonych w art. 11 ust. 1, art. 15 ust. 1 i art. 18 pkt 2 uondfp obowiązującej w dacie orzekania.

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

Na podstawie wniosku Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, wyjaśnień (...) i drugiego z obwinionych złożonych podczas rozprawy w dniu 22 lutego 2018 r. oraz zeznań świadka Pani (...) złożonych podczas rozprawy w dniu 9 kwietnia 2018 r., RKO ustaliła, co następuje.

W odniesieniu do czynów popełnionych przez Pana (...).

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 uodnfp.

W dniu 8 czerwca 2015 r. na podstawie faktury nr FV/245/06/2015 z dnia 2 czerwca 2015 r. poniesiony został ze środków rozdziału 60016, § 4300, wydatek w kwocie 147,60 zł. Stan wolnych środków (kwota planowanych wydatków pomniejszona o wydatki już dokonane) w klasyfikacji budżetowej dział 600, rozdział 60016, § 4300, na dzień 9 czerwca 2015 r. wynosił 1.624,30 zł. W okresie od 9 do 24 czerwca 2015 r. we wskazanej klasyfikacji nie dokonywano wydatków. W dniu 25 czerwca 2015 r. zapłacono za fakturę VAT nr 127/15 z dnia 23 czerwca 2015 r. wystawioną na kwotę 10.614,90 zł, co spowodowało przekroczenie planowanych wydatków o kwotę 8.990,60 zł. Wymieniona faktura zatwierdzona została do wypłaty przez Wójta Gminy (...) – (...). Przekroczenie trwało do dnia 30 czerwca 2015 r., w którym to dniu Rada Gminy (...) uchwałą nr (...) zwiększyła plan wydatków w rozdziale 60016, § 4300, o kwotę 49.000,00 zł.

Uchwałą budżetową na rok 2015 nr (...) Rada Gminy zaplanowała wydatki w klasyfikacji budżetowej dział 700, rozdział 70005, § 6050, w kwocie 55.100,00 zł. W okresie od dnia 1 stycznia do dnia 21 kwietnia 2015 r. na podstawie faktur VAT nr: 29/15 z dnia 23 lutego 2015 r. na kwotę 35.000,02 zł (zapłata w dniu 25 lutego 2015 r.); 4/2015 z dnia 18 marca 2015 r. na kwotę 4.551,00 zł (zapłata w dniu 23 marca 2015 r.); 79/15 z dnia 16 kwietnia 2015 r. na kwotę 27.505,12 zł (zapłata w dniu 21 kwietnia 2015 r.) – poniesione zostały wydatki w łącznej kwocie 67.056,14 zł. Zapłata w dniu 21 kwietnia 2015 r. faktury VAT 79/15 (WB nr 077/2015) spowodowała przekroczenie planowanych wydatków o kwotę 11.956,14 zł (55.100,00 zł – 35.000,02 zł – 4.551,00 zł – 27.505,12 zł = -11.956,14 zł). Zatwierdzenia do zapłaty faktury nr 79/15 dokonał Zastępca Wójta. Przekroczenie trwało do dnia 7 maja 2015 r. i zostało zniwelowane w wyniku zwrotu przez Gminny Zakład (...) (wystawca faktury VAT 79/15) kwoty 27.505,12 zł z powodu błędnie wystawionej faktury. W związku z dokonaniem zwrotu kwoty 27.505,12 zł stan wolnych środków w rozdziale 70005, § 6050, na dzień 7 maja 2015 r. wynosił 15.548,98 zł. Natomiast w dniu 8 maja 2015 r. dokonano zapłaty za powtórnie wystawioną przez Gminny Zakład (...) fakturę VAT 79/15 z dnia 16

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

kwietnia 2015 r. na kwotę 20.091,45 zł. Zapłata kwoty 20.091,45 zł spowodowała przekroczenie planowanych wydatków o kwotę 4.542,47 zł. Zatwierdzenia do zapłaty dokonał Wójt (...) – (...). Zmiana planu, poprzez jego zwiększenie o kwotę 4.543,00 zł, w rozdziale 70005, w § 6050, nastąpiła uchwałą Rady Gminy (...) nr (...) z dnia 2 czerwca 2015 r.

W klasyfikacji budżetowej dział 750, rozdział 75023, § 4300, plan wydatków na dzień 16 listopada 2015 r. wynosił 160.729,00 zł, zaś wydatki wykonane 148.977,41 zł. Stan wolnych środków wynosił 11.751,59 zł. W dniu 17 listopada 2015 r. zapłacono za fakturę FV 11/10/2015 z dnia 30 października 2015 r. – kwotę 12.300,00 zł. Zatwierdzenia do zapłaty dokonał Wójt Gminy (...) – (...). Zapłata w dniu 17 listopada 2015 r. kwoty 12.300,00 zł spowodowała przekroczenie planowanych wydatków o kwotę 548,41 zł. W dniach od 17 do 25 listopada 2015 r. pobrane zostały i zaewidencjonowane w wydatkach rozdziału 75023, § 4300, opłaty w kwocie ogółem 88,00 zł za wykonane przelewy. Tym samym przekroczenie planowanych wydatków wzrosło do kwoty 636,41 zł. Przekroczenie zniwelowano zwiększeniem planowanych wydatków uchwałą Rady Gminy nr (...) z dnia 26 listopada 2015 r. o kwotę 10.000,00 zł. Stan wolnych środków na dzień 26 listopada 2015 r. wynosił 9.363,59 zł.

Na dzień 8 grudnia 2015 r. w klasyfikacji budżetowej dział 750, rozdział 75023, § 4300, plan wydatków wynosił 170.729,00 zł, zaś jego wykonanie 168.415,72 zł. Stan wolnych środków wynosił 2.313,28 zł. W dniu 9 grudnia 2015 r. zapłacono kwotę 1.992,60 zł w wyniku czego stan wolnych środków zmniejszył się do kwoty 320,68 zł. Jednocześnie w dniu 9 grudnia 2015 r. dokonano zapłaty kwot: 967,70 zł za fakturę nr FV 49485/G0400/09/SFAKA/P/11/15 na kwotę 986,00 zł, zatwierdzenia której dokonał Wójt Gminy – (...); 11,00 zł – opłaty za przelewy (WB nr 240/2015 z dnia 9 grudnia 2015 r.). Powyższe spowodowało przekroczenie planowanych wydatków o kwotę 658,02 zł. Przekroczenie trwało do dnia 21 grudnia 2015 r., tj. do dnia zmian wprowadzonych uchwałą Rady Gminy nr (...) (zwiększenie planu o 16.000,00 zł). Plan po zmianach na dzień 21 grudnia 2015 r. wynosił 186.729,00 zł, wykonanie 175.462,02 zł, zaś stan wolnych środków 11.266,98 zł.

W tej samej klasyfikacji, w okresie od 21 do 28 grudnia 2015 r. dokonano wydatków na łączną kwotę 7.975,59 zł, co spowodowało, że stan wolnych środków na dzień 29 grudnia 2015 r. zmniejszył się do 3.291,39 zł (wydatki wykonane 183.437,61 zł, plan 186.729,00 zł). W dniu 29 grudnia 2015 r. na podstawie faktury DFP/15048666 z dnia 21 grudnia 2015 r. dokonano wydatku w kwocie 5.000,00 zł tytułem wynagrodzenia za organizację programu

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

emisji obligacji komunalnych. Zatwierdzenia do zapłaty dokonał Wójt Gminy – (...). Zapłaty kwoty 5.000,00 zł dokonano w dniu 29 grudnia 2015 r., co spowodowała przekroczenie planowanych wydatków o kwotę 1.708,61 zł. W dniach 29 grudnia i 30 grudnia 2015 r. dokonano opłat za przelewy i opłaty stosunkowej na rzecz Sądu (...). Łączna kwota opłat wynosiła 285,00 zł i zwiększyła przekroczenie planowanych wydatków do kwoty 1.993,61 zł.

W klasyfikacji budżetowej dział 750, rozdział 75023, § 4610, zarówno projekt budżetu na rok 2015, jak również uchwała budżetowa na 2015 rok, nie przewidywały środków na wydatki związane z kosztami postępowania sądowego i prokuratorskiego. Zarządzeniem nr 25/15 Wójta Gminy (...) z dnia 23 marca 2015 r. zabezpieczono środki w kwocie 56,00 zł. W dniu 26 marca 2015 r. dokonano zapłaty od pozwu. W dniu 10 września 2015 r. uiszczono wpisy od złożonych skarg w łącznej kwocie 10.911,00 zł. Uiszczenie wskazanych wpisów nastąpiło bez zabezpieczenia środków na ten cel, co spowodowało przekroczenie planowanych wydatków o kwotę dokonanych wpisów, tj. 10.911,00 zł. Zatwierdzenia do zapłaty kwoty 10.911,00 zł dokonał Wójt Gminy (...) – (...). Przekroczenie trwało do dnia 21 września 2015 roku, tj. do dnia dokonania przez Radę Gminy (...) zmian w budżecie polegających m.in. na zwiększeniu środków w rozdziale 75023, § 4610, o kwotę 10.911,00 zł.

