



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 21 czerwca 2018 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Sylwester Kuchnio (<i>spr.</i>)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Leszek Paweł Biedka
	<i>Członek GKO:</i>	Leszek Bielecki
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Roberta Wydry**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 czerwca 2018 r. odwołania wniesionego przez Obwinioną (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 9 lutego 2018 r., sygn. akt: KO.0022-123-1-42/17, którym Komisja, uznała (...) (cytat z sentencji) „odpowiedzialną popełnienia zawinionych naruszeń dyscypliny finansów publicznych polegających na:

1. Dokonaniu w dniu 6 lipca 2015 r. wydatku ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w kwocie 15.000 zł poprzez przekazanie ich na rachunek bieżący Urzędu Gminy (...) (celem opłacenia należnych składek do ZUS), czym naruszono art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2191 z późn. zm.) w zw. z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), tj. dokonano wydatku z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.).

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

2. Zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem upoważnienia określonego w przyjętym planie finansowym o 142.249,14 zł poprzez zawarcie w dniu 21 października 2014 r. umowy nr ZP.272.1.2014 na realizację zadania: Rozbudowa środowiskowego domu samopomocy w (...)w ramach programu naprawczego za cenę 558.809,14 zł pomimo braku pełnego zabezpieczenia w planie finansowym jednostki środków na jego realizację, w rozdz. 85203 § 6050, czym naruszono art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. Zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań poprzez zawarcie w dniu 21 stycznia 2015 r. z firmą (...). umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej sprzedaży 22/100 udziału w nieruchomości gminnej położonej w m. (...) o powierzchni 93 hektarów 70 arów za cenę brutto 352.001 zł, a następnie zobowiązującej gminę do:

– dzierżawy w/w udziału w nieruchomości [na podstawie odrębnej umowy zawartej w dniu 21 stycznia 2015 r. na okres 72 miesięcy (6 lat) za czynsz dzierżawny wynoszący łącznie 249.083,28 brutto (3.459,49 zł brutto miesięcznie)];

– odkupienia udziału w w/w nieruchomości w terminie do dnia 31 grudnia 2020 r. za kwotę netto 352.001 zł powiększonej o podatek VAT oraz za zwrotem poczynionych nakładów;

czym naruszono § 1 ust. 3 i § 2 ust. 1 uchwały Nr 0007.III.25.2014 Rady Gminy (...)z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015 – 2023 Gminy (...) w zw. art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych poprzez zaciągnięcie zobowiązania niezwiązanego z realizacją zamieszczonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy (...) przedsięwzięć, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

4. Zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań poprzez zawarcie w dniu 22 stycznia 2016 r. z firmą (...). umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej sprzedaży 25/100 udziału w nieruchomości gminnej położonej w m. (...) o powierzchni 93 hektarów 70 arów za cenę brutto 400.100 zł, a następnie zobowiązującej gminę do:

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

– dzierżawy w/w udziału w nieruchomości [na podstawie odrębnej umowy zawartej w dniu 22 stycznia 2016 r. na okres 72 miesięcy (6 lat) za czynsz dzierżawny wynoszący łącznie 205.411,68 brutto (2.852,94 zł brutto miesięcznie)];

– odkupienia udziału w w/w nieruchomości w terminie do dnia 30 stycznia 2022 r. za kwotę netto 400.100 zł powiększonej o podatek VAT oraz za zwrotem poczynionych nakładów;

czym naruszono § 1 ust. 3 i § 2 ust. 1 uchwały Nr 0007.XIV.102.2015 Rady Gminy (...) z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016 – 2023 Gminy (...) w zw. art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych poprzez zaciągnięcie zobowiązania niezwiązanego z realizacją zamieszczonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy (...) przedsięwzięć, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

5. Zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego limitem zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz udzielonym upoważnieniem dla Wójta Gminy (...) do zaciągania zobowiązań na ten cel w uchwale Rady Gminy(...) Nr 0007.XIV.101.2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy (...) na 2016 rok poprzez zawarcie w dniu 30 grudnia 2016 r. z Bankiem Spółdzielczym w (...) umowy o kredyt obrotowy w wysokości 400.000 zł na okres od dnia 30 grudnia 2016 r. do dnia 25 października 2017 r., co spowodowało przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki o 400.000 zł, czym naruszono art. 91 ust. 1 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.”

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej karę pieniężną w wysokości 4.750,00 zł i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów 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 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) 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 Gdańsku (dalej „RKO”), orzeczeniem z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. akt: KO.0022-123-1-42/17, uznała (...), wójta gminy (...), odpowiedzialną za naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegające na:

1. Dokonaniu w dniu 6 lipca 2015 r. wydatku ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w kwocie 15.000 zł poprzez przekazanie ich na rachunek bieżący Urzędu Gminy (...) (celem opłacenia należnych składek do ZUS), czym naruszono art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2191 z późn. zm.) w zw. z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), tj. dokonano wydatku z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.).
2. Zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem upoważnienia określonego w przyjętym planie finansowym o 142.249,14 zł poprzez zawarcie w dniu 21 października 2014 r. umowy nr ZP.272.1.2014 na realizację zadania: Rozbudowa środowiskowego domu samopomocy w (...) w ramach programu naprawczego za cenę 558.809,14 zł pomimo braku pełnego zabezpieczenia w planie finansowym jednostki środków na jego realizację, w rozdz. 85203 § 6050, czym naruszono art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
3. Zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań poprzez zawarcie w dniu 21 stycznia 2015 r. z firmą (...) umowy w formie

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

aktu notarialnego dotyczącej sprzedaży 22/100 udziału w nieruchomości gminnej położonej w m. (...) o powierzchni 93 hektarów 70 arów za cenę brutto 352.001 zł, a następnie zobowiązującej gminę do:

- dzierżawy w/w udziału w nieruchomości [na podstawie odrębnej umowy zawartej w dniu 21 stycznia 2015 r. na okres 72 miesięcy (6 lat) za czynsz dzierżawny wynoszący łącznie 249.083,28 brutto (3.459,49 zł brutto miesięcznie)];
- odkupienia udziału w w/w nieruchomości w terminie do dnia 31 grudnia 2020 r. za kwotę netto 352.001 zł powiększonej o podatek VAT oraz za zwrotem poczynionych nakładów;

czym naruszono § 1 ust. 3 i § 2 ust. 1 uchwały Nr 0007.III.25.2014 Rady Gminy (...) z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015 – 2023 Gminy (...) w zw. art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych poprzez zaciągnięcie zobowiązania niezwiązanego z realizacją zamieszczonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy(...) przedsięwzięć, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

4. Zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań poprzez zawarcie w dniu 22 stycznia 2016 r. z firmą (...) umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej sprzedaży 25/100 udziału w nieruchomości gminnej położonej w m. (...) o powierzchni 93 hektarów 70 arów za cenę brutto 400.100 zł, a następnie zobowiązującej gminę do:

- dzierżawy w/w udziału w nieruchomości [na podstawie odrębnej umowy zawartej w dniu 22 stycznia 2016 r. na okres 72 miesięcy (6 lat) za czynsz dzierżawny wynoszący łącznie 205.411,68 brutto (2.852,94 zł brutto miesięcznie)];
- odkupienia udziału w w/w nieruchomości w terminie do dnia 30 stycznia 2022 r. za kwotę netto 400.100 zł powiększonej o podatek VAT oraz za zwrotem poczynionych nakładów;

czym naruszono § 1 ust. 3 i § 2 ust. 1 uchwały Nr 0007.XIV.102.2015 Rady Gminy (...) z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016 – 2023 Gminy (...) w zw. art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych poprzez zaciągnięcie zobowiązania niezwiązanego z realizacją zamieszczonych w

Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy (...) przedsięwzięć, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

5. Zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego limitem zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz udzielonym upoważnieniem dla Wójta Gminy (...) do zaciągania zobowiązań na ten cel w uchwale Rady Gminy (...) Nr 0007.XIV.101.2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy (...) na 2016 rok poprzez zawarcie w dniu 30 grudnia 2016 r. z Bankiem Spółdzielczym w (...) umowy o kredyt obrotowy w wysokości 400.000 zł na okres od dnia 30 grudnia 2016 r. do dnia 25 października 2017 r., co spowodowało przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki o 400.000 zł, czym naruszono art. 91 ust. 1 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W związku z powyższym RKO wymierzyła Obwinionej karę pieniężną w wysokości 4 750 zł i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO wskazano, co następuje:

„Pismem nr WK/0620/123/23/1/2017 z 02 czerwca 2017 r. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej (dalej: RIO) w Gdańsku zawiadomiła Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego dla Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Gdańsku, że podczas kompleksowej kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Gminy w (...) ujawniono okoliczności wskazujące na naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 i art. 15 *ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznym* (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 168 z późn. zm.).

Następnie pismem nr WIAS/0620/3/2017 z 19 czerwca 2017 r. Prezes RIO w Gdańsku zawiadomiła Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego dla Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Gdańsku, że podczas czynności nadzorczych prowadzonych wobec gminy (...) ujawniono

okoliczności wskazujące na naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

Wobec powyższego, Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych zarządził łączne rozpoznanie spraw ujętych w wymienionych wyżej zawiadomieniach i w dniu 11 września 2017 r. wszczął postępowanie wyjaśniające wobec (...) - Wójta (...) . W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego Zastępcą Rzecznika, działając na podstawie art. 109 ust. 1 *ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1311) wystąpił 29 września 2017 r. z wnioskiem o uznanie (...)– Wójta Gminy (...) za odpowiedzialną popełnienia zawinionych naruszeń dyscypliny finansów publicznych polegających na:

1. Dokonaniu 06 lipca 2015 r. wydatku ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (dalej: ZFŚS) w kwocie 15 000 zł poprzez przekazanie ich na rachunek bieżący Urzędu Gminy (...) (celem opłacenia należnych składek do ZUS), czym naruszono art. 1 ust. 1 *ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych* (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 800 z późn. zm.) w zw. z art. 44 ust. 2 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), tj. dokonano wydatku z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, co - zdaniem Zastępcy Rzecznika - wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.
2. Zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem upoważnienia określonego w przyjętym planie finansowym o 142 249,14 zł poprzez zawarcie 21 października 2014 r. umowy nr ZP.272.1.2014 na realizację zadania: *Rozbudowa środowiskowego domu samopomocy w(...)w ramach programu naprawczego* za cenę 558 809,14 zł, pomimo braku pełnego zabezpieczenia w planie finansowym jednostki środków na jego realizację w rozdz. 85203 § 6050, czym naruszono art. 46 ust. 1 i art. 261 *ustawy o finansach publicznych*, co - zdaniem Zastępcy Rzecznika - wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.
3. Zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań poprzez zawarcie w dniu 21 stycznia 2015 r. z firmą (...) umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej sprzedaży 22/100 udziału w nieruchomości gminnej

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

położonej w m. (...) o powierzchni 93 hektary 70 arów za cenę brutto 352 001 zł, a następnie zobowiązującej Gminę do:

- dzierżawy ww. udziału w nieruchomości [na podstawie odrębnej umowy zawartej 21 stycznia 2015 r. na okres 72 miesięcy (6 lat) za czynsz dzierżawny wynoszący łącznie 249 083,28 zł brutto (3 459,49 zł brutto miesięcznie)];
- odkupienia udziału w ww. nieruchomości w terminie do 31 grudnia 2020 r. za kwotę netto 352 001 zł powiększoną o podatek VAT oraz za zwrotem poczynionych nakładów;

czym naruszono § 1 ust. 3 i § 2 ust. 1 uchwały Nr 0007.III.25.2014 Rady Gminy(...) z 30 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015–2023 Gminy (...) w zw. art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych poprzez zaciągnięcie zobowiązania niezwiązanego z realizacją zamieszczonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej (dalej: WPF) Gminy (...) przedsięwzięć, co - zdaniem Zastępcy Rzecznika - wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

4. Zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań poprzez zawarcie 22 stycznia 2016 r. z firmą(...) umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej sprzedaży 25/100 udziału w nieruchomości gminnej położonej w m. (...) o powierzchni 93 hektary 70 arów za cenę brutto 400 100 zł, a następnie zobowiązującej Gminę do:

- dzierżawy ww. udziału w nieruchomości [na podstawie odrębnej umowy zawartej 22 stycznia 2016 r. na okres 72 miesięcy (6 lat) za czynsz dzierżawny wynoszący łącznie 205 411,68 zł brutto (2 852,94 zł brutto miesięcznie)];
- odkupienia udziału w ww. nieruchomości w terminie do 30 stycznia 2022 r. za kwotę netto 400 100 zł powiększoną o podatek VAT oraz za zwrotem poczynionych nakładów;

czym naruszono § 1 ust. 3 i § 2 ust. 1 uchwały Nr 0007.XIV.102.2015 Rady Gminy (...) z 29 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016–2023 Gminy (...) w zw. art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych poprzez zaciągnięcie zobowiązania niezwiązanego z realizacją zamieszczonych w WPF Gminy (...) przedsięwzięć, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów

publicznych określone w art. 15 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

5. Zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego limitem zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz udzielonym upoważnieniem dla Wójta Gminy (...) do zaciągania zobowiązań na ten cel w uchwale Rady Gminy (...) Nr 0007.XIV.101.2015 z 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy (...) na 2016 rok poprzez zawarcie 30 grudnia 2016 r. z Bankiem Spółdzielczym w (...) umowy o kredyt obrotowy w wysokości 400 000 zł na okres od 30 grudnia 2016 r. do 25 października 2017 r., co spowodowało przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki o 400 000 zł, czym naruszono art. 91 ust. 1 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 *ustawy o finansach publicznych*, co - zdaniem Zastępcy Rzecznika - wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

W uzasadnieniu wniosku o ukaranie Zastępcę Rzecznika wskazał okoliczności, w jakich w jego opinii doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych i jakie przepisy prawa zostały naruszone. W odniesieniu do pierwszego zarzutu określił, że z zebranego w czasie czynności sprawdzających oraz postępowania wyjaśniającego materiału wynika, iż 6 lipca 2015 r. dokonano wydatku ze środków ZFŚS w kwocie 15 000 zł poprzez przekazanie ich na rachunek bieżący Urzędu Gminy (...). Następnie środki te zostały wykorzystane przez Urząd do opłacenia składek do ZUS, po czym zostały zwrócone na rachunek ZFŚS w dniach: 15 lipca, 10, 20 i 25 sierpnia, 24 września oraz 11 i 18 grudnia 2015 r.

Z treści art. 1 ust. 1 *ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych* wynika, że środki z ZFŚS mogą być przeznaczone na finansowanie działalności socjalnej organizowanej na rzecz osób uprawnionych do korzystania z Funduszu, na dofinansowanie zakładowych obiektów socjalnych oraz na tworzenie zakładowych żłobków, klubów dziecięcych, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego. Przekazanie ich (nawet czasowe) na rachunek Urzędu Gminy i wydanie na inne cele (w tym przypadku na składki odprowadzone do ZUS) naruszyło postanowienia wspomnianego przepisu.

Działanie powyższe uznano za naruszające art. 44 ust. 2 *ustawy o finansach publicznych*, z którego wynika, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, w tym przypadku – z

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

przepisami dotyczącymi finansowania działalności socjalnej jednostki. Poprzez dokonanie ww. wydatku zostały naruszone wskazane przepisy *ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych* oraz *ustawy o finansach publicznych*, co - zdaniem Zastępcy Rzecznika - wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Przedmiotowego wydatku dokonała(...)– Wójt Gminy (...).

Odnosząc się do drugiego zarzutu Zastępca Rzecznika stwierdził, że 21 października 2014 r. Gmina zawarła umowę nr ZP.272.1.2014 na realizację zadania: *Rozbudowa środowiskowego domu samopomocy w (...) w ramach programu naprawczego* za cenę 558 809,14 zł. Plan finansowy jednostki w podziale klasyfikacji, gdzie zaplanowano to zadanie, tj. w rozdz. 85203 § 6050 wynosił 451 000 zł (wykonanie wynosiło 34 440 zł), zatem środków możliwych do wykorzystania pozostało 416 560 zł. Zawarcie umowy spowodowało zaciągnięcie zobowiązania przekraczającego ww. plan finansowy o 142 249,14 zł.

W ocenie Zastępcy Rzecznika działaniem tym naruszono art. 46 ust. 1 i art. 261 *ustawy o finansach publicznych*, zgodnie z którymi jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki.

Biorąc powyższe pod uwagę Oskarżenie uznało, że w opisanym przypadku doszło do przekroczenia zakresu upoważnienia (wynikającego z granicy planu finansowego) do zaciągania zobowiązań jednostki, co naruszyło wskazane wyżej przepisy *ustawy o finansach publicznych* oraz wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Przedmiotowe zobowiązanie poprzez podpisanie ww. umowy zaciągnęła w imieniu jednostki (...) – Wójt Gminy(...). Plan finansowy zwiększono do należytego poziomu 30 października 2014 r.

W odniesieniu do zarzutów III i IV Oskarżenie ustaliło, że Gmina zawarła: 21 stycznia 2015 r. oraz 22 stycznia 2016 r. z firmą (...) umowy w formie aktu notarialnego dotyczące (odpowiednio): sprzedaży 22/100 oraz 25/100 udziałów w nieruchomości gminnej położonej w m. (...) o powierzchni 93 hektary 70 arów za cenę brutto (odpowiednio) 352 001 zł i 400 100 zł, które jednocześnie zobowiązały Gminę do:

a) na podstawie umowy z 21 stycznia 2015 r.:

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

- dzierżawy udziału 22/100 w nieruchomości [na podstawie odrębnej umowy zawartej 21 stycznia 2015 r. na okres 72 miesięcy (6 lat) za czynsz dzierżawny wynoszący łącznie 249 083,28 zł brutto (3 459,49 zł brutto miesięcznie)];
 - odkupienia udziału w ww. nieruchomości w terminie do 31 grudnia 2020 r. za kwotę netto 352 001 zł powiększoną o podatek VAT oraz za zwrotem poczynionych nakładów;
- b) na podstawie umowy z 22 stycznia 2016 r.:
- dzierżawy udziału 25/100 w nieruchomości [na podstawie odrębnej umowy zawartej 22 stycznia 2016 r. na okres 72 miesięcy (6 lat) za czynsz dzierżawny wynoszący łącznie 205 411,68 zł brutto (2 852,94 zł brutto miesięcznie)];
 - odkupienia udziału w ww. nieruchomości w terminie do 30 stycznia 2022 r. za kwotę netto 400 100 zł powiększoną o podatek VAT oraz za zwrotem poczynionych nakładów.

W ocenie Oskarżenia zawarcie powyższych umów nastąpiło z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań, a mianowicie:

- a) w przypadku umów z 21 stycznia 2015 r. z naruszeniem zakresu upoważnień do zaciągania zobowiązań określonych w § 1 ust. 3 i § 2 ust. 1 uchwały Rady Gminy (...) z 30 grudnia 2014 r. Nr 0007.III.25.2014 w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015–2023 Gminy (...) w zw. art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych;
- b) w przypadku umów z 22 stycznia 2016 r. z naruszeniem zakresu upoważnień do zaciągania zobowiązań określonych w § 1 ust. 3 i § 2 ust. 1 uchwały Rady Gminy (...) z 29 grudnia 2015 r. Nr 0007.XIV.102.2015 w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016–2023 Gminy (...) w zw. art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z treścią § 2 pkt 1 ww. uchwał Wójt Gminy (...) była upoważniona do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w prognozie przedsięwzięć. Przyjęte § 1 ust. 3 uchwał wykazy nie zawierały przedsięwzięć dot. wydzierżawienia i odkupu przedmiotowych nieruchomości.

W dniu zawarcia umów (dotyczących przedsięwzięć w rozumieniu art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych) w obu WPF-ach Gminy na lata (odpowiednio): 2015–2023 i 2016–2023 nie określono wydatków bieżących (na zapłatę czynszu dzierżawnego) i majątkowych

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

(na odkup nieruchomości) wynikających z limitów wydatków na to przedsięwzięcie, czego wymagał art. 226 ust. 1 pkt 8 *ustawy o finansach publicznych*.

Do załącznika: *Wykaz przedsięwzięć do WPF* zobowiązania powstałe na skutek zawarcia tych umów zostały wprowadzone (odpowiednio) uchwałami:

- Nr 0007.XIII.84.2015 Rady Gminy (...) z 26 listopada 2015 r.,
- Nr 0007.XVII.113.2016 Rady Gminy (...) z 31 marca 2016 r.

Oskarżenie uznało, że umowy z (...) zostały zawarte z naruszeniem wskazanych przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań, w szczególności określonych w uchwałach Rady Gminy (...) w sprawach przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej. Czyny te – w ocenie Zastępcy Rzecznika – wyczerpały znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Przedmiotowe zobowiązania poprzez podpisanie ww. umów zaciągnęła w imieniu jednostki (...) – Wójt Gminy (...).

W odniesieniu do V zarzutu Oskarżenie ustaliło, że 30 grudnia 2016 r. Gmina zawarła z Bankiem Spółdzielczym w (...) umowę o kredyt obrotowy w wysokości 400 000 zł na okres od 30 grudnia 2016 r. do 25 października 2017 r.

Oprócz powyższego Gmina w dniach: 30 sierpnia i 30 grudnia 2016 r. zawarła z Bankiem Spółdzielczym w (...) umowy o kredyty w łącznej wysokości 600 000 zł, z tego w kwotach:

- 322 000 zł na okres od 30 sierpnia 2016 r. do 30 grudnia 2023 r. oraz
- 278 000 zł na okres od 30 grudnia 2016 r. do 30 listopada 2022 r.

Zgodnie z treścią art. 91 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych* suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych m.in. na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Natomiast stosownie do brzmienia art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 tej *ustawy* uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych przeznaczonych na ww. cele, a organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w uchwale budżetowej może upoważnić zarząd do zaciągania na te cele kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych.

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

Rada Gminy (...) w dniu 29 grudnia 2016 r. podjęła:

- uchwałę Nr 0007.XXVI.168.2016 w sprawie zaciągnięcia kredytu na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w kwocie 400 000 zł,
- uchwałę Nr 0007.XXVI.169.2016 w sprawie zmiany budżetu Gminy(...) na 2016 rok.

Rada Gminy dokonując zmian w budżecie zwiększyła planowane przychody z tytułu kredytów i pożyczek o kwotę 400 000 zł (z dotychczasowej kwoty 600 000 zł do kwoty 1 000 000 zł). W treści uchwały nie dokonała jednak zmiany wysokości dotychczasowej kwoty limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów do 1 000 000 zł i zmiany wysokości kwoty udzielonego upoważnienia dla Wójta do zaciągania zobowiązań na ten cel. Zarówno kwota udzielonego limitu, jak i udzielonego upoważnienia wynosiła 600 000 zł (który to limit został wykorzystany w trakcie 2016 r.).

Następnie 30 grudnia 2016 r. Gmina (...) zaciągnęła przedmiotowe zobowiązanie poprzez zawarcie umowy o kredyt obrotowy, na mocy której uzyskała środki w wysokości 400 000 zł na okres od 30 grudnia 2016 r. do 25 października 2017 r. z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań określonego limitem zobowiązań zaciąganych na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 400 000 zł.

W ocenie Oskarżenia poprzez zaciągnięcie kredytu obrotowego w kwocie 400 000 zł Gmina zaciągnęła zobowiązanie z przekroczeniem o 400 000 zł upoważnienia określonego limitem zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz udzielonym upoważnieniem dla Wójta Gminy (...) do zaciągania zobowiązań na ten cel w uchwale Rady Gminy (...) Nr 0007.XIV.101.2015 z 29 grudnia 2015 r. w *sprawie uchwalenia budżetu gminy (...) na 2016 rok*, co naruszyło art. 91 ust. 1 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 *ustawy o finansach publicznych*.

Zastępca Rzecznika zwrócił także uwagę, że Kolegium RIO 2 lutego 2017 r.:

- orzekło nieważność uchwały Nr 0007.XXVI.168.2016,
- w uchwale Nr 0007.XXVI.169.2016 stwierdziło istotne naruszenie prawa polegające na niedokonaniu zmiany kwoty wysokości limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na pokrycie planowanego deficytu budżetu oraz niedokonanie zmiany w zakresie wysokości upoważnienia udzielonego Wójtowi Gminy do zaciągania zobowiązań z powyższego tytułu.

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

Biorąc powyższe pod uwagę Oskarżenie uznało, że w opisanym przypadku doszło do przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki (określonego w uchwale Rady Gminy (...) limitem zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz udzielonym upoważnieniem dla Wójta Gminy (...) do zaciągania zobowiązań na ten cel), co naruszyło uchwałę Rady Gminy (...) Nr 0007.XIV.101.2015 oraz wskazane wyżej przepisy *ustawy o finansach publicznych*, co - w ocenie Zastępcy Rzecznika - wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Przedmiotowe zobowiązanie zaciągnęła w imieniu jednostki (...) – Wójt Gminy (...).

Zdaniem Oskarżenia powyższych naruszeń można było uniknąć przy dołożeniu staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie danych obowiązków – w tym przypadku od kierownika jednostki ponoszącego odpowiedzialność za całość jej gospodarki finansowej – upoważnionego do zaciągania w imieniu jednostki zobowiązań oraz ponoszenia wydatków zgodnie z przepisami regulującymi zasady ich dokonywania.

Mając na względzie charakter naruszeń dyscypliny finansów publicznych, ich skalę oraz stopień szkodliwości dla finansów publicznych, Zastępca Rzecznika wystąpił o wymierzenie Obwinionej kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł.

Rozpoznanie sprawy nastąpiło na rozprawie w dniu 09 lutego 2018 r. przy udziale Obwinionej - (...) oraz Zastępcy Rzecznika - Grzegorza Garbacza.

Mimo braku w aktach sprawy zwrotnego poświadczenia odbioru, w związku z osobistym stawiennictwem Obwinionej, wyraziła ona zgodę na rozpoznanie sprawy w dniu 09 lutego br.

Z powodu zatarcia kary, której istnienie zostało podniesione we wniosku o ukaranie, Zastępca Rzecznika zmodyfikował zarzut obniżając kwotę wnioskowanej kary do 9 000 zł.

Komisja ustaliła następujący stan faktyczny.

W dniach 04 lipca - 25 listopada 2016 r. w Urzędzie Gminy w (...) miała miejsce kompleksowa kontrola w zakresie gospodarki finansowej i zamówień publicznych. W jej trakcie stwierdzono m.in. występowanie nieprawidłowości, przy czym część z nich mogła naruszać dyscyplinę finansów publicznych. Wójtem Gminy w okresie objętym kontrolą była (...) wybrana na 4-letnią kadencję obejmującą lata 2014-2018. Z akt sprawy wynika, że (...)

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

jest zatrudniona w Urzędzie Gminy (...) na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy od 1 lipca 1991 r., a od grudnia 2010 r. pełni funkcję Wójta Gminy (...).

(dowód: *Protokół z kontroli kompleksowej... k 49-42, Zaświadczenie - k 180, Zaświadczenie k 126*).

Środki ZFŚS znajdują się na wyodrębnionym, ustanowionym w tym celu rachunku Gminy - FŚS. Dnia 06 lipca 2015 r. w kwocie 15 tys. zł zostały przeksięgowane na rachunek Urzędu Gminy. Przelew do realizacji zatwierdziła(...). Przeksięgowana kwota została ponownie przelana na konto FŚS w 7 ratach między dniami 15 lipca a 18 grudnia 2015 r.

(dowód: *Wyciąg bankowy k 162-160, Protokół z kontroli... k 100, Wyjaśnienia Skarbnik Gminy - k 76*).

Gmina zawarła 25 lipca 2014 r. umowę z Wojewodą Pomorskim na realizację zadania zleconego. W celu realizacji postanowień umowy ogłosiła postępowanie o udzieleniu zamówienia publicznego. Termin składania ofert wyznaczono na 14.10.2014 r., termin związania ofertą wyniósł 30 dni od daty składania ofert. Kwotę na sfinansowanie zamówienia podaną bezpośrednio przed otwarciem ofert określono na poziomie 656 205 zł. Cena wybranej oferty wyniosła 558 809,14 zł.

(dowód: *Protokół z kontroli - k 97, Protokół postępowania - k 20-17, Umowa 8/ŚDS/2014 - k 30-28*).

Gmina, reprezentowana przez (...), zawarła 21 października 2014 r. umowę na realizację zadania: rozbudowa domu samopomocy w (...). W dniu podpisania umowy dostępne środki na realizację zadania wyniosły 416 560 zł, a zawarte w umowie wynagrodzenie brutto ustalono na poziomie 558 809,14 zł. Kwota ta była wyższa na dzień podpisania umowy od limitu wynikającego z planu finansowego o 142 249,14 zł. Jedną ze stron umowy - Zamawiającym - była Gmina (...)reprezentowana przez Wójta - (...).

(dowód: *Umowa nr ZP.272.1.2014 - k 156-151, k 26-21*).

Zwiększenie planu do kwoty 594 tys. zł (o 143 tys. zł) nastąpiło Uchwałą Rady Gminy z 30.10.2014 r. po podpisaniu 27.10.2014 r. aneksu z Pomorskim Urzędem Wojewódzkim

(dowód: *Protokół z kontroli - k 96, Wyjaśnienie - k 31, Aneks nr 1 - k 27*).

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

Gmina w 2016 roku podpisała z Bankiem Spółdzielczym w (...) umowy kredytowe:

- z umowy o kredyt inwestycyjny wynika, że był on zawarty 30 sierpnia 2016 r. na kwotę 322 tys. zł. na okres: 30.08.2016-30.12.2023 r. Gminę(...) reprezentowała (...) (dowód: *Umowa o kredyt inwestycyjny... k 176-174*).
- z umowy o kredyt długoterminowy wynika, że był on zawarty 30 grudnia 2016 r. na kwotę 278 tys. zł. na okres: 30.12.2016-30.11.2022 r. Gminę (...) reprezentowała (...) (dowód: *Umowa o kredyt długoterminowy... k 173-171*).
- z umowy o kredyt obrotowy wynika, że był on zawarty 30 grudnia 2016 r. na kwotę 400 tys. zł. na okres: 30.12.2016-25.10.2017 r. Gminę(...)reprezentowała (...) (dowód: *Umowa o kredyt obrotowy... k 129-127, k 110-108*).

Rada Gminy 29 grudnia 2016 r. podjęła uchwałę w sprawie zmiany budżetu zwiększając planowane przychody o 400 tys. zł. (do 1 mln zł) nie dokonując jednocześnie zmiany wysokości kwoty limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów (do 1 mln) i nie zmieniając (zwiększając) upoważnienia udzielonego Wójtowi Gminy do zaciągania zobowiązań z tego tytułu.

(dowód: *Uchwała Nr 0007.XXVI.169.2016... k 116-113, Uchwała Nr 029/g280//17... k 112-111*).

W 2015 i w 2016 r. Gmina podpisała umowy sprzedaży części nieruchomości, dzierżawy ich przez 72 miesiące i odkupu po tym okresie.

W dniu 21 stycznia 2015 r. Gmina(...) zawarła z (...)umowę dzierżawy udziału w nieruchomości za czynsz płatny od 31 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2020 r. zgodnie z harmonogramem stanowiącym Załącznik 1 do umowy. Gminę reprezentowała (...) - Wójt (...).

(dowód: *Umowa dzierżawy... k150-145, k 39-35*).

W dniu 21 stycznia 2015 r. Gmina (...) zawarła z przedsiębiorstwem (...) umowę przeniesienia (sprzedaży - zgodnie z § 1) 22/100 udziału w nieruchomości gruntowej niezabudowanej w miejscowości (...) za cenę 352 001 zł. W tej samej umowie zawarła (wg § 5) przedwstępną umowę sprzedaży tego samego udziału w nieruchomości na rzecz Gminy - nieodwołalnie i bezwarunkowo do 31 grudnia 2020 r. za kwotę netto 352 001 zł. Umowę w imieniu i na rzecz Gminy podpisała (...).

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

(dowód: *Akt notarialny Repertorium A 1023/15 - k 144-140, k 72-68*).

W dniu 22 stycznia 2016 r. Gmina (...)zawarła z przedsiębiorstwem (...) umowę dzierżawy udziału w nieruchomości za czynsz płatny od 31 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2021 r. zgodnie z harmonogramem stanowiącym Załącznik 1 do umowy. Gminę reprezentowała (...) - Wójt (...).

(dowód: *Umowa dzierżawy... k 139-135, k 55-51, faktury VAT - k 48-40*).

W dniu 22 stycznia 2016 r. Gmina (...)zawarła z przedsiębiorstwem (...) umowę przeniesienia (sprzedaży - zgodnie z § 1) 25/100 udziału w nieruchomości gruntowej niezabudowanej w miejscowości (...) za cenę 400 100 zł. W tej samej umowie zawarła (wg § 5) przedwstępną umowę sprzedaży tego samego udziału w nieruchomości na rzecz Gminy - nieodwołalnie i bezwarunkowo do 30 stycznia 2022 r. za kwotę netto 400 100 zł. Umowę w imieniu i na rzecz Gminy podpisała (...).

(dowód: *Akt notarialny Repertorium A 627/16 - k 134-130, k 61-57*).

W wyjaśnieniach pokontrolnych Wójt Gminy twierdziła, że "po zakończeniu okresu dzierżawy, istnieje opcja odkupu przez JST nieruchomości od nabywcy".

(dowód: *Wyjaśnienia - k 4-3*).

W WPF-ach obowiązujących w dacie podpisania ww. umów nie uwzględniono wydatków bieżących na zapłatę czynszu dzierżawnego i majątkowych na odkup nieruchomości.

Z opinii Przewodniczącego Rady Gminy w (...) , bezpośredni i otwarty kontakt z mieszkańcami, dbającą o zapewnienie im najwyższej jakości życia mając przy tym na uwadze - ich zdaniem - dobro Gminy i mieszkańców.

(dowód: *Opinia o sposobie... k 179-178*).

(...)w dniu rozprawy uznana była za osobę niekaraną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Orzeczona 02.12.2016 r. kara uległa zatarciu 07.01.2018 r.

(dowód: *odpowiedź Przewodniczącego GKO na zapytanie Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – k 170*).

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie całokształtu zgromadzonego i ujawnionego na rozprawie materiału dowodowego.

Komisja zważyła, co następuje.

Gmina wiejska (...) jest częścią sektora finansów publicznych, winna stosować przepisy dedykowane temu sektorowi, do których zaliczyć można m.in. *ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), *ustawę o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych* czy też *ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Ostatnia z wymienionych odnosi się do zagadnień dyscypliny finansów publicznych regulując kwestie przedmiotowego i podmiotowego zakresu jej naruszeń. W artykułach 4 i 4a *ustawy* znajdują się uregulowania dotyczące odpowiedzialności podmiotowej. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 2 *odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych. W *ustawie o finansach publicznych* zawarto zakres odpowiedzialności kierownika. Z art. 53 ust. 1 wynika m.in., że za całość gospodarki finansowej jest odpowiedzialny kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Przyjęty tzw. "wzorzec" kierownika jednostki sektora finansów publicznych określa, że powinien posiadać odpowiednie doświadczenie, wiedzę i kwalifikacje zawodowe pozwalające zgodnie z prawem gospodarować środkami publicznymi z uwzględnieniem zasad celowości, oszczędności i efektywności ponoszonych wydatków (zob.: M. Bielikow-Kucharska, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w obszarze zamówień publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 104).

Komisja bezspornie stwierdziła, że (...), pełniąc funkcję Wójta (...) – jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych – zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku popełnienia czynów stanowiących to naruszenie, wyspecyfikowanych w ustawie.

Przedmiotowy zakres odpowiedzialności przedstawiający czyny zabronione określono w artykułach 5–18c *ustawy*. Zgodnie z treścią artykułu 11 ust. 1 naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

Wydatek to rozchód środków pieniężnych z kasy lub z rachunku bankowego. Z kolei wydatkowanie oznacza podejmowanie przez dysponenta środków publicznych decyzji o przeznaczeniu ich w określonej wysokości i na określony cel. Wydatków ze środków publicznych dokonywać można jedynie na podstawie stosownego upoważnienia. Przez upoważnienie do dokonywania wydatków rozumieć należy kompetencję wynikającą z przepisów prawa lub zdarzeń prawnych do dysponowania środkami publicznymi. Dokonywanie wydatków objęte jest zakresem czynności kierownika, gdyż wydatku dokonuje ten, kto wydaje dyspozycję.

Rozpatrując pierwszy zarzut skierowany pod adresem Obwinionej, Komisja musiała ustalić czy dyspozycja dotycząca wydatku środków z ZFŚS miała miejsce z naruszeniem przepisów prawa. ZFŚS jest funduszem na poziomie zakładu pracy. Jego podstawowym zadaniem jest sfinansowanie przez pracodawcę pomocy socjalnej m.in. na rzecz pracowników i ich rodzin. Termin „socjalny” zarówno w języku potocznym, jak i w różnych aktach prawnych utożsamiany jest z zaspokajaniem potrzeb bytowych, materialnych i kulturalnych osób znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych (zob.: T. Niedzielski, Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych. Komentarz, 2011, dostęp: Legalis). Z funduszu socjalnego mogą być finansowane tylko te rodzaje działalności socjalnej, które są objęte ustawową definicją tej działalności. O celach i możliwościach wydatkowania środków z Funduszu przesądza art. 1 ust. 1 *ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych*. Dopuszcza ona trzy rodzaje przeznaczania środków:

- finansowanie działalności socjalnej,
- dofinansowanie obiektów socjalnych oraz
- tworzenie zakładowych żłobków, klubów dziecięcych, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego.

Wyliczenie to jest zamknięte, co oznacza, że środki funduszu nie mogą być przeznaczone na inny cel niż wymieniony w tym przepisie, np. na bieżącą działalność operacyjną (zob.: M. Nałęcz (red.), Fundusz świadczeń socjalnych. Kadry - Podatki - Księgowość, 2017, dostęp: Legalis). Ponadto w art. 12 *ustawa* wprowadza obowiązek gromadzenia środków funduszu na odrębnym rachunku bankowym, nie np. na koncie bieżącym urzędu.

W omawianym przypadku środki (prawidłowo gromadzone na wydzielonym rachunku bankowym) zostały, zgodnie z dyspozycją Obwinionej, w dniu 06 lipca 2015 r. przelane na rachunek bankowy Gminy. Ich zwrot nastąpił w 7 transzach między 15 lipca a 18 grudnia

2015 r., co zostało potwierdzone podpisem Obwinionej na protokole z kontroli. Dyspozycja przelania środków gromadzonych w ramach ZFŚS oznacza wydatkowanie ich z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, co jest przedmiotem naruszenia określonego w art. 11 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. W świetle przedstawionego stanu prawnego Komisja stanęła na stanowisku, że finansowanie składek do ZUS środkami znajdującymi się na rachunku ZFŚS nie jest dopuszczalne *ustawą o zakładowym funduszu świadczeń socjalnym*, innymi słowy - nie mieści się w żadnym spośród 3 celów wymienionych w *ustawie*, na które środki mogą być przeznaczone. Ich przelew na rachunek bieżący Gminy i dalsze wydatkowanie odbyły się z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, co oznacza, że wyczerpane zostały znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, stanowiącego, iż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest m.in. dokonanie wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Winę Komisja przypisała (...), która wydała dyspozycję dokonania przelewu.

Spośród przedmiotowego zakresu odpowiedzialności z punktu widzenia treści wniosku o ukaranie istotne jest także unormowanie znajdujące się w art. 15 ust. 1 *ustawy* dotyczące zasad zaciągania zobowiązań. Przedmiotem ochrony w myśl wspomnianego artykułu jest prawidłowość zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne, stąd naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania:

- bez upoważnienia,
- z przekroczeniem zakresu upoważnienia,
- z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Innymi słowy, przekroczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych kompetencji w sposób przedstawiony wyżej stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zaciągając zobowiązanie pieniężne należy uwzględniać wysokość kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki traktując je jako nieprzekraczalne limity. Limit zaciąganych zobowiązań wyznacza w analizowanym przypadku plan wydatków jednostki, czyli plan finansowy. Finansową podstawę upoważnienia do dokonania wydatku

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

określa limit ogólnej kwoty wydatków w okresie roku (art. 46 ust. 1 i art. 261 *ustawy o finansach publicznych*). Zgodnie ze stanowiskiem GKO konsekwencją unormowań zawartych art. 46 ust. 1 wspomnianej *ustawy* jest to, że zakres przedmiotowy upoważnienia do zaciągania zobowiązania przez jednostkę sektora finansów publicznych powinien mieć każdorazowo pokrycie w planie finansowym w dacie zaciągania zobowiązania. Zaplanowanie środków już po zaciągnięciu zobowiązania, które nastąpiło z chwilą zawarcia umowy, czyli późniejsza zmiana planu i zwiększenie wydatków w określonej podziałce klasyfikacji budżetowej, nie uzasadnia i nie uprawnia osób reprezentujących jednostkę sektora finansów publicznych do uprzedniego zaciągania zobowiązań pieniężnych ponad ustalony plan, bowiem jednostka jest uprawniona i zobligowana do dysponowania środkami finansowymi w takich granicach, jakie wyznacza, obowiązujący w momencie zaciągnięcia zobowiązania, plan finansowy (orzeczenie GKO z dnia 24 marca 2011 r., BDF1/4900/6/7/RN-2/11/256, LEX nr 862588). Przy ustalaniu progu zaciąganych zobowiązań w danym roku kwota zaplanowanych wydatków jest kwotą wyjściową. Konieczne jest bowiem uwzględnienie także przy jej konkretyzacji innych wydatków, tzn. składek i opłat obligatoryjnych związanych z wynagrodzeniem. Dlatego zaciągnięcie zobowiązania wskutek zawarcia umowy powinno być poprzedzone analizą skutków finansowych uwzględniających również te składniki.

Ustawa dopuszcza zmianę limity wydatków w trakcie roku budżetowego, jednak wymaga to zmiany planu finansowego danej jednostki. Zmiana następcza, tj. przeprowadzona po dokonaniu wydatku, nie wyłącza odpowiedzialności w tym zakresie (orzeczenie GKO z dnia 10 października 2012 r., DF/GKO/Odw.-73/99-100/2002).

W analizowanym przypadku (zarzutu nr 2 postawionego przez Zastępcę Rzecznika) w dacie podpisania umowy limit, do wysokości którego Obwiniona mogła zaciągnąć zobowiązanie wynosił 416 560 zł i był o 142 249,14 zł mniejszy od kwoty wynikającej z podpisania umowy. Warunki postępowania przetargowego określały, że termin związania ofertą, a więc czas, w którym wykonawca zobowiązany był zawrzeć umowę na warunkach, jakie zamieścił w swojej ofercie, wynosił 30 dni od daty składania ofert, czyli 30 dni od 14 października 2014 roku.

Art. 15 *uondfp* wiąże odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z momentem powstania zobowiązania, a nie z datą jego wymagalności. Moment podpisania zobowiązania (data podpisania umowy) to dzień 21 października 2014 r. Tego dnia środki na

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

pokrycie zobowiązania w wysokości 558 809,14 zł były niższe o wspomnianą kwotę 142 249,14 zł.

Obwiniona mogła zachować się prawidłowo, czyli zgodnie z prawem i poczekać z podpisaniem umowy do momentu podpisania aneksu do umowy (co miało miejsce 27 października 2014 r.) i do zmiany plany finansowego, co stało się 30 października 2014 r. Postępowanie wbrew wyznaczonej normami prawnymi kolejności doprowadziło do nieprzestrzegania regulacji zawartych w art. 46 w zw. z art. 261 *ustawy o finansach publicznych* i w konsekwencji wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 15 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

Komisja winę przypisała (...), która jako Wójt Gminy (...) podpisała umowę na realizację zadania: *Rozbudowa środowiskowego domu samopomocy w (...)w ramach programu naprawczego* ze Spółdzielnią Produkcyjno-Usługową (...).

Komisja pragnie podkreślić, że na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych ciąży szczególnie obowiązek dbałości o dobro finansów publicznych oraz nadzoru nad pracą podległych kierowników. Wójt gminy nie może ulegać presji pracownika czy kierownika podległej jednostki budżetowej i podejmować decyzje niezgodne z prawem, nawet jeśli argumentem za podjęciem takiej decyzji jest to, że pracownikowi (w analizowanym przypadku - p. Kierownik GOPS-u) bardzo zależy na realizacji zadania.

Dwa kolejne zarzuty postawione przez Zastępcę Rzecznika dotyczą zaciągnięcia zobowiązania niezwiązanego z realizacją zamieszczonych w WPF Gminy (...) przedsięwzięć. WPF to strategiczny, wieloletni dokument, sporządzany "krocząco" na co najmniej 4 lata, uchwalany przez organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego i będący podstawą prowadzenia ich polityki finansowej. O ile podstawą do zaciągnięcia zobowiązań w roku bieżącym jest budżet gminy, a tyle upoważnienie dla wójta do zaciągnięcia zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w WPF przedsięwzięć dotyczy lat przyszłych. W przypadku zobowiązań zaciąganych w związku z wykonywaniem budżetu, w ramach danego roku budżetowego, ich dopuszczalną wysokość limituje plan wydatków budżetowych. Odmiennie kształtuje się sytuacja zobowiązań zaciąganych na okres wykraczający poza dany rok budżetowy. Od 2011 r. zawieranie umów wieloletnich, w zakresie wydatków zarówno bieżących, jak i majątkowych, możliwe jest – co do zasady – na podstawie uchwały w

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

sprawie WPF jednostki samorządowej (zob.: P. Walczak (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych, 2017, dostęp: Legalis) .

Elementem prognozy finansowej jest załącznik specyfikujący przedsięwzięcia. Zgodnie z treścią art. 226 ust. 3 *ustawy o finansach publicznych* w załączniku do uchwały w sprawie WPF-u określić należy odrębnie dla każdego przedsięwzięcia m.in. okres realizacji, łączne nakłady finansowe oraz limity wydatków w poszczególnych latach, przy czym w dalszej części, w ust. 4, jest wyjaśnione, że pod pojęciem "przedsięwzięcia" rozumieć należy wieloletnie programy, projekty lub zadania, a więc takie, których czas realizacji przekracza jeden rok i można określić limity wydatków ustalone na poszczególne lata. A zatem zawieranie umów skutkujących powstaniem zobowiązań rozciągających się na kolejne lata budżetowe opiera się na limitach zobowiązań ustalonych w ww. załączniku. Dla każdego przedsięwzięcia ujętego w załączniku do uchwały w sprawie WPF należy określić nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe oraz limity wydatków w poszczególnych latach, a także limit zobowiązań.

Ponadto, zgodnie z art. 228 *ustawy o finansach publicznych*, oprócz umieszczenia danego przedsięwzięcia w załączniku do uchwały w sprawie WPF, elementem warunkującym legalność zaciągnięcia zobowiązania przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego (w analizowanym przypadku - wójta gminy) jest dysponowanie stosownym upoważnieniem, którego udziela organ stanowiący (w analizowanym przypadku - rada gminy) jednostki samorządowej.

Z analizy treści zawartych: 21 stycznia 2015 r. oraz 22 stycznia 2016 r. umów wynika, że Gmina, reprezentowana przez Obwinioną, zobowiązała do uiszczania czynszu dzierżawnego przez 72 miesiące, a więc w dłuższym niż roczny okresie, oraz do odkupienia udziałów w ww. nieruchomości w terminie do 31 grudnia 2020 r. w przypadku pierwszej umowy i 30 stycznia 2022 r. w przypadku drugiej umowy. Bez wątplenia zobowiązania te przekraczają okres bieżącego (ówczesnie) roku, zatem winny zostać ujęte w WPF-ie.

Stanowisko, że postępowanie inne, niż przedstawione wyżej (wynikające z unormowań prawnych) jest błędne zajęła także Najwyższa Izba Kontroli (dalej: NIK). W wystąpieniu pokontrolnym w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości znalazło się stwierdzenie: "(...) Poprzez zawarcie umowy leasingu i dzierżawy, zaciągnięto zobowiązanie finansowe

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

w łącznej kwocie (...) (obejmującej wartość odkupu przedmiotu leasingu i dzierżawy), która obciążała budżety lat następnych, tj. 2015-2026 bez stosownego upoważnienia Rady Miejskiej w (...) co stanowiło naruszenie art. 228 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Jak bowiem ustalono, w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2014-2017 nie ujęto powyższego zobowiązania jako przedsięwzięcia wieloletniego, o którym mowa w art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, przy jednoczesnym zawarciu w uchwale - zgodnie z art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych upoważnienia dla Burmistrza do zaciągania zobowiązań jedynie z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania Gminy i których płatności wykraczają poza rok budżetowy do kwoty 3 mln zł (...). Zobowiązanie zaciągnięte przez Gminę ma charakter wieloletni (...) i jako takie winno mieć umocowanie w wieloletniej prognozie finansowej, zgodnie z art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych" (Wystąpienie pokontrolne, NIK, Delegatura w Katowicach, LKA.410.033.01.2015, P/15/014, s. 9.)

Analiza załączników do uchwał Nr 0007.III.25.2014 oraz Nr 0007.XIV.102.2015 Rady Gminy (...) wykazała że wspomniane przedsięwzięcia nie zostały w nich uwzględnione, dlatego Komisja uznała (...) winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegających na:

- zaciągnięciu zobowiązania niezwiązanego z realizacją zamieszczonych w WPF-ie Gminy (...) przedsięwzięć, czym naruszono § 1 ust. 3 i § 2 ust. 1 uchwały Nr 0007.III.25.2014 Rady Gminy (...) z 30 grudnia 2014 r. w *sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015–2023 Gminy (...)* w zw. art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- zaciągnięciu zobowiązania niezwiązanego z realizacją zamieszczonych w WPF-ie Gminy (...) przedsięwzięć, czym naruszono § 1 ust. 3 i § 2 ust. 1 uchwały Nr 0007.XIV.102.2015 Rady Gminy (...) z 29 grudnia 2015 r. w *sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016–2023 Gminy (...)* w zw. art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

Ponadto Komisja uznała, że fakt niewpisania przedsięwzięcia do załącznika WPF w przypadku drugiej umowy, podpisanej 22 stycznia 2016 r. w sytuacji, gdy przedsięwzięcia wynikające z pierwszej umowy zostały wpisane do stosownego WPF-u wcześniej, 26 listopada 2015 r., za przesądzający o określeniu stopnia winy (...) jako znacznej.

W odniesieniu do kolejnego, ostatniego zarzutu, dotyczącego zaciągnięcia zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego limitem zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz udzielonym upoważnieniem dla Wójta Gminy (...) do zaciągania zobowiązań na ten cel w uchwale Rady Gminy (...)S Komisja ustaliła, że Gmina w 2016 roku podpisała z Bankiem Spółdzielczym w (...) trzy umowy kredytowe: 30 sierpnia 2016 r. na kwotę 322 tys. zł. na okres: 30.08.2016-30.12.2023 r.; 30 grudnia 2016 r. na kwotę 278 tys. zł. na okres: 30.12.2016-30.11.2022 r. oraz 30 grudnia 2016 r. na kwotę 400 tys. zł. na okres: 30.12.2016-25.10.2017 r.

W przypadku ostatniego z wymienionych kredytów Rada Gminy dokonując 29 grudnia 2016 r. zmian w budżecie (uchwała Nr 0007.XXVI.169.2016) zwiększyła planowane przychody z tytułu kredytów i pożyczek o kwotę 400 tys. zł nie dokonując zmiany wysokości dotychczasowej kwoty limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów o tę kwotę, a także nie zmieniła wysokości kwoty udzielonego upoważnienia dla Wójta do zaciągania zobowiązań na ten cel. Był to niezbędny warunek warunkujący podpisanie ostatniej umowy kredytowej, gdyż dotychczasowe limity został wykorzystane w trakcie 2016 r.

Konieczność zaciągania zobowiązań w ramach limitów wynika z przepisów *ustawy o finansach publicznych*. Zgodnie z art. 91 ust. 1. suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, w tym m.in. na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Wskazanie limitu ma charakter obligatoryjny, dyrektywny, chyba że jednostka nie zamierza korzystać z finansowania zwrotnego. Przekroczenie limitu stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Jako że Gmina nie zmieniła limitu kwoty udzielonego upoważnienia dla Wójta do zaciągania zobowiązań, to zaciągnięcie zobowiązania (podpisanie umowy kredytowej) powyżej obowiązującego limitu i bez zmiany kwoty udzielonego upoważnienia dla Wójta do zaciągania zobowiązań na ten cel wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

publicznych określone w art. 15 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Komisja winę za ten czyn przypisała (...), która podpisała umowę (zaciągnęła zobowiązania) niezgodnie z normami prawnymi.

Obwiniona w trakcie rozprawy wyjaśniła, że brak podniesienia limitów w przedłożonym projekcie zmian uchwały budżetowej spowodowany był przeoczeniem. Zdaniem Komisji, sytuacja, gdy "przeoczona" zostaje kwota 400 tys. zł w projekcie zmian budżetu świadczy o braku dołożenia należytej staranności przez kierownika jednostki ponoszącego odpowiedzialność za całość jej gospodarki finansowej upoważnionego m.in. do zaciągania w jej imieniu zobowiązań.

Rozważając kwestię kary dla (...) za zawinione naruszenia określone w art. 11 ust. 1 i 15 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* Komisja postanowiła na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 3 *ustawy* wymierzyć Obwinionej karę pieniężną w wysokości 4 750 zł (cztery tysiące siedemset pięćdziesiąt złotych). Wymierzając karę pieniężną Komisja kierowała się oceną sposobu i okolicznościami przekroczenia obowiązków ciążących na sprawcy naruszenia - (...). Brała pod uwagę całokształt okoliczności faktycznych towarzyszących naruszeniom, m.in. fakt, że Obwiniona od 2010 pełni funkcję Wójta, od 1991 roku związana jest zawodowo z Gminą. Stan finansów (...), normy prawne regulujące funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego powinny być bardzo dobrze znane każdej osobie pełniącej funkcję wójta, zwłaszcza osobie z tak dużym doświadczeniem. W świetle przytoczonego stanu prawnego oraz opisanych okoliczności faktycznych Komisja uznała charakter naruszeń dyscypliny finansów publicznych, liczbę nieprawidłowości i ich rozmiar jako przesądzający o tym, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych określony został jako znaczny.

Z kolei jako okoliczność łagodzącą Komisja uwzględniła niekaralność oraz bardzo dobrą opinię o Obwinionej wyrażoną przez Przewodniczącego Rady Gminy w (...), zwłaszcza Jej otwartość w relacjach z lokalną społecznością.

Komisja uznała, że kara pieniężna w wysokości 4 750 zł uwzględnia stopień szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, stopień winy określony jako znaczny, cele kary w zakresie społecznego oddziaływania, a także zapobiegawcze i dyscyplinujące, które kara winna osiągnąć w stosunku do ukaranej. [...]"

Pismem z dnia 19 marca 2018 r. Obwiniona zaskarżyła przedmiotowe orzeczenie w całości, kwestionując zarówno uznanie jej za winną zarzucanych jej czynów, jak też wymiar kary.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniona wskazała, m.in.:

„[...]”

Podstawę do wniesienia odwołania od orzeczenia Komisji Orzekającej stanowi działanie tylko i wyłącznie dla dobra Gminy tj. dla dobra jej mieszkańców i zapewnienie funkcjonowania j.s.t. bez wprowadzania programu naprawczego.

Realizacja inwestycji nie byłaby możliwa bez wcześniej podjętych decyzji, które wprawdzie zdaniem Komisji Orzekającej były nieprawidłowe jednakże ich podjęcie umożliwiło obronę przed wprowadzeniem Gminy do programu naprawczego, a co za tym idzie programu naprawczego, który nierozzerwalnie związany jest z bezwzględnym i kategorycznym zastopowaniem inwestycji w Gminie to jest brakiem jakichkolwiek szans rozwoju Gminy. Podjęte decyzje, o których mowa w orzeczeniu Komisji Orzekającej były podejmowane wyłącznie dla dobra Gminy natomiast konsekwencje, o których mowa w orzeczeniu ponoszą ją jako osoba fizyczna, która kierowała się wyłącznie troską o zapewnienie dobra Gminy i jej mieszkańców.

Kwestionując wskazane przez Komisję nieprawidłowości dot. Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych oświadczam, że było to tylko i wyłącznie spowodowane szczególną sytuacją, w której znalazła się Gmina. Mając na uwadze przede wszystkim dobro Gminy, musiała zostać podjęta decyzja z uwagi na brak innych alternatywnych możliwości uregulowania składek. Środki Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych zostały niezwłocznie uzupełnione.

Priorytetem dla społeczeństwa Gminy jest szczególna troska o osoby niepełnosprawne, które zdane są na to, co najbliżsi i Gmina im zabezpieczą. I tak w celu maksymalnego niesienia pomocy osobom niepełnosprawnym realizowane było zadanie inwestycyjne pn. „Rozbudowa Środowiskowego Domu Samopomocy w (...) w ramach programu naprawczego”. Jak na wstępie zaznaczyłam jest to zadanie o szczególnym charakterze i znaczeniu, nadto jest to zadanie rządowe. O szczególnym znaczeniu, ponieważ od jego wykonania zależało funkcjonowanie Dziennego Domu Pomocy Społecznej i Warsztatów Terapii Zajęciowej w (...) prowadzonego przez Caritas Archidiecezji Gdańskiej. Od 2015 roku zaczęła

obowiązywać standaryzacja dostosowawcza obiektów dla osób niepełnosprawnych. Czasu na jego realizację, a co za tym idzie wykorzystanie przyznanej dotacji z budżetu państwa w roku 2014 było niewiele, bo około 4 miesiące. Wcześniej Gmina poniosła koszty przygotowania projektu i kosztorysu w kwocie 34.330 zł, który był niezbędny w celu oszacowania i pozyskania środków z budżetu państwa. Gwarancją zabezpieczenia finansowania i zwiększenia środków na to zadanie była podpisana umowa z Wykonawcą po uprzednio rozstrzygniętym przetargu. Dopiero po tym możliwe było zwiększenie środków finansowych z budżetu państwa. Wprawdzie nie usprawiedliwia to działania w zakresie zabezpieczenia planu finansowego, jednakże mając na względzie to, że dla osób niepełnosprawnych przebywających w domach, gdzie każdy dzień jest dla nich „taki sam” a mówiąc wprost stracony ze względu na brak kontaktu z otoczeniem, które niesie im pomoc szczególnie w zakresie w jakim jest możliwe poprzez kontakt z osobami posiadającymi przygotowanie do jej niesienia /np. warsztaty terapii zajęciowej/, podjęłam trudną decyzję, której skutki bezpośrednio ja odczuwam /orzeczenie Komisji/, jednakże brak działania byłby dużo bardziej dotkliwy dla mieszkańców, na rzecz których działa Wójt. I wielce krzywdzącym jest stwierdzenie w orzeczeniu, że decyzja ta była podjęta tym, że: „...pracownikowi bardzo zależy na realizacji zadania.”.

W związku z powyższym jeszcze raz pragnę podkreślić że podejmując decyzję w sprawie zadania inwestycyjnego pn. "Rozbudowa Środowiskowego Domu Samopomocy w(...) w ramach programu naprawczego" /zadanie rządowe/ kierowałam się wyłącznie troską o zapewnienie osobom niepełnosprawnym godziwych warunków do zrealizowania m.in. warsztatów terapii zajęciowej. Zatem spłylenie przez Komisję sprawy do realizacji oczekiwań pracowników jest wielce krzywdzące.

Odnosnie zarzutu 3 i 4 należy rozważyć sprawę związaną z rozstrzygnięciem pojęcia „przedsięwzięcie” albowiem jest to kwestia zasadnicza w przypadku konieczności bądź jej braku umieszczania zadań będących przedsięwzięciami w Wieloletniej Prognozie Finansowej. W związku z powyższym decydującą kwestią są zapisy w art. 226 i następnych ustawy o finansach publicznych.

I tak: zgodnie z art. 226 ust. 3 w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia / tym samym mamy zawartość pojęcia definicji przedsięwzięcia/: nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizacją lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach, limity zobowiązań. Przez

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

przedsięwzięcia należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z programami finansowymi z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu /EFTA/ oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi inne, niż wymienione powyżej oraz umowami o partnerstwie publiczno-prawnym.

W drodze przetargu regulowanego przepisami o gospodarce nieruchomościami nastąpiło zawarcie przez jst umowy sprzedaży i dzierżawy nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Na skutek prawidłowej realizacji przetargu nabywca staje się właścicielem nieruchomości, a zatem przysługują temu podmiotowi wszelkie uprawnienia właściciela nieruchomości określone w Kodeksie Cywilnym. Zgodnie z warunkami przetargu, nabywca jest zobowiązany do oddania jst nieruchomości do używania i pobierania pożytków, za co jst zobowiązuje się płacić na rzecz nabywcy określony w umowie czynsz dzierżawny. Jst zobowiązuje się do używania nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem i właściwościami oraz do utrzymania jej w stanie nie pogorszonym wyjąwszy normalne zużycie eksploatacyjne. Zmiany przeznaczenia lub substancji nieruchomości mogą być dokonane przez jst jedynie po uzyskaniu zgody nabywcy nieruchomości. Jst jest zobowiązana do prowadzenia rejestru napraw, konserwacji i przeglądów nieruchomości z wyszczególnieniem ich przyczyn, zakresu oraz podmiotów wykonujących naprawy, konserwacje i przeglądy. Nabywca ma prawo dostępu do dokumentacji nieruchomości dotyczącej jego stanu, zakresu korzystania oraz ma prawo kontrolowania stanu nieruchomości nawet bez uprzedniego zawiadomienia jst o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Jst nie jest uprawniona do przekazywania nieruchomości do używania osobom trzecim ani do ustanawiania na niej jakichkolwiek praw na rzecz osób trzecich czy też przelewania na osoby trzecie praw lub obowiązków wynikających z umowy, bez uprzedniej zgody nabywcy. Nabywca w trakcie trwania dzierżawy nie jest uprawniony do przeniesienia własności nieruchomości na jakąkolwiek osobę trzecią oraz nie może ustanowić żadnego prawa, z którego wynikałaby możliwość używania lub pobierania pożytków z nieruchomości przez jakąkolwiek osobę trzecią. W okresie trwania dzierżawy jst jest obowiązana uiszczać na rzecz nabywcy czynsz dzierżawny. Po zakończeniu okresu dzierżawy istnieje opcja odkupu przez jst nieruchomości od nabywcy, za cenę określoną w umowie przedwstępnej zawartej w dniu oddania przez nabywcę do jst nieruchomości w dzierżawę.

Intencją Gminy jest przeniesienie własności nieruchomości na nabywcę w zamian za cenę, zgodnie z warunkami przetargu ujętymi w zarządzeniu Wójta. Niezasadne jest zatem

stanowisko, że przeprowadzone transakcje wywołują w zakresie gospodarki finansowej Gminy skutki analogiczne do umowy długoterminowego kredytu lub pożyczki. W istocie wola stron jest przeniesienie prawa własności nieruchomości przez jst na nabywcę, czego odzwierciedleniem jest zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości, na podstawie przetargu przeprowadzonego w trybie przepisów o gospodarce nieruchomościami. Następnie dochodzi do wydania przedmiotowych nieruchomości na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego podpisanego pomiędzy Gminą a nabywcą. Nabywca wyraża wolę nabycia nieruchomości na podstawie umowy sprzedaży, składając ofertę w przetargu i wyrażając tym samym zgodę na wszelkie jego warunki. Nabywca dostosowuje się do tego warunku przetargu, który zakładał zawarcie z Gminą umowy dzierżawy nieruchomości, na podstawie której jst bierze w dzierżawę nieruchomości w zamian za obowiązek zapłaty czynszu dzierżawnego na rzecz nowego właściciela nieruchomości. Należy podkreślić, iż w umowie istnieje opcja odkupu w terminie określonym w tejże umowie - zgodnie z intencją jst – zawarta w ogłoszeniu o przetargu. Nie oznacza to jednak, że sprzedaż, dzierżawa i odkup tworzą instrument obrotu aktywami pieniężnymi, oparty na zwrotnym przenoszeniu prawa własności. Nie znajduje uzasadnienia normatywnego teza, że zastosowana konstrukcja staje się instrumentem finansowania analogicznym do kredytu lub pożyczki. Jest to nieuzasadniona teza, ponieważ sprzedaż i dzierżawa nieruchomości rodzi zupełnie inne skutki w sferze prawnej i faktycznej podmiotów biorących udział w transakcji. W wyniku sprzedaży nieruchomości dochodzi bowiem do przeniesienia ryzyka związanego z prawem własności nieruchomości. Nabywca nieruchomości zobowiązany jest między innymi do ponoszenia nakładów koniecznych na nieruchomości, a także do spełniania obowiązków prawno-administracyjnych związanych z nieruchomością. Co więcej, nabywca winien nadzorować prawidłowe użytkowanie przedmiotowych nieruchomości przez podmioty wydzierżawiające i poddzierżawiające nieruchomości. Dodatkowo na podmiocie, który nabył nieruchomości ciąży prawny obowiązek regulowania wszelkich należności publiczno-prawnych w związku z prawem własności nieruchomości. Gmina zawiera z nabywcą umowę dzierżawy nieruchomości, która określa wzajemne prawa i obowiązki stron, zgodnie z warunkami przetargu oraz przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także regulacjami Kodeksu cywilnego. Wykorzystane konstrukcje prawne zdefiniowane w przepisach ogólnych /tj. sprzedaż, dzierżawa i opcja odkupu/ nie można rozpatrywać łącznie jako instrumenty obrotu aktywami finansowymi. Nie można bowiem utożsamić czynszu dzierżawnego z wynagrodzeniem, które przysługuje np. kredytodawcy za udzielone finansowanie kredytobiorcy w wyniku transakcji udzielenia kredytu.

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

Czynsz dzierżawny podlega zupełnie innemu reżimowi prawnemu /ar.693 - 709 k.c./ aniżeli raty kredytu lub pożyczki, co czyni tezę o istnieniu w tym przypadku usługi finansowej nietrafioną. Z tego punktu widzenia należy odrzucić sugestię, iż ponoszone przez Gminę wydatki tytułem czynszu dzierżawnego miałyby stanowić opłacanie kosztów przekazania Gminie środków zwrotnych przez nabywcę /czyli obsługa długu/. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że transakcja ta wywołuje skutki analogiczne do umowy długoterminowego kredytu lub pożyczki, gdyż sprzedaż, dzierżawa i opcja odkupu charakteryzuje się zupełnie odmiennymi konsekwencjami prawnymi. Z tego względu nie należy utożsamiać przedmiotowych umów sprzedaży i dzierżawy nieruchomości z czynnościami kreującymi dług publiczny, gdyż zapis § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767) stanowi, iż tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego dzielą się na:

„2) kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, z uwzględnieniem podziału na: a) krótkoterminowe - o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie, b) długoterminowe - o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok;”.

Z uwagi na umiejscowienie tego przepisu w systemie prawa należy go interpretować w sposób ścisły, co implikuje wyłącznie umów sprzedaży i dzierżawy nieruchomości z w/w katalogu tytułów dłużnych. Ze względu na odmienne skutki prawne w/w umów zawartych w trybie przepisów o gospodarce nieruchomościami niezasadne jest utożsamianie ich z umową kredytu lub pożyczki. Przedstawiony wywód jest potwierdzeniem, że brak jest podstaw do rozważań dotyczących definicji przedsięwzięcia, o którym jest mowa w art. 226 i nast. Ustawy o finansach publicznych. A zatem skoro działanie nie jest przedsięwzięciem brak podstaw prawnych do zamieszczenia go w WPF.

Wprawdzie wskazałam podstawy odwołania się od przedstawionych naruszeń, gdzie jednocześnie należy z całą stanowczością podkreślić całkowity i absolutny brak umyślnego

działania a kierowanie się wyłącznie troską o dobro Gminy i jej mieszkańców co jest o tyle utrudnione, że Gmina jest typową Gminą wiejską a zatem zmagającą się z olbrzymimi trudnościami finansowymi co zresztą jest doskonale znane Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku. Mimo tych trudności realizujemy takie zadania jak trwająca budowa sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości (...) - Zameczek, prace związane z rozbudową oczyszczalni miejscowości (...), procedura wyłonienia wykonawcy dla zadania „Zaprojektuj i wybuduj - sieć kanalizacji sanitarnej w (...)”, realizowanie projektu mającego na celu kompleksowe uporządkowanie gospodarki ściekowej w aglomeracji (...) kontynuowanie prac związanych z wyłonieniem wykonawcy budowy (...) - Zameczku oraz wykonawcy na budowę przystani kajakowej w miejscowości (...).

Realizacja wymienionych inwestycji nie byłaby możliwa bez wcześniej podjętych decyzji. Niektóre z nich zostały zakwestionowane przez Komisję Orzekającą jednakże ufam, że argumenty przedstawione w złożonym odwołaniu wyjaśnią podejmowanie rozwiązań tylko i wyłącznie dla dobra Gminy. Tylko i wyłącznie mieszkańcy Gminy zyskali na podejmowaniu kwestionowanych przez Komisję rozwiązań.

Jednocześnie składam również odwołanie od wymierzonej kary pieniężnej. Katalog kar wymieniony w art. 33 już na wstępie stanowi, że organ orzekający w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierza karę według swojego uznania uwzględniając między innymi stopień szkodliwości dla finansów publicznych, stopień winy a także cele kary w zakresie oddziaływania społecznego. Bardzo istotnym a właściwie fundamentalnym jest uwzględnienie motywów działania. Motywy działania przedstawiłam powyżej wskazując jednoznacznie i kategorycznie że motywem podejmowania decyzji, które są kwestionowane przez Komisję Orzekającą jest tylko i wyłącznie dobro Gminy i jej mieszkańców, troska o ochronę środowiska naturalnego, szczególna troska o osoby niepełnosprawne, o seniorów jak również o młodzież uczęszczającą do trzech szkół zlokalizowanych na terenie Gminy. Dbalność o maluchy, gdzie realizujemy program edukacyjny we wszystkich placówkach oświatowych „Uniwersytet Przedszkolaka”. Na marginesie pragnę zaznaczyć, o czym zresztą jest informacja w orzeczeniu Komisji że w aktach znajduje się bardzo dobra opinia o mnie i o moim zaangażowaniu w pracę na rzecz Gminy z jednoczesnym podkreśleniem mojej otwartości w relacjach z lokalną społecznością, Powyższe i przedstawiona w odwołaniu argumentacja pozwalają mi na złożenie odwołania od orzeczenia z dnia 9 lutego 2018 r. tym bardziej, że jak już kilkakrotnie zaznaczyłam wszystkie decyzje były podejmowane dla dobra mieszkańców. Wymierzona kara pieniężna jest dla mnie szczególnie dotkliwa, albowiem

wynagrodzenie moje od dnia jego ustalenia, to jest od dnia wyboru na Wójta Gminy (...) pozostaje na tym samym poziomie, a sytuacja osobista sprawiła, że niezbędne, konieczne wydatki uległy znacznemu podwyższeniu /do ewentualnej wiadomości Komisji/. Stąd też odwołanie dot. kary, tj. w przypadku rozpatrywania sprawy wymierzenia kary uwzględnienia kar, o których mowa w art. 31 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy.

[...]"

Główna Komisja Orzekająca ustaliła i zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca (GKO) wskazuje, iż podziela referowane powyżej ustalenia faktyczne dokonane przez RKO i uznaje je za własne.

GKO w pełni podziela również dokonaną przez RKO kwalifikacją prawną ustalonych okoliczności faktycznych i podaną w tym zakresie argumentację.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 uondfp 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.

Wydatkowanie środków z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych na opłacenie składek ZUS stanowi ewidentne wydatkowanie środków z ZFŚS niezgodnie ze wskazanymi w opisie zarzucanego i orzeczonego czynu przepisami regulującymi dokonywanie tego typu wydatków, czego Obwiniona zresztą nie kwestionuje.

Ponadto Obwiniona nie przedstawiła również żadnych okoliczności, które wyłączałyby możliwość przypisania jej winy w rozumieniu art. 19 ust. 2 uondfp. W szczególności wskazywane „dobro gminy” lub „szczególna sytuacja” w jakiej gmina miała się znaleźć, nie oznaczają, że odwołująca była zmuszona do opisywanego powyżej złamania przepisów prawa i nie mogła go uniknąć.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 uondfp 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 lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

Równie ewidentny i również niekwestionowany jest fakt naruszenia dyspozycji ww. przepisu przez zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem upoważnienia określonego w przyjętym planie finansowym poprzez zawarcie umowy na realizację zadania: *Rozbudowa środowiskowego domu samopomocy w (...) w ramach programu naprawczego* pomimo braku pełnego zabezpieczenia w planie finansowym jednostki środków na jego realizację.

Zawinienia nie wykluczają w tym przypadku względy społeczne i troska o osoby niepełnosprawne, którymi Obwiniona miała się kierować.

W zakresie czynów orzeczonych w pkt 3 i 4 sentencji zaskarżonego orzeczenia, GKO w pełni podziela dokonaną tam kwalifikację umów w zakresie gospodarki nieruchomościami dotyczącą praw rzeczowych (sprzedaży i dzierżawy nieruchomości), jako przedsięwzięcia rodzące skutki finansowe i zobowiązaniowe, które powinny być ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej. Wywody Obwinionej w przedmiocie prawnorzeczowego charakteru zawartych umów z tzw. parabankiem i szczególnego trybu ich zawierania, nie zmieniają oceny dokonanych czynności jako zwykłej próby obejścia prawa. Obwiniona nie przedstawiła żadnych dowodów, a nawet okoliczności, które wskazywałyby na jakiegokolwiek rzeczywiste i rzeczowe uzasadnienie dla sprzedaży udziału w nieruchomościach i następnie ich dzierżawienia (z obowiązkiem odkupu po upływie określonego czasu), inne niż pozyskanie kapitału w zamian za odsetki płacone pod postacią czynszu dzierżawnego.

Pozyskiwanie środków finansowych w sposób tak ewidentnie i drastycznie naruszający ład finansów publicznych nie może znaleźć akceptacji na gruncie przepisów uondfp, a na gruncie prawa cywilnego powinno być kwalifikowane w świetle art. 5 Kc jako obejście prawa niekorzystające z ochrony.

Zarzucane i orzeczone zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego limitem zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań przez zawarcie z Bankiem Spółdzielczym w (...) umowy o kredyt obrotowy w wysokości 400.000 zł w odwołaniu nie jest w sposób szczególny kwestionowane.

Do powyższego należy więc odnieść ogólną argumentację Obwinionej odwołującą się do konieczności podejmowanych działań i znaczenia prowadzonych inwestycji i innych przedsięwzięć, które dzięki temu stały się możliwe. Odnośnie tego typu argumentacji jeszcze raz należy powtórzyć, że nie może ona stanowić o braku zawinienia przy popełnieniu

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

orzeczonych czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 19 ust. 2 uodfp.

Nie ma co do zasady podstaw do uznania, że realizacja potrzeb mieszkańców gminy może być realizowana z naruszeniem obowiązującego prawa. Ustawodawca wprowadza określone ograniczenia w możliwości zaciągania zobowiązań czy dokonywania wydatków aby między innymi zapobiegać nadmiernemu zadłużaniu się jednostek sektora finansów. Ponadto prawodawca jednoznacznie wymaga aby przed zaciągnięciem zobowiązania i przed dokonaniem wydatku, zostały zaplanowane określone środki w budżecie, w planie finansowym lub w wieloletniej prognozie finansowej. Kolejność tych czynności ma istotne znaczenie. Odwrócenie tej kolejności prowadzi do sytuacji, w której właściwy - organ uprawniony do ustalania budżetu, planu finansowego lub wieloletniej prognozy finansowej - zostaje faktycznie pozbawiony swoich kompetencji (niewyrażenie zgody na zmiany w dokumentach planistycznych nie zmieni faktu, że już wcześniej zaciągnięto zobowiązanie lub dokonano wydatku). Ustawodawca nie bez powodu określił w sposób jednoznaczny na co mogą być przeznaczone i wydatkowane środki Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, chroni potrzeby socjalne pracowników. Nie można zatem dla realizacji innych (zapewne także ważnych) zadań wykorzystywać tych środków na inne cele.

Od osoby od wielu lat pełniącej funkcję wójta gminy, kierownika jednostki sektora finansów publicznych, można i należy wymagać znajomości zasad gospodarowania środkami publicznymi. Zwłaszcza nie można akceptować zachowań zmierzających do obejścia prawa. W tej sytuacji nie budzi wątpliwości zasadność przypisania Obwinionej odpowiedzialności za zawinione popełnienie zarzucanych jej czynów.

W zakresie odwołania od orzeczonej kary GKO wskazuje, że stopień i waga naruszeń przepisów dotyczących ładu finansów publicznych była w tym przypadku tak znaczna, że orzeczonej kary finansowej i jej wysokości - w świetle art. 33 i art. 34a uodfp - nie można uznać za zbyt dolegliwą. Ponadto należało uwzględnić, że przypisano Obwinionej odpowiedzialność za kilka czynów (art. 37 uodfp). Istotne jest także to, że wysokość wymierzonej kary pieniężnej należy odnosić do otrzymywanego przez Obwinioną wynagrodzenia. Kara ta stanowi tylko część jej miesięcznego wynagrodzenia i dlatego - w kontekście art. 31 ust. 2 - należy stwierdzić, że RKO wymierzyła Obwinionej karę pieniężną w wysokości zbliżonej do dolnej granicy przewidzianej przez ustawodawcę (porównaj

Sygn. akt BDF1.4800.41.2018

znajdujące się w aktach sprawy RKO zaświadczenie o wysokości wynagrodzenia Obwinionej.

Uwzględniając powyższe, orzeczono jak w sentencji.