



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 9 kwietnia 2018 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Anna Packo
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Katarzyna Ronikier-Dolańska (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Arkadiusz Babczuk
Protokolant:		Paweł Matusiak

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 9 kwietnia 2018 r., odwołania złożonego przez Obwinionego (...) – zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi z dnia 5 grudnia 2017 r. sygn. akt: NDB-50/Ł/25/2017, którym Komisja uznała (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Burmistrza (...), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ust. 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.) zwanej dalej

uondfp, polegające na dokonaniu w dniu 29 września 2014 r. wydatku powodującego przekroczenie planowanych w budżecie Miasta i Gminy (...), w dziale 600, rozdziale 60016, § 6050 wydatki inwestycyjne wydatków o kwotę 96.638,00 zł, w związku z dokonaniem płatności faktury VAT nr (...) wystawionej w dniu 11 września 2014 r. przez Komunalny (...) na kwotę 88.438 zł brutto tytułem „refaktura faktury (...) za wykonanie nakładki asfaltowej w (...)”, z naruszeniem art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.), zgodnie z którym 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,

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła Obwinionego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł,

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp uchyla orzeczenie pierwszej instancji w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi (dalej „RKO”) orzeczeniem z 5 grudnia 2017 roku uznała obwinionego (...) (dalej „Obwiniony”) za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienia czynu wypełniającego dyspozycję art. 11 ust. 1 uondfp, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem 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 29 września 2014 roku wydatku powodującego przekroczenie planowanych w budżecie Miasta i (...), w dziale 600, rozdziale 60016, § 6050 wydatki inwestycyjne wydatków o kwotę 96 638,00 zł, w związku z dokonaniem płatności faktury VAT nr (...)wystawionej w dniu 11 września 2014 roku przez Komunalny (...)na kwotę 88 438 zł brutto tytułem „refaktura faktury (...)za wykonanie nakładki asfaltowej (...)”, z naruszeniem art. 254 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (ze zm.), zwanej dalej „ufp”, zgodnie z którym 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. Działając na podstawie art. 33 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej „uondfp”) wymierzono Obwinionemu karę upomnienia oraz zobowiązano go na podstawie art. 167 ust. 1 uondfp do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kwoty 316,18 zł tytułem kosztów postępowania.

W uzasadnieniu RKO ustaliła następujący stan faktyczny:

Obwiniony w chwili popełnienia zarzucanego mu czynu pełnił funkcję Zastępcy Burmistrza (...).

Pismem z 17 czerwca 2014 roku (nr pisma (...)) podpisanym przez Obwinionego Gmina (...) zleciła Komunalnemu (...)wykonanie nakładki asfaltowej na podbudowę tłuczniową w (...).

Dnia 16 września 2014 roku Obwiniony zatwierdził do wypłaty fakturę VAT nr (...) z 11 września 2014 roku przez Komunalny (...) na kwotę 88 438 zł brutto stanowiącą refakturę faktury nr (...) za wykonanie nakładki asfaltowej w miejscowości (...).

Płatność należności wynikającej z faktury nastąpiła 29 września 2014 roku.

Jednocześnie RKO ustaliła, że ustalony uchwałą budżetową Miasta i Gminy (...)na 2014 roku limit wydatków inwestycyjnych sklasyfikowanych w dziale 600 – Transport i łączność, rozdziale 60016 – Drogi publiczne gminne, paragrafie 6050 – wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, na zadanie „Budowa drogi w (...)” po zmianach budżetu dokonanych uchwałą

(...)Rady Miejskiej w (...) z 30 maja 2014 roku w sprawie zmian w budżecie Miasta i Gminy (...) na 2014 rok wynosił 155 441,00 zł. Limit wydatków w tej kwocie (155 441,00 zł) na 2014 rok ustalony został także w wieloletniej prognozie finansowej Miasta i Gminy (...) na lata 2014-2026 (uchwała nr (...) Rady Miejskiej w (...) z 30 maja 2014 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy (...) na lata 2014-2026) dla przedsięwzięcia „Budowa drogi w miejscowości (...) – Poprawa jakości życia na terenie wiejskim” ujętego w wydatkach majątkowych wieloletniej prognozy finansowej.

W dniu 25 września 2014 roku Rada Miejska w (...) dokonała kolejnej zmiany budżetu podejmując uchwałę nr (...)w sprawie zmian w budżecie Miasta i Gminy (...)na 2014 rok, którą zmniejszyła limit wydatków na zadanie „Budowa drogi w miejscowości (...)” o kwotę 22 000,00 zł, tj. do kwoty 133 441,00 zł.

Do 25 września 2014 roku Miasto i Gmina (...) na zadanie „Budowa drogi w miejscowości (...)” poniosła wydatki z tytułu:

- 1) zapłaty za fakturę nr (...)wystawioną przez firmę (...) 11 czerwca 2014 roku na kwotę 133 367,23 zł za remont drogi w m.(...)- zapłaty dokonano 9 lipca 2014 roku,
- 2) zapłaty za fakturę nr (...) wystawioną przez Komunalny (...) w dniu 22 sierpnia 2014 roku na kwotę 10 497 zł brutto za naprawę drogi w miejscowości (...)- zapłaty dokonano w dniu 28 sierpnia 2014 roku. Wydatek pierwotnie sklasyfikowany został w rozdziale 60016, § 4270 – zakup usług remontowych.

Po 25 września 2014 roku dokonano zapłaty za następujące faktury:

- 1) nr (...) wystawioną 29 sierpnia 2014 roku przez firmę (...) na kwotę 8 200 zł za remont nawierzchni w miejscowości (...) finansowaną ze środków funduszu sołeckiego, ww. fakturę zatwierdzono do wypłaty 12 września 2014 roku – zapłaty dokonano 26 września 2014 roku. Wydatek pierwotnie sklasyfikowany został w rozdziale 60016, § 4270 – zakup usług remontowych,
- 2) nr (...) wystawioną 11 września 2014 roku przez Komunalny (...) na kwotę 88 438 zł brutto tytułem „refaktura faktury nr (...) za wykonanie nakładki asfaltowej w miejscowości (...)” – zapłaty dokonano 29 września 2014 roku. Wydatek pierwotnie sklasyfikowany został w rozdziale 60016, § 4270 – zakup usług remontowych.

Dnia 29 października 2014 roku Rada Miejska (...) uchwałą nr (...) w sprawie zmian w budżecie Miasta i Gminy (...) na 2014 rok zwiększyła planowane wydatki inwestycyjne na budowę drogi w miejscowości (...) do kwoty 241 226,00 zł i z tą datą wydatki poniesione przez Miasto i Gminę (...) na drogę w miejscowości (...), sklasyfikowane pierwotnie w § 4270 (wydatki związane z zapłatą faktur: (...)) przeksięgowane zostały do § 6050 – jako wydatki inwestycyjne.

Uwzględniając powyższe RKO zważyła, co następuje:

Wobec faktu, że czyn zarzucony Obwinionemu został popełniony przed 1 czerwca 2017 roku, z którym to dniem weszła w życie nowelizacja uondfp z 7 kwietnia 2017 roku o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz.U.2017.933), RKO dokonała ustalenia stanu prawnego, który został przyjęty za podstawę rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 24 uondfp, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna, niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Podstawą wniosku o ukaranie jest zarzut popełnienia przez Obwinionego czynu wypełniającego dyspozycję art. 11 uondfp zmienionego art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. z 2017, poz. 933) - zmieniającej ustawę z dniem 1 czerwca 2017 roku. Przepis art. 11 przedmiotowej ustawy w brzmieniu obowiązującym w chwili popełnienia czynu stanowił, że 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. Po zmianie wprowadzonej ustawą z 7 kwietnia 2017 roku dotychczasową treść przepisu art. 11 oznaczono jako ust. 1 i dodano ust. 2 w brzmieniu „Nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych dokonanie wydatku ze środków publicznych na podstawie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa”. Uwzględniając, że zmiany wprowadzone w ust. 2 art. 11 nie mają zastosowania w przedmiotowej sprawie oraz, że w ust. 1 art. 11 została zawarta jego dotychczasowa treść w niezmienionym brzmieniu, RKO uznała, że przepisy art. 11 obowiązujące w czasie popełnienia czynu nie są względniejsze dla Obwinionego – analiza zmian wprowadzonych ustawą z 7 kwietnia 2017 roku prowadzi do wniosku,

że zakres przedmiotowy czynu przypisywanego Obwinionemu nie uległ merytorycznej zmianie.

RKO wskazała, że stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości, znajdując oparcie w zgromadzonym w sprawie materiale dowodnym umożliwiającym przypisanie Obwinionemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

RKO odniosła się w tym zakresie do wyjaśnień Obwinionego złożonych w postępowaniu prowadzonym