Na dzień 4 grudnia 2015 r. stan wolnych środków w rozdziale 75023, § 4610, wynosił 0,00 zł. Od dnia 4 do 17 grudnia 2015 r. dokonano wydatków w łącznej kwocie 8.746,94 zł, w tym wydatkowano kwoty: 1.745,00 zł (zapłata 4 grudnia 2015 r. – wpis sądowy od apelacji w sprawie sygn. akt I C 5/15. Zatwierdzenia do wypłaty kwoty 1.745,00 zł dokonał Wójt Gminy (...) – (...)); 5.000,00 zł – częściowa zapłata za fakturę VAT nr 083/2015 od apelacji w sprawie sygn. akt IC 5/15 (zapłata 11 grudnia 2015 r., zatwierdzona do zapłaty przez Wójta Gminy (...) – (...)); 1.150,00 zł (dopłata do faktury 083/2015 w dniu 14 grudnia 2015 r.); 851,94 zł (zapłata w dniu 17 grudnia 2015 r. odsetek od wynagrodzenia. Zatwierdzenia do zapłaty dokonał Wójt Gminy (...) – (...)).

Wydatkowanie bez zabezpieczenia w planie kwoty 8.746,94 zł spowodowało przekroczenie planowanych wydatków w rozdziale 75023, § 4610, gdzie stan wolnych środków na dzień 4 grudnia 2015 r. wynosił 0,00 zł. Przekroczenie zniwelowane zostało w dniu 21 grudnia 2015 r. uchwałą nr XIX/98/15 Rady Gminy (...) na mocy której zwiększono plan wydatków o kwotę 8.755,00 zł.

W klasyfikacji budżetowej dział 900, rozdział 90002, § 4300, plan wydatków wg projektu budżetu na rok 2015 wynosił 15.000,00 zł. Natomiast przyjęty w dniu 28 stycznia 2015 r.

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

budżet Gminy (...) określał wydatki w ww. klasyfikacji w kwocie 20.000,00 zł. W dniu 14 stycznia 2015 r. zapłacono 24.774,34 zł za fakturę nr 1560091906 z dnia 31 grudnia 2014 roku. Dyspozycję zapłaty wydał Wójt (...) – (...). Dokonany w dniu 14 stycznia 2015 r. wydatek w kwocie 24.774,34 zł, stosownie do art.240 ustawy o finansach publicznych – nastąpił w oparciu o wydatki zaplanowane w projekcie budżetu na rok 2015 (zarządzenie Wójta Gminy (...) nr 172/2014 z dnia 14 listopada 2014 r.). Zatem planowane wydatki w dziale 900, rozdziale 90003, § 4300, w kwocie 15.000,00 zł przekroczone zostały o 9.774,34 zł.

Zgodnie z uchwałą budżetową na rok 2015 (nr V/20/2015 z dnia 28 stycznia 2015 r.) wydatki w klasyfikacji budżetowej dział 900, rozdział 90003, § 4300, zaplanowane zostały w kwocie 410.000,00 zł. Wójt Gminy (...) zarządzeniem nr 17/15 z dnia 30 stycznia 2015 r. zmniejszył plan wydatków w ww. klasyfikacji o 400.000,00 zł. Plan po zmianach na dzień 30 stycznia 2015 r. wynosił 10.000,00 zł. W okresie od 1 stycznia do 11 marca 2015 r. nie były ponoszone wydatki w tej klasyfikacji. W okresie od 12 marca do 25 maja 2015 r. poniesiono wydatki w kwocie 2.342,00 zł. Stan wolnych środków na dzień 25 maja 2015 r. wynosił 7.658,00 zł. W dniu 26 maja 2015 r. poniesiono wydatek w łącznej kwocie 22.997,31 zł w związku z zapłatą kwot: 4.709,67 zł (faktura VAT 106/15 z dnia 25 maja 2015 r., zapłata w dniu 26 maja 2015 r.); 18.287,64 zł (faktura VAT 106/15 z dnia 25 maja 2015 r., zapłata w dniu 26 maja 2015 r.). Tym samym zapłacenie w dniu 26 maja 2015 r. faktury VAT 106/15 spowodowało przekroczenie planowanych wydatków o kwotę 15.339,31 zł. Zatwierdzenia do zapłaty przedmiotowej faktury dokonał Wójt (...) – (...). Przekroczenie zostało zniwelowane zwiększeniem planowanych wydatków o kwotę 29.139,00 zł uchwałą Rady Gminy nr (...)z dnia 2 czerwca 2016 r.

Plan wydatków w klasyfikacji budżetowej dział 900, rozdział 90015, § 4260, wynosił na dzień 21 grudnia 2015 r. – 237.875,00 zł. Do dnia 22 grudnia 2015 r. poniesione zostały wydatki w łącznej kwocie 235.695,93 zł, przy planie na ten dzień wynoszącym 237.875,00 zł. Stan wolnych środków na dzień 22 grudnia 2015 r. wynosił 2.179,07 zł. W okresie od 23 do 28 grudnia 2015 r. nie były dokonywane wydatki ze środków § 4260. W dniu 29 grudnia 2015r. zapłacono za fakturę FVK/187/12/15/U z dnia 18 grudnia 2015 r. w łącznej kwocie 46.427,58 zł, w tym ze środków § 4260 – 31.211,25 zł. Wskazana zapłata spowodowała przekroczenie planu wydatków w klasyfikacji budżetowej dział 900, rozdział 90015, § 4260, o kwotę 29.032,18 zł. Zatwierdzenia do zapłaty faktury FVK/187/12/15/U dokonał Wójt (...)

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

– (...). Zmiany planu w rozdziale 90015, w § 4260, poprzez jego zwiększenie o kwotę 29.033,00 zł dokonano w dniu 31 grudnia 2015 r. uchwałą Rady Gminy (...) nr (...).

W klasyfikacji budżetowej dział 900, rozdział 90015, § 4270, plan wydatków na dzień 22 grudnia 2015 r. wynosił 201.771,00 zł. W okresie od dnia 1 stycznia do dnia 22 grudnia 2015 r. ze środków ujętych w ww. klasyfikacji budżetowej poniesiono wydatki w łącznej kwocie 193.295,46 zł. Stan wolnych środków na dzień 22 grudnia 2015 r. wynosił 8.475,54 zł. W okresie 23-28 grudnia 2015 r. nie dokonywano wydatków ze wskazanej klasyfikacji. W dniu 29 grudnia 2015 r. zapłacono za fakturę FVK/187/12/15/U z dnia 18 grudnia 2015 r. w łącznej kwocie 46.427,58 zł, w tym z § 4270 kwotę 15.216,33 zł. Zapłata kwoty 46.427,58 zł spowodowała przekroczenie planu wydatków w klasyfikacji budżetowej dział 900, rozdział 90015, § 4270, o kwotę 6.740,79 zł. Zatwierdzenia do zapłaty faktury FVK/187/12/15/U dokonał Wójt (...) – (...). Zniwelowanie przekroczenia nastąpiło uchwałą Rady Gminy nr (...)z dnia 31 grudnia 2015 r., poprzez zwiększenie planu wydatków w rozdziale 90015, § 4270, o kwotę 6.885,00 zł.

Plan wydatków w dziale 921, rozdziale 92120, § 4300, zarówno w projekcie budżetu na 2015 rok, jak i w uchwale budżetowej roku 2015 (nr V/20/2015 z dnia 28 stycznia 2015 r.) wynosił 5.000,00 zł.

W dniu 4 lutego 2015 r. poniesiono wydatek w kwocie 3.960,00 zł (rachunek 01/02/2015). Stan wolnych środków wynosił 1.040,00 zł. Od 5 lutego do 13 lipca 2015 r. nie dokonywano wydatków ze środków rozdziału 92120, § 4300. Następnie, w dniu 14 lipca 2015 r. dokonano zapłaty za fakturę VAT nr 141/15 z dnia 7 lipca 2015 r. na kwotę 4.776,09 zł, która to zapłata spowodowała przekroczenie planu wydatków w klasyfikacji budżetowej dział 921, rozdział 92120, § 4300, o kwotę 3.736,09 zł. Wydatek zatwierdzony został do zapłaty przez Wójta (...) – (...). Przekroczenie zostało zniwelowanie w dniu 22 lipca 2015 roku uchwałą Rady Gminy (...) nr (...).

Jedną z zasad gospodarowania środkami publicznymi jest dokonywanie wydatków na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego lub w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Z art.254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wynika, że dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Do

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 238 ust. 1 ww. ustawy (art. 240 ufp). Równocześnie zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Jak wynika z powyższych przepisów, jednostka sektora finansów publicznych może dysponować tylko takimi środkami, jakie zostały ustalone w planie finansowym i nie może dokonywać wydatków wyższych, niż wynika to z limitów ustalonych w planie, będącym podstawą funkcjonowania jednostki w danym roku budżetowym. Wydatki jednostki mogą ulec zmianie przy spełnieniu przesłanek zawartych w ustawie o finansach publicznych, ale wymaga to zmiany planu finansowego, przy czym zmian należy bezwzględnie dokonać przed dokonaniem wydatku.

Na podstawie ustaleń faktycznych dokonanych w rozpatrywanej sprawie, nie budzi wątpliwości Komisji I instancji, że Obwiniony (...) dokonał dziesięciu wydatków z przekroczeniem wysokości środków finansowych przewidzianych w planie finansowym. Wydatki te dokonane zostały w dniach: 14 stycznia 2015 r. (dział 900, rozdział 90002 § 4300), 8 maja 2015 r. (dział 700, rozdział 70005, § 6050), 26 maja 2015 r. (dział 900, rozdział 90003, § 4300), 25 czerwca 2015 r. (dział 600, rozdział 60016, § 4300), 14 lipca 2015 r. (dział 921, rozdział 92120, § 4300), 10 września 2015 r. oraz od 4 do 17 grudnia 2015 r. (dział 750, rozdział 75023, § 4610), od 17 do 25 listopada 2015 r. (dział 750, rozdział 75023, § 4300), od 9 do 30 grudnia 2015 r. (dział 750, rozdział 75023, § 4300), 29 grudnia 2015 r. (dział 900, rozdział 90015, § 4260 i dział 900, rozdział 90015, § 4270).

W wyjaśnieniach złożonych przed Rzecznikiem Dyscypliny Finansów Publicznych oraz przed RKO, Pan (...) podniósł, że potwierdzał dokumenty przygotowane przez służby księgowe i działał w dobrej wierze, i w pełnym zaufaniu do Skarbnika Gminy (...) oraz nie miał wiedzy o tym, że dokonanie wyżej wymienionych wydatków nastąpi z przekroczeniem upoważnienia określonego planem finansowym. Dodatkowo, na stanowisku Skarbnika doszło do zmiany, bowiem dotychczasowy pracownik pełniący tę funkcję złożył rezygnację z końcem sierpnia 2015 r. i od dnia 1 września 2015 r. został zastąpiony przez nową osobę. Podniósł ponadto, że uchwały były wielokrotnie odrzucane przez Radę Gminy. Podkreślił, że dokonane naruszenia nie miały wpływu na wynik budżetu. Zwrócił uwagę, że w przypadku znacznej części wydatków dokonanych z przekroczeniem upoważnienia określonego planem

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

finansowym, były to jedynie przekroczenia czasowe, które zostały następnie zniwelowane stosowną uchwałą Rady Gminy (...).

Wyjaśnienia Obwinionego, zdaniem RKO, nie mogły zostać uwzględnione. Faktem jest, że Pan (...) objął funkcję Wójta Gminy (...) w dniu 5 grudnia 2014 r., zatem w przypadku wydatków dokonanych na początku 2015 roku można by uwzględnić, jako okoliczność łagodzącą, działanie w zaufaniu do pracowników z wieloletnim doświadczeniem i brak wiedzy w zakresie finansów publicznych, jednakże trzeba z całą mocą podkreślić, że naruszenia były dokonywane regularnie, w ciągu całego 2015 roku. Już po dokonaniu pierwszego wydatku z przekroczeniem upoważnienia i koniecznością następczego dokonania zmian w budżecie przez Radę Gminy, Obwiniony posiadał wiedzę, że jego postępowanie było sprzeczne z prawem. Stwierdzić zatem należy, że kolejne naruszenia dokonywane już były w sposób świadomy, przy założeniu, że Rada Gminy prędzej czy później, na mocy stosownej uchwały skoryguje plan finansowy. Regionalna Komisja Orzekająca rozważyła, czy Obwiniony miał możliwość innego zachowania, które pozwoliłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Doszła w tym zakresie do przekonania, że obiektywnie taka możliwość istniała, bowiem nie wystąpiły przeszkody uniemożliwiające poprzedzenie poniesienia przedmiotowych wydatków stosowną zmianą planu finansowego, zwłaszcza, że w wielu przypadkach taka zmiana dokonywana była w krótkim odstępie czasu od dokonania naruszenia, a we wszystkich przypadkach zmiany nastąpiły do końca roku 2015. Obwiniony mógł uniknąć naruszenia powstrzymując się od dokonywania wydatków w sposób sprzeczny z przepisami ustawy o finansach publicznych. Od odpowiedzialności nie może także uwolnić Obwinionego działanie w zaufaniu do Skarbnika Gminy. W tym zakresie istnieje ugruntowane orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej, która w swoich orzeczeniach niejednokrotnie podkreślała, że nadmierne zaufanie do innych pracowników świadczy o niedochowaniu staranności, która powinna być wymagana od osób pełniących kierownicze funkcje w jednostkach sektora finansów publicznych (por. orzeczenie GKO z dnia 13 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-100/131-132/2002, orzeczenie GKO z dnia 20 listopada 2006 r. DF/GKO-4900-65/82/06/1980). Przyjęcie odmiennego poglądu, prowadziłoby w praktyce do przyjęcia jako zasady niemożności przypisania kierownikowi jednostki, który dopuściłby się naruszenia nadmiernie ufając swoim pracownikom, odpowiedzialności w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 uoondfp.

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

Gmina (...) w dniu 11 czerwca 2015 r. zawarła umowę nr 24/2/2015 z firmą (...) na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Bieżący remont dróg o nawierzchni żwirowo-gruntowej na terenie gminy (...) we wsiach: (...)”. Wynagrodzenie ustalono w kwocie 197.538,00 zł brutto. Umowa podpisana została ze strony Gminy przez Wójta Gminy – (...), przy kontrasygnacie ówczesnego Skarbnika Gminy – (...).

Analiza uchwały budżetowej z dnia 28 stycznia 2015 r. w zakresie planu wydatków rozdziału 60016, § 6050, wykazała, iż plan ten określał wydatki w kwocie 874.120,00 zł, przy czym załącznik nr 11 do uchwały – Zadania inwestycyjne w 2015 roku – nie przewidywał zadania związanego z remontem dróg o nawierzchni żwirowo – gruntowej na terenie gminy (...). Również zadania określone w tabelach dotyczących zadań inwestycyjnych załączonych do uchwał nr: (...) z dnia 31 marca 2015 r., (...) z dnia 2 czerwca 2015 r., (...) z dnia 30 czerwca 2015 r. nie określały zadania inwestycyjnego dotyczącego remontu dróg o nawierzchni żwirowo – gruntowej na terenie gminy (...). Zabezpieczenie środków na powyższe zadanie nastąpiło dopiero w uchwale (...) z dnia 22 lipca 2015 r., gdzie wskazano zadanie pn. „Remont dróg o nawierzchni żwirowo – gruntowej na terenie gminy (...) i przeznaczono środki na ten cel w kwocie 238.000,00 zł. Zatem na dzień zaciągnięcia zobowiązania wynikającego z umowy nr 24/2/2015 zawartej w dniu 11 czerwca 2015 r. z firmą (...) brak było zabezpieczonych środków na ten cel, co spowodowało, że zaciągnięte zobowiązanie nie miało pokrycia w planie wydatków budżetu.

W klasyfikacji budżetowej rozdział 80110, § 6050, uchwałą Rady Gminy z dnia 22 lipca 2015 r. określony został plan wydatków w kwocie 3.690,00 zł. W dniach 27 lipca i 17 sierpnia 2015 r. dokonano wydatku na łączną kwotę 3.690,00 zł. Stan wolnych środków wynosił 0,00 zł.

W dniu 22 września 2015 r. Gmina (...) zawarła z firmą (...) umowę – zlecenia 55/2015 na wykonanie usługi projektu wykonawczego: kotłowni Zespołu Szkół w (...), instalacji centralnego ogrzewania w budynku Zespołu Szkół, docieplenia budynku zespołu szkół. Wynagrodzenie w formie ryczałtu wynosiło 15.800,00 zł, które miało zostać wypłacone: 50% wynagrodzenia po rozpoczęciu prac i 50% po wykonaniu przedmiotu umowy. Umowa podpisana została ze strony Gminy przez Wójta Gminy – (...), przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy – (...). Zaciągnięte na kwotę 15.800,00 zł zobowiązanie nie miało swojego pokrycia w planie wydatków budżetu. Zabezpieczenie środków w kwocie 28.000,00 zł nastąpiło uchwałą Rady Gminy nr (...) z dnia 29 października 2015 r.

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

W dniach 5 stycznia i 28 stycznia 2016 r. Gmina (...) reprezentowana przez Wójta Gminy – (...) zawarła pięć umów z firmą (...) na opracowanie projektu zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy (...) dla poszczególnych obszarów. Umowy zawarte zostały w oparciu o stosowne uchwały Rady Gminy (...) dotyczące zmian Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy (...), w tym:

- umowa nr 1/2016 – wynagrodzenie 21.832,50 zł. Termin wykonania przedmiotu umowy – 30 czerwca 2017 r.,
- umowa nr 2/2016 – wynagrodzenie 9.840,00 zł. Termin wykonania przedmiotu umowy – 30 czerwca 2017 r.,
- umowa nr 3/2016 – wynagrodzenie 9.840,00 zł. Termin wykonania przedmiotu umowy – 30 czerwca 2017 r.,
- umowa nr 4/2016 – wynagrodzenie 9.901,50 zł. Termin wykonania przedmiotu umowy – 30 czerwca 2017 r.,
- umowa nr 5/2016 – wynagrodzenie 17.500,00 zł. Termin wykonania przedmiotu umowy – 30 czerwca 2017 r.

Łączna kwota zobowiązań wynikających z ww. umów wynosiła 68.914,00 zł. Zgodnie z § 3 ust. 4 każdej z umów – dopuszczono możliwość płatności częściowej, wg następującego harmonogramu płatności:

- po przedłożeniu projektu planu do opiniowania i uzgadniania – 30% wynagrodzenia brutto,
- po przedłożeniu projektu planu do uchwalenia Radzie Gminy (...) – 30% wynagrodzenia brutto,
- po upływie terminu przysługującego wojewodzie na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego – 40% wynagrodzenia brutto.

RKO podzieliła argumentację Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, że wymienione umowy określały termin wykonania przedmiotu umowy na dzień 30 czerwca 2017 r., zaś zapłata za wykonanie przedmiotu umów nie została określona, co do konkretnych terminów, dlatego też można założyć, że zapłaty przewidziane w oparciu o powyższy harmonogram mogły w całości nastąpić w roku 2017. Zatem ww. umowy są umowami wieloletnimi i

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

powinny zostać ujęte w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, specyfikującym przedsięwzięcia.

W wyjaśnieniach złożonych podczas rozprawy Obwiniony wskazał, że realizacja zadania inwestycyjnego pn. „Bieżący remont dróg o nawierzchni żwirowo-gruntowej na terenie gminy (...)” została zaplanowana jeszcze przez jego poprzednika, zaś nieuwzględnienie tego remontu w zadaniach inwestycyjnych wynika najprawdopodobniej z błędu Skarbnika. Z kolei brak zabezpieczenia środków w planie wydatków na wykonanie projektu kotłowni, instalacji centralnego ogrzewania oraz docieplenia budynku Zespołu Szkół wynikał z faktu, że Gmina chciała uzyskać na wykonanie tej inwestycji środki zewnętrzne w Urzędzie Marszałkowskim i jednym z wymaganych dokumentów był właśnie projekt tej inwestycji. Jednocześnie Rada Gminy była przeciwna temu przedsięwzięciu. Odnośnie opracowania projektu zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy (...), to osoba, która przygotowała te umowy już nie pracuje w Urzędzie. Również Rada Gminy nie wyrażała zainteresowania jakimkolwiek planem zagospodarowania, a uchwały w tej sprawie zostały podjęte dopiero za trzecim razem, a jedna z nich za czwartym albo piątym razem.

Zgodnie z treścią art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.) wójtowi przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy. Z kolei art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych stanowi, że w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia: 1) nazwę i cel, 2) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, 3) okres realizacji i łączne nakłady finansowe, 4) limity wydatków w poszczególnych latach, 5) limit zobowiązań. Z treści art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wynika zaś, że uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć.

W ocenie RKO, zaciągnięcie przez Gminę (...) w dniu 11 czerwca 2015 r. w oparciu o umowę nr 24/2/2015 zawartą z firmą (...) zobowiązania w kwocie 197.538,00 zł brutto na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Bieżący remont dróg o nawierzchni żwirowo-gruntowej na terenie gminy (...)” oraz w dniu 22 września 2015 r. zobowiązania w kwocie 15.800,00 zł na podstawie umowy – zlecenia nr 55/2015 zawartej z firmą (...) na wykonanie usługi projektu wykonawczego kotłowni Zespołu Szkół w (...), instalacji centralnego

ogrzewania w budynku Zespołu Szkół, docieplenia budynku zespołu szkół, stanowiło naruszenie art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z kolei zaciągnięcie przez Gminę (...) w dniach 5 i 28 stycznia 2016 r. zobowiązań wieloletnich, na podstawie pięciu umów zawartych z firmą (...), na łączną kwotę 68.914,00 zł, na opracowanie projektu zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy (...), naruszało art. 226 ust. 3 i 4 w zw. z art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Działania te wypełniały znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a wyjaśnienia Obwinionego w zakresie tych czynów nie pozwalają na zmianę oceny stanu faktycznego.

Zaciągnięcie zobowiązań nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia lub bez upoważnienia wynikającego z planu wydatków i nawet późniejsze uzyskanie stosownego umocowania pozostaje bez wpływu na zakres odpowiedzialności, bowiem upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązania bada się na dzień zawarcia umowy. Bez znaczenia pozostaje również fakt, że na realizację powyższych umów były zabezpieczone środki finansowe i nie było żadnego zagrożenia dla płynności finansów.

Zdaniem RKO należy podkreślić, że warunkiem stwierdzenia, iż naruszono dyscyplinę finansów publicznych nie jest jedynie wymierna szkoda dla budżetu. Dobrem chronionym w przepisach regulujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest także ład prawny systemu finansów publicznych. Wszystkie naruszenia prawa określone przez ustawę jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostały przez ustawodawcę uznane za szkodliwe dla ładu prawnego. Naruszenie określone w art. 15 ust. 1 uoondfp jest szkodliwe dla ładu finansów publicznych ze względu na naruszenie zasady planowości jako jednej z podstawowych zasad rządzących finansami publicznymi.

Odpowiedzialność za powyższe naruszenie ponosi Pan (...) – Wójt Gminy (...), jako osoba, która zaciągnęła opisane powyżej zobowiązania. Obwiniony, z racji pełnionej funkcji oraz powierzonych obowiązków powinien znać zasady gospodarki finansowej oraz konsekwencje ich naruszenia, a przed podjęciem decyzji powinien dokładnie przeanalizować sytuację oraz przepisy. Obwiniony miał możliwość zachowania się w inny sposób niż to uczynił. Możliwe było wcześniejsze zabezpieczenie środków w planie wydatków budżetu, dokonanie zmian w wysokości limitu zaciąganych zobowiązań oraz zaproponowanie organowi stanowiącemu zmiany uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, poprzez zamieszczenie w niej stosownych upoważnień. Powyższe działania pozwoliłyby Obwinionemu na uniknięcie przypisanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

Kolejnym naruszeniem opisanym we wniosku o ukaranie było zawarcie przez Gminę (...) w dniu 14 grudnia 2015 r. umowy – zlecenia nr 68/2015 z firmą (...) na wykonanie prac: demontażu uszkodzonego kotła, zakupu kotła 200KW z podajnikiem APP-2, montaż kotła z rozruchem. Wynagrodzenie 49.000,00 zł brutto płatne miało być w następujący sposób: 20.000,00 zł w formie zaliczki oraz 29.000,00 zł po montażu i rozruchu. Umowa podpisana została ze strony Gminy przez Wójta Gminy – (...), przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy – (...). Na dzień zawarcia umowy 68/2015 stan wolnych środków wynosił 20.099,99 zł. Zatem zobowiązanie w części dotyczącej kwoty 28.900,00 zł zaciągnięte zostało bez zabezpieczenia środków w budżecie, w dziale 801, rozdziale 80110, § 6050. Zmiany planu dokonano zarządzeniem nr 93/2015 Wójta Gminy (...) z dnia 31 grudnia 2015 roku.

Z wyjaśnień złożonych przez Pana (...) podczas rozprawy wynika, że zawarcie umowy z firmą (...) na wykonanie demontażu uszkodzonego kotła, zakupu kotła 200KW z podajnikiem APP-2 oraz montaż nowego kotła spowodowane było awarią centralnego ogrzewania, która nastąpiła w Zespole Szkół w miesiącu grudniu. Obwiniony stanął więc przed wyborem, albo zamknąć czasowo szkołę, albo niezwłocznie dokonać usunięcia awarii. Opisany stan faktyczny wskazuje, że w dniu 14 grudnia 2015 r. doszło do przekroczenia wysokości limitu zaciąganych zobowiązań określonego planem budżetu o kwotę 28.900,00 zł, a zatem naruszony został art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, co wypełniło znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

RKO uznała natomiast, że okoliczności towarzyszące popełnieniu zarzucanego czynu, przemawiają na korzyść Obwinionego i są na tyle istotne, iż powinny spowodować umorzenie postępowania, z uwagi na działanie podjęte wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego. Zgodnie z treścią art. 27 ust. 1 uondfp, w takim przypadku nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie RKO, Obwiniony działał w okolicznościach szczególnych, uległy bowiem zniszczeniu piece zapewniające ogrzewanie budynku szkoły, a z uwagi na czas wystąpienia awarii – miesiąc grudzień, jej nieusunięcie musiałoby spowodować czasowe zamknięcie placówki. Zdecydował więc, że niezwłocznie zostanie wykonany demontaż uszkodzonego kotła oraz zakup i montaż nowego, co pozwoli na kontynuowanie cyklu nauczania.

Za zasadne RKO uznała zatem zastosowanie postanowień art. 78 ust. 1 pkt 7 uondfpz uwagi na wystąpienie okoliczności, o której mowa w art. 27 tej ustawy. Obwiniony, naruszając

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

obowiązujące przepisy, starał się działać dla dobra szkoły, a skutki jego działania nie wiązały się z uszczerbkiem dla finansów publicznych.

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 uońdfrp.

Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS za 2015 rok w kolumnie wykonanie w poz. A. Dochody, w wysokości 17.118.057,16 zł i poz. B. Wydatki, w wysokości 18.285.687,96 zł nie odpowiadały kwotom wynikającym z salda Wn konta 901 i Ma 902 dla budżetu Gminy (...) - sprzed przeksięgowania na konto 961. Zgodnie z wydrukiem z rejestru Dochody Gminy (...) – Organ i Wydatki Gminy (...) – Organ, sporządzonym w dniu 29 kwietnia 2016 r. - saldo Wn 901 przed przeksięgowaniem na konto 961 wynosiło 17.078.323,63 zł, a przeksięgowano na konto 961 kwotę - 17.700.663,30 zł. Zgodnie z wydrukiem z dnia 12 maja 2016 r. obroty Wn konta 901 w relacji z kontem 961 wynosiły 17.711.580,42 zł. Analogicznie dla konta 902 kwoty te wynosiły: dla wydruku z dnia 29 kwietnia 2016 r. - 18.326.579,77 zł i 18.157.510,09 zł, a dla wydruku z 12 maja 2016 r. - 18.157.510,09 zł.

Zestawiając kwoty dochodów i wydatków wynikające z ewidencji księgowej i sprawozdawczości budżetowej: [1] Dochody: obroty Wn kont 901 w relacji z kontem Ma 961 - 17.711.580,42 zł, stan środków wykazanych w sprawozdaniu Rb-NDS – 17.118.057,16 zł, różnica – 593.523,26 zł; [2] Wydatki: obroty Ma konta 902 w relacji z kontem Wn 961 – 18.157.510,09 zł, stan środków wykazanych w sprawozdaniu Rb-NDS – 18.285.687,96 zł, różnica – 128.001,50 zł.

Zdaniem Komisji Orzekającej nie ma wątpliwości co do faktu wykazania w sprawozdaniu Rb-NDS za 2015 rok danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, co potwierdza zgromadzony w sprawie materiał dowodowy.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych i Głównej Komisji Orzekającej, odpowiedzialność za wykazanie w sprawozdaniu – poprzez podpisanie i przekazanie sprawozdania – danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej ponosi kierownik jednostki sektora finansów publicznych (niezależnie od tego, kto faktycznie sporządził sprawozdanie), działający jako organ reprezentujący jednostkę na zewnątrz. Ustawowe znamię „wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych” należy interpretować jako zatwierdzenie (podpisanie) sprawozdania budżetowego (tak L. Lipiec – Warzecha, „Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej”, LEX). Jak stwierdził Wojewódzki Sąd

Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 kwietnia 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 103/10: „(...) zasadne jest twierdzenie, że sprawozdanie budżetowe powstaje z chwilą złożenia na nim podpisu przez kierownika jednostki niezależnie od tego, kto technicznie je sporządził i kto ponad osobę kierownika jednostki podpisał je. Podpis kierownika jednostki na tym sprawozdaniu oraz czynności skutecznego pod względem prawnym przekazania sprawozdania odbiorcy są czynnościami z zakresu reprezentacji jednostki. Ustawodawca wyraźnie powierzył te czynności osobie mającej kompetencje do działania za jednostkę, co oznacza, że mieszczą się one w zakresie reprezentacji. Zakresu reprezentacji nie można przenieść ani ograniczyć ze skutkiem wobec osób trzecich”.

Stosownie do postanowień art. 19 ust. 1 uondfp ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Jednocześnie zgodnie z art. 19 ust. 2 uondfp, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć, mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Zatem, przypisanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uzależnione jest od dwóch kategorii okoliczności: przedmiotowych - przesądzających o zaistnieniu znamion opisanych w przepisach ustawy konstytuujących dany czyn naruszający dyscyplinę finansów oraz podmiotowych – pozwalających na stwierdzenie zawinienia po stronie obwinionego. Dopiero łączne zaistnienie powołanych okoliczności, przy braku przesłanek negatywnych (np. znikoma szkodliwość czynu dla finansów publicznych) daje możliwość uznania określonej osoby za odpowiedzialną naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W rozpatrywanej sprawie bez wątpienia wypełnione zostały znamiona przedmiotowe ujęte w art. 18 pkt 2 uondfp – wykazując w sprawozdaniu Rb-NDS dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej Obwiniony naruszył § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 109). Oprócz bezprawności zachowania, dla przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych konieczne jest wykazanie zawinienia w zachowaniu sprawcy czynu, a więc postawienia zarzutu, że w sytuacji, gdy obiektywnie miał możliwość zachowania zgodnego z prawem, działał sprzecznie z obowiązującym porządkiem prawnym.

Z okoliczności danej sprawy musi wynikać możliwość alternatywnego zachowania, które nie naruszałoby dyscypliny finansów publicznych. Ustawa wprowadza w art. 19 ust. 2 uondfp, pojęcie „staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.” Na osobach wymienionych w art. 4 i 4a uondfp spoczywa szczególnie obowiązek dbałości o finanse publiczne, co wiąże się z obowiązkiem znajomości przepisów regulujących gospodarkę finansową. Dochowując należytej staranności Obwiniony przed podpisaniem sprawozdania powinien zweryfikować projekt sprawozdania sporządzony przez podległych pracowników poprzez porównanie danych w nim zawartych z danymi księgowymi.

W przypadku stwierdzenia rozbieżności powinien zażądać wyjaśnień oraz doprowadzić do poprawienia błędów i dopiero wtedy podpisać sprawozdanie. Oparcie się w tym zakresie wyłącznie o rekomendacje pracowników sporządzających projekt sprawozdania było niedochowaniem staranności wymaganej w danych okolicznościach.

Z tytułu zarzuconych naruszeń, Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o wymierzenie Obwinionemu kary nagany. Pan (...) wniósł o odstąpienie od jej wymierzenia.

Rozważając kwestię kary za wszystkie przypisane Obwinionemu czyny, RKO stanęła na stanowisku, że art. 28 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych stanowiący o niedochodzeniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy, nie może mieć zastosowania w okolicznościach przedmiotowej sprawy. RKO podzieliła pogląd, zgodnie z którym o szkodliwości czynu dla finansów publicznych przesądza nie tylko wymiar finansowy stwierdzonych nieprawidłowości. Szkodliwość czynu tkwi w samym fakcie naruszenia ładu finansów publicznych. Dotyczy to m.in. takich naruszeń, które nie wymagają dla ich stwierdzenia wykazania jakiegokolwiek szkody. W odniesieniu do takich czynów nie występują bowiem negatywne skutki finansowe.

RKO stanęła na stanowisku, że naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 i 15 ust. 1 uondfp, charakteryzują się wysokim stopniem szkodliwości dla finansów publicznych. Ich naruszenie jest szkodliwe dla ładu finansów publicznych ze względu na naruszenie zasady planowości jako podstawowej zasady rządzącej finansami publicznymi. Wprawdzie w swoich wyjaśnieniach Obwiniony podnosił, że była to jego pierwsza kadencja na stanowisku Wójta Gminy (...), to jednak RKO zwróciła uwagę, że przypisane naruszenia

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

art. 11 ust. 1 i art. 15 ust. 1 uoondfp nie miały charakteru incydentalnego, ale dokonywane były kilkakrotnie w ciągu całego 2015 roku. W przypadku sprawozdań z realizacji procesów gromadzenia i wydatkowania środków, szkodliwość polega na zniekształceniu obrazu stanu finansów jednostki. O tym, że tego rodzaju naruszenie nie ma cechy znikomej szkodliwości decyduje już sam fakt ujęcia go w ustawie. Zgodzić się także należy z poglądem wyrażonym w odniesieniu do obowiązków w zakresie sprawozdawczości, że szkodliwa dla finansów publicznych jest także błędna informacja przekazywana dysponentowi wyższego stopnia o stanie wydatków i zobowiązań jednostek gospodarujących środkami publicznymi – brak prawdziwej i terminowej informacji wprowadza w błąd i może spowodować szkodę w finansach publicznych (orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 18 września 2008 r., BDF/GKO/4900-48/47/08/1930, LEX nr 1725779). Tym samym RKO stwierdziła, iż szkodliwość czynu dla finansów publicznych jest wyższa niż znikoma. Standardy realizacji obowiązków wynikających w szczególności z ustawy o finansach publicznych dla kierowników jednostki sektora finansów publicznych są wyższe niż szeregowego pracownika. Kierownik jednostki powinien stać na straży przestrzegania określonych reguł finansowych i zobligowany jest do działania zgodnego z przepisami.

Jednocześnie RKO wzięła pod uwagę fakt, że ostatecznie Rada Gminy dokonywała stosownych zmian w uchwale budżetowej.

W ocenie RKO również trudności kadrowe związane ze stanowiskiem Skarbnika Gminy przemawiają za wymierzeniem kary łagodniejszego rodzaju, niż wnioskowana przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych kara nagany, choć podkreślić należy, że właściwe zorganizowanie pracy podległych pracowników i wprowadzenie procedur mających na celu niezakłócone funkcjonowanie jednostki jest jednym z obowiązków kierownika tej jednostki.

Również postawa Obwinionego, który po przeprowadzonej przez RIO w Łodzi kontroli wdrożył procedury naprawcze i przy pomocy zeznającej w charakterze świadka Pani (...) zatrudnionej na stanowisku Skarbnika Gminy od marca 2017 roku, wyeliminował istniejące w Urzędzie nieprawidłowości.

Jednocześnie, z uwagi na wysokość wydatków dokonywanych bez upoważnienia i ciągłość naruszeń oraz fakt naruszenia tymi działaniami podstawowych zasad gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych należy RKO uznać, że nie ma podstaw do zastosowania nadzwyczajnego środka jakim jest odstąpienie od wymierzenia kary.

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane okoliczności, RKO uznała za zasadne wymierzenie Obwinionemu Panu (...) kary upomnienia, uznając że jest ona adekwatna do popełnionych naruszeń i uwzględnia wszystkie okoliczności mające wpływ na jej wymiar. Z racji pełnionej funkcji, na Obwinionym ciążył szczególny obowiązek dbałości o dobro finansów publicznych, jak również nadzoru nad pracą podległych pracowników.

Obwiniony nie zachował należytej ostrożności wymaganej w danych okolicznościach i nie zastosował się do obowiązujących norm prawnych, mimo, iż obiektywnie miał możliwość zachowania się zgodnie z prawem.

RKO podkreśliła, że kara upomnienia jest najłagodniejszą z kar, które mogą być orzeczone za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a jej nałożenie nie wiąże się z żadną dodatkową dolegliwością dla ukaranego. Kara ta jest swoistym ostrzeżeniem, upomnieniem mającym na celu zapobieganie naruszaniu przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych w przyszłości. Kara upomnienia może być wymierzona, jeżeli istnieją przesłanki do przyjęcia, że pomimo jej łagodnego charakteru i niskiej dolegliwości, przyczyni się do umocnienia właściwej postawy obwinionego (orzeczenie GKO z dnia 15 kwietnia 2004 r., DF/GKO/Odw.-123/158/2003).

Obrońca Obwinionego - Pana (...) - Pan (...) - adwokat, na podstawie art. 138 uondfp, złożył odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi z dnia 9 kwietnia 2018 roku (nr rej. NDB-50/Ł/48/2017) na korzyść Obwinionego.

W ramach wniesionego odwołania sformułował następujące zarzuty:

1. naruszenie art. 19 ust. 2 uondfp, poprzez przypisanie (...) winy, w zakresie czynów określonych w art. 11 i art. 15 uondfp, pomimo braku możliwości uniknięcia naruszeń oraz dołożenia przez Obwinionego staranności wymaganej od osoby pełniącej kierownicze funkcje publiczne,
2. naruszenie art. 28 ust. 1 uondfp, poprzez przypisanie (...) winy, w zakresie czynu określonego w art. 18 ust. 2 uondfp, pomimo znikomego stopnia społecznej szkodliwości dla finansów publicznych czynu przypisanego Obwinionemu, co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia przepisu art. 78 ust. 1 pkt 7 uondfp,

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

3. naruszenie art. 33 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 1 i 2 pkt 1 uondfp, poprzez brak odniesienia się przez RKO w sposób wymagany ustawą do okoliczności obciążających i łagodzących, uzasadniający taki, a nie inny wymiar kary oraz przyczyn przesądzających o braku możliwości zastosowania wobec Obwinionego instytucji odstąpienia od wymierzenia kary.

We wniesionym odwołaniu sformułowano następujące wnioski (żądania):

1. o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie Obwinionego co do zarzutów naruszenia art. 11 art. 15 uondfp i umorzenie postępowania w zakresie naruszenia art. 18 pkt 2 uondfp,

ewentualnie o:

2. uchylenie zaskarżonego orzeczenia i umorzenie postępowania na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 28 uondfp, ze względu na znikomą szkodliwość naruszeń dla finansów publicznych

ewentualnie o:

3. uchylenie zaskarżonego orzeczenia i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez RKO.

W ramach uzasadnienia obrońca Obwinionego przedstawił następującą argumentację:

Orzeczeniem z dnia 9 kwietnia 2018 r. RKO uznała (...) za odpowiedzialnego za naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. za popełnienie czynów określonych w art. 11, art. 15 i art. 18 uondfp.

W odniesieniu do pierwszych dwóch zarzutów obrońca wskazał, że nie można przypisać winy Obwinionemu ze względu na regulację art. 19 ust. 2 uondfp, tj. z uwagi na fakt, iż naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby na kierowniczym stanowisku.

Materiał dowodowy zgromadzony w niniejszej sprawie potwierdza wprawdzie wystąpienie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jednakże nie wykazano w sposób nie pozostawiający wątpliwości, że w zaistniałych okolicznościach Obwiniony miał obiektywną możliwość postępowania w odmienny sposób.

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

W szczególności nie można pogodzić się ze stwierdzeniem, że „kolejne naruszenia dokonywane już były w sposób świadomy, przy założeniu, że Rada Gminy prędzej czy później, na mocy stosownej uchwały skoryguje plan finansowy”.

RKO nie zwróciła przy tym uwagi na fakt, iż wszystkie wydatki kontrasygnowane były przez Skarbnika Gminy, po uprzedniej weryfikacji w zakresie zabezpieczenia środków w planie finansowym. Mechanizm dokonywania wydatków oraz powody przekazywania błędnych informacji Wójtowi co do zabezpieczenia wydatkowanych środków w planie finansowym przedstawiła aktualna Skarbnik Gminy Pani (...).

W świetle tych wyjaśnień wina Wójta (...) jest co najmniej wątpliwa. Przyjęcie zatem, że działania Wójta zmierzały świadomie i celowo do naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest dla niego głęboko krzywdzące.

Nadto w odniesieniu do przedmiotowych zarzutów, podniósł iż czyny przypisane Obwinionemu charakteryzują się znikomym stopniem szkodliwości dla finansów publicznych, zarówno ze względu na sposób, jak i na okoliczności tego naruszenia, a także, co najistotniejsze, jego skutki. W myśl wielu orzeczeń Głównej Komisji Orzekającej ocena czy czyn należy uznać za społecznie szkodliwy powinna być dokonywana przy uwzględnieniu wagi naruszeń, obowiązków, sposobu okoliczności ich naruszenia, a także skutków naruszenia. W wielu przypadkach wysokość kwot objętych zarzutami nie przekroczyła kilkuset złotych, a plan był niezwłocznie korygowany. Nie doszło w żadnym wypadku do zagrożenia dla płynności finansowej Gminy czy powstania deficytu. Wskazane okoliczności uzasadniają tezę, że czyny przypisywane Obwinionemu nie posiadają przymiotu szkodliwości dla finansów publicznych, w związku z tym stwarzają przesłanki do umorzenia postępowania w tym zakresie.

Obrońca stwierdzi, że RKO w swoim orzeczeniu nie zawarła rozważań dotyczących ustalonego wymiaru kary w kontekście okoliczności łagodzących i obciążających, brak jest także uzasadnienia niezastosowania tej instytucji, choć były ku temu przesłanki z art. 36 ust. 2 pkt 1 i 3 uoandfp. RKO nie tylko nie wzięła pod uwagę wyjaśnień Obwinionego dotyczących przyczyn i okoliczności naruszenia i zeznań świadka (...) na temat okoliczności naruszenia, ale w identycznej sytuacji uznała, że drugi z Obwinionych, który nie zaskarżył orzeczenia do GKO zasługuje na dobrodziejstwo zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary.

Nadto RKO nie odniosła się w żaden sposób do możliwości odstąpienia od wymierzenia kary wobec braku realnej szkody dla finansów publicznych.

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 28 ust. 1 uoandfp. podniósł, iż czyn przypisany Obwinionemu, jako niewywołujący skutków finansowych, charakteryzuje się znikomym stopniem szkodliwości dla finansów publicznych, zarówno ze względu na wagę naruszonych obowiązków, jak i sposób oraz okoliczności tego naruszenia.

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.

(...) nie posiadał specjalistycznej wiedzy ekonomicznej, a sprawozdanie zostało sporządzone przez wykwalifikowanych pracowników, których nadzorowała Skarbnik Gminy (...).

Wskazane okoliczności – w ocenie obrońcy - uzasadniają tezę, że czyn przypisany Obwinionemu nie posiada przymiotu szkodliwości dla finansów publicznych i w związku z tym wystąpiły przesłanki do umorzenia postępowania w tym zakresie.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwana także – GKO) ustaliła i zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności GKO wskazuje, mając na uwadze podstawy odpowiedzialności Obwinionego, jak również regulacje ustawy o finansach publicznych, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisu art. 11 ust. 1 uoandfp, jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Jedną z zasad gospodarowania środkami publicznymi jest dokonywanie wydatków na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego lub w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Z art. 254 pkt 3 ufp wynika, że dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Równocześnie, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Również z art. 52 ust. 1 pkt 2

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

ufp, wywieść należy jedną z podstawowych zasad gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, rozstrzygającą wprost, że ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych wydatki oraz łączne rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit. Tak też wskazała Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 30 listopada 2017 r. wydanym w sprawie rozpoznawanej pod sygn. akt BDF1.4800.89.2017.

Na gruncie niniejszej sprawy, jak wynika z dokonanych ustaleń faktycznych, nie budzi wątpliwości, iż Pan (...) pełniąc funkcję Wójta Gminy (...) - będąc kierownikiem jednostki - w ramach szeregu czynów wskazanych w sentencji zaskarżonego orzeczenia, dokonał wydatkowania środków publicznych z przekroczeniem granic planowanych wydatków, jak również zaciągnął w imieniu Gminy (...) zobowiązania bez zabezpieczenia środków w planie wydatków lub z przekroczeniem wysokości limitu zaciąganych zobowiązań. W czasie pełnienia przez Niego funkcji Wójta Gminy wykazał także w sprawozdaniu RB-NDS dane niezgodne z ewidencją księgową. W ocenie GKO ilość dokonanych naruszeń, tj. ich częstotliwość i powtarzalność w krótkim okresie dają obraz finansów kierowanej przez Obwinionego jednostki pozwalający na przyjęcie, że w jednostce tej panowała dezorganizacja sposobu wydatkowania środków, zaciągania zobowiązań, a w ogólności dezorganizacja finansów ww. jednostki.

Odnosząc się do wniesionego odwołania GKO wskazuje, że RKO w sposób prawidłowy dokonała również ustaleń odnoszących się do strony podmiotowej odpowiedzialności. Pan (...) pozostaje bowiem w kręgu osób podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 2 uońdftp, według którego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych. Pełnił On bowiem w czasie popełnienia ww. czynów funkcję Wójta Gminy (...).

GKO także zauważa, że RKO w sposób całościowy i kompleksowy dokonała oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Tym samym GKO podzieliła w całej rozciągłości ustalenia faktyczne dokonane przez RKO, dokonaną w tym zakresie ocenę zgromadzonego materiału dowodowego oraz kwalifikację prawną naruszenia przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych, stopień jego zawinienia i okoliczności towarzyszące popełnionym czynom. W tym zakresie wskazać również należy, że zarówno na etapie rozpoznania przed Komisją I instancji, jak również przed Komisją II instancji ustalenia faktyczne nie były kwestionowane przez Obwinionego.

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

Regionalna Komisja Orzekająca w uzasadnieniu wydanego w dniu 9 kwietnia 2018 r. orzeczenia w sprawie rozpoznawanej pod sygn. akt NDB-50/Ł/48/2017 oceniła, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych czynów przypisanych Obwinionemu jest wyższy niż znikomy, którą to ocenę GKO podzieliła w całej rozciągłości. Dokonując oceny stopnia szkodliwości dla finansów publicznych opisanych wyżej naruszeń dyscypliny finansów publicznych RKO uwzględniła przede wszystkim wagę naruszonych obowiązków, a także sposób i okoliczności ich naruszenia (art. 28 ust. 1a uondfp). Regionalna Komisja Orzekająca podniosła, iż czyny przypisane Obwinionemu wynikają z naruszenia podstawowej – z punktu widzenia finansów publicznych - zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych (art. 44 ufp). RKO wskazała, który to pogląd w całości podzieliła GKO, że o szkodliwości czynu dla finansów publicznych przesądza nie tylko wymiar finansowy stwierdzonych nieprawidłowości, lecz szkodliwość ta tkwi w samym fakcie naruszenia ładu finansów publicznych i dotyczy to m.in. takich naruszeń, które nie wymagają dla ich stwierdzenia wykazania jakiegokolwiek szkody. Zdaniem RKO naruszenia dyscypliny finansów publicznych stypizowane w art. 11 ust. 1 i art. 15 ust. 1 uondfp charakteryzują się wysokim stopniem szkodliwości, gdyż naruszają ład finansów publicznych godząc w zasady planowości jako podstawowej zasady rządzącej tymi finansami. Zgodzić się również należy ze stanowiskiem RKO, że jak wskazywał Obwiniony była to jego pierwsza kadencja na stanowisku Wójta Gminy (...), jednakże stwierdzone naruszenia nie miały charakteru incydentalnego i dokonywane wielokrotnie w ciągu całego roku 2015.

Oceniając stopień zawinienia Obwinionego Pan (...), mając na względzie treść art. 19 ust. 2 uondfp (według którego odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia), RKO rozważyła, czy Obwiniony miał możliwość innego zachowania, które pozwoliłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Doszła w tym zakresie do przekonania, że obiektywnie taka możliwość istniała, w szczególności nie wystąpiły przeszkody uniemożliwiające poprzedzenie poniesienia przedmiotowych wydatków stosowną zmianą planu finansowego, zwłaszcza, że we wszystkich przypadkach taka zmiana nastąpiła do końca roku. Okoliczności współpracy Obwinionego z Radą Gminy pozostają w tym zakresie bez związku ze stwierdzonymi naruszeniami. Wójt jest organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego jakim jest gmina – a zatem jego działania powinny posiadać podstawę prawną opartą zarówno w przepisach powszechnie obowiązujących, aktach prawa miejscowego oraz uchwałach organu stanowiącego jednostki. Do momentu braku zmiany

tych ostatnich aktów Wójt Gminy miał prawny obowiązek wstrzymania się od podejmowania decyzji nie wpisujących się w ich treść, jak również posiadał normatywne podstawy usprawiedliwiające takie zachowanie (np. niewydatkowanie środków na określone, nawet ważne cele, ze względu na brak zmiany planów finansowych jednostki).

Podkreślić w tym miejscu również należy, w odniesieniu do przyjętej we wniesionym odwołaniu argumentacji, że zaufanie do innych pracowników, w stanie sprawy związane z podpisaniem dokumentów przez Skarbnika Gminy, nie uwalnia od odpowiedzialności. Główna Komisja Orzekająca w swoich orzeczeniach niejednokrotnie wyjaśniała, iż nadmierne zaufanie do innych pracowników świadczy o niedochowaniu staranności, która powinna być wymagana od osób pełniących kierownicze funkcje w jednostkach sektora finansów publicznych (por. np. orzeczenie GKO z dnia 13 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-100/131-132/2002, czy orzeczenie z dnia 20 listopada 2006 r. DF/GKO-4900-65/82/06/1980). Rolą kierownika jednostki jest bowiem nadzór nad pracownikami obsługującymi gminę, również w merytorycznym zakresie ich pracy, co znalazło swój wyraz w działaniach przywołanych przez Obwinionego i świadków w trakcie rozprawy przeprowadzonej przed Regionalną Komisją Orzekającą.

Omawiana odpowiedzialność ma charakter odrębny od odpowiedzialności Skarbnika, związanej z dokonaniem lub brakiem kontrasygnaty. Otóż wprowadzając regulację art. 18b uoondfp (obowiązującą od dnia 11 lutego 2012 r. – por. ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 240, poz. 1429) ustawodawca przewidział, niezależnie od odpowiedzialności za czyn objęty m.in. art. 11 uoondfp, odpowiedzialność za niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji. Z uzasadnienia wprowadzonych regulacji wynika, że w takim przypadku główny księgowy (skarbnik) również powinien ponosić odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ponieważ to jego nieprawidłowe działanie lub zaniechanie w wykonywaniu obowiązków przypisanych mu przez ustawę o finansach publicznych mogło przyczynić się do nieprawidłowości [Ludmiła Warzecha-Lipiec, Komentarz do art. 18b ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, LEX; uzasadnienie projektu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r., LEX]. Jednakże odpowiedzialność ta jest całkowicie odrębna od odpowiedzialności kierownika jednostki i nie może powodować wyłączenia odpowiedzialności Obwinionego.

Nadto, odnosząc się do podniesionej w odwołaniu kwestii odpowiedzialności drugiego z Obwinionych w sprawie, który nie wniósł odwołania do GKO, który to Obwiniony – pełnił funkcję Zastępcy Wójta Gminy (...), wskazać należy po pierwsze, że Obwiniony Pan (...) pełnił funkcję kierownika jednostki i to przede wszystkim na Nim spoczywała odpowiedzialność za ład jej finansów. Po drugie Zastępcy Wójta zostało w zaskarżonym orzeczeniu przypisane popełnienie jedynie trzech czynów określonych w art. 11 ust. 1 uondfp o łącznej sumie nieprzekraczającej 50.000 złotych. RKO w tym zakresie uznała, że w Jej ocenie samo postępowanie przed organami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych spełniło wobec tego Obwinionego cele zapobiegawcze i dyscyplinujące – odstępując od wymierzenia kary współobwinionemu. Stąd też GKO nie dopatrzyła się analogii w sytuacji podmiotowej i przedmiotowej (...) oraz Zastępcy Wójta Gminy (...). Sytuacja obu Współobwinionych, przy uwzględnieniu pełnionych funkcji oraz ilości i wagi popełnionych czynów nie jest bowiem identyczna. Ponadto GKO może rozstrzygać wyłącznie w zakresie złożonego odwołania.

Stąd w ocenie GKO wina Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie ustalonym przez RKO nie budzi wątpliwości, co wskazuje na zasadność przyjęcia tej odpowiedzialności.

Mając na uwadze powyższe GKO w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w całości podzieliła ustalenia faktyczne oraz kwalifikację prawną naruszenia dokonaną przez RKO i tym samym stwierdza, że złożone przez Obwinionego odwołanie nie może być uwzględnione.

Należy stwierdzić, że stan faktyczny został w toku dotychczasowego postępowania ustalony w sposób prawidłowy i nie jest przedmiotem sporu. Rozbieżności pojawiają się natomiast w zakresie prawnej oceny tego stanu i jej konsekwencji w perspektywie przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – a szczególności Obwiniony we wniesionym odwołaniu wskazywał na znikomy stopień społecznej szkodliwości popełnionych czynów oraz nierozpoznania podstaw mających wpływ na wymiar kary.

Główna Komisja Orzekająca za prawidłową uznaje ocenę dokonaną przez RKO, że w stwierdzonym stanie faktycznym uzasadnione jest stanowisko, zgodnie z którym następcze korygowanie planu finansowego jednostki po dokonanych wydatkach nie może stanowić konwalidacji dokonanej przez Obwinionego czynności.

Należy przy tym zaznaczyć, że w złożonym odwołaniu Obwiniony nie przytacza nowych argumentów mających przemawiać na rzecz jego uniewinnienia, lecz zmierza do wyłączenia swojej winy upatrując ekskulpacji w fakcie kontrasygnaty dokonanej przez Skarbnika i pozostawania Obwinionego, jego zdaniem, w słusznym przekonaniu o prawidłowości dokonanych czynności na zasadzie zaufania do jego osoby. Nadto Obwiniony we wniesionym odwołaniu wskazał, że złożenie podpisu przez ówczesnego Skarbnika na dokumencie, obok pracownika właściwego rzeczowo, oznacza, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Odnosząc się do tego ostatniego argumentu GKO wskazuje, że brak jest jakiegokolwiek normatywnej podstawy do takiego założenia. Nadto przyjęcie takiej tezy bezprzedmiotowym czyniłoby obowiązek opracowywania i respektowania planów finansowych. Pozbawiałoby racjonalność utrzymywania w obiegu prawnym przepisów ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jako norm sankcjonowanych i sankcjonujących, które za jeden z elementów ładu finansów publicznych regulują kwestię związaną z wydatkowaniem tych finansów zgodnie z aktami planistycznymi.

Główna Komisja Orzekająca w składzie rozpatrującym niniejsze odwołanie wskazuje, odnosząc się do sformułowanego w ramach odwołania zarzutu naruszenia art. 19 ust. 2 uoondfp, że z ustaleń poczynionych przez RKO, a w szczególności z wyjaśnień Obwinionego czynionych na rozprawie przed RKO, jak również z zeznań świadka Pani (...) wynika, że istniały w tym zakresie przesłanki do przypisania Obwinionemu winy (vide Protokół z rozprawy z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie rozpoznawanej przed RKO – sygn. akt NBD-50/Ł/48/2017). Dobór kompetentnej osoby na stanowisko Skarbnika Gminy oraz właściwy i profesjonalny nadzór nad sposobem pełnienia przez tę osobę obowiązków należy do kluczowych i zasadniczych uprawnień związanych z jakością prowadzenia polityki zarządczej. Gmina, analogicznie jak każda inna organizacja, wymaga spójnego i przemyślanego modelu zarządzania opartego na wzajemnym zaufaniu, próbach jego wypracowania w przypadku jego deficytu, jak również sprawnej polityce kadrowej oraz prawidłowej kontroli zarządczej. Deficyty w tym zakresie i ich spóźniona korekta doprowadziły w tym wypadku do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zaś wystąpienie tych deficytów nie może stanowić podstawy uniewinnienia Obwinionego, gdyż stanowią one źródło (a więc przyczynę) przypisanych Panu (...) naruszeń.

Od Obwinionego - kierownika jednostki sektora finansów publicznych - można i należy wymagać znajomości przepisów dotyczących dokonywania wydatków, zaciągania zobowiązań i składania sprawozdań. Obwiniony otrzymywał informacje, że środki były wydatkowane, a zobowiązania były zaciągane bez wystarczających podstaw. Wynika to z faktu, że po dokonaniu wydatków (po zaciągnięciu zobowiązania) podejmowano działania zmierzające do korekty planu. Obwiniony powinien był wiedzieć, że ma obowiązek realizowania zatwierdzonego budżetu i planu finansowego. Dlatego z odpowiedzialności nie mogą go zwolnić twierdzenia, że próbował zrealizować przedsięwzięcie, któremu Rada Gminy była przeciwna. Ustalenia te pozwalają na przypisanie Obwinionemu winy w rozumieniu art. 19 ust. 2 uoondfp, gdyż jak wyżej wskazano, Obwiniony miał możliwość działania zgodnego z prawem, nie dokładając jednak należytej staranności jako kierownik jednostki, co najmniej godził się z faktem, że wydatkowanie środków następuje niezgodnie z planem finansowym i jest ono korygowane następczo, tj. po dokonaniu wydatków niezgodnie z planem lub w wysokości przekraczającej limit tych wydatków.

W tym kontekście kontrasygnata Skarbnika Gminy, na którą powoływał się Obwiniony we wniesionym środku zaskarżenia, nie może stanowić okoliczności ekskulpującej dla zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków bez środków zabezpieczonych w odpowiednich dokumentach planistycznych. Obwiniony pełnił funkcję Wójta Gminy – a więc był kierownikiem jednostki. Funkcja ta była pełniona przez Obwinionego dobrowolnie – a zatem mając świadomość ciężących na nim obowiązków powinien, po pierwsze zapoznać się z otoczeniem prawnym, w którym przyszło Obwinionemu funkcjonować, i następnie powinien podejmować działania zgodne z literą prawa.

Możliwość przypisania winy wynika z faktu, że od Obwinionego, jako kierownikowi jednostki, upoważnionemu do dokonywania wydatków w jej imieniu, należało oczekiwać postępowania zgodnego z regułami określonymi w ustawie o finansach publicznych. Przestrzegając wyżej wskazanych przepisów, dołożyłby on należytej staranności wymaganej przy gospodarowaniu środkami publicznymi. Obwiniony mógł uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, powstrzymując się od dokonania wydatku (zaciągnięcia zobowiązania) w sposób sprzeczny z ustawą o finansach publicznych. Plan finansowy należało skorygować przed dokonaniem tych czynności, albo powstrzymać się od nich do momentu uzyskania zgody organu stanowiącego Gminy w przewidzianej przepisami formie. Następcze korygowanie planów pokazuje jednocześnie, że zgoda organu stanowiącego jednostki była

możliwa do uzyskania – a zatem, jak wyżej wskazano, obowiązkiem Obwinionego było wstrzymanie się z wydatkowaniem środków do momentu jej uzyskania.

Obwiniony miał możliwość uniknięcia naruszenia, a jeżeli taka sytuacja nie wystąpiła, to wynikała jedynie z braku należytej staranności wymaganej od osoby, której funkcja obejmowała nadzór nad poprawnością funkcjonowania jednostki. Jak wynika jednak z podejmowanych działań zmierzających do następczego skorygowania planu finansowego można założyć, że działanie Obwinionego były zawinione.

GKO podzieliła także argumentację RKO o braku możliwości zwolnienia Obwinionego z odpowiedzialności za czyn określony w art. 18 pkt. 2 uondfp. Kluczowe w tym zakresie jest przytoczone stanowisko WSA w Warszawie. Obwiniony ponosi odpowiedzialność za składane sprawozdania oraz ma realny wpływ na sposób ich sporządzania. Ma także możliwość zweryfikowania ich z ewidencją księgową.

Mając na uwadze powyższe GKO nie dopatrzyła się, wskazanego we wniesionym odwołaniu, naruszenia przez RKO art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych..

Odnosząc się do podniesionego w ramach odwołania zarzutu naruszenia art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych GKO wskazuje, iż w całej rozciągłości podziela dokonane w tym zakresie ustalenia faktyczne oraz argumentację zawartą w orzeczeniu RKO.

GKO w niniejszym składzie, w ślad za RKO oceniła, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych czynów przypisanych Obwinionemu jest wyższy niż znikomy (art. 28 ust. 1 uondfp). Dokonując oceny stopnia szkodliwości dla finansów publicznych opisanych wyżej naruszeń dyscypliny finansów publicznych GKO, za RKO, uwzględniła przede wszystkim wagę naruszonych obowiązków, a także sposób i okoliczności ich naruszenia (art. 28 ust. 1a uondfp). Ład finansów publicznych jest dobrem podlegającym ochronie niezależnie od faktu, czy w wyniku naruszenia tego ładu dochodzi do uszczuplenia zobowiązań finansowych jednostek gospodarujących tymi środkami, czy też takie działanie prowadzi do strat finansowych.

Czyn określony w art. 18 pkt 2 uondfp z reguły nie wiąże się ze stratami finansowymi. Jednak wykazywanie w sprawozdaniach danych niezgodnych z ewidencją księgową na kwoty dotyczące setek tysięcy złotych zakłóca jawność finansów publicznych i także nie może być uznane za znikomo szkodliwe dla finansów publicznych.

Sygn. akt BDF1.4800.59.2018

RKO w sentencji orzeczenia z dnia 9 kwietnia 2018 r. w pkt 3 działając na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 27 ust. 1 uondfp umorzyła postępowanie wobec Obwinionego Pana (...) w zakresie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienia czynu określonego w art. 15 ust. 1 uondfp, polegającego na zaciągnięciu przez Gminę (...) w dniu 14 grudnia 2015 r. zobowiązania w kwocie 49.000,00 zł na podstawie umowy nr 68/2015 zawartej z firmą (...), co spowodowało przekroczenie wysokości limitu zaciąganych zobowiązań, określonego planem wydatków budżetu w dziale 801, rozdziale 80110, § 6050 o kwotę 28.900,00 zł.

GKO ustaliła, iż był to jedyny przypadek, gdzie mogło dojść do zastosowania dobrodziejstwa z art. 78 ust. 1 pkt 7 uondfp.

Mając na uwadze powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji orzeczenia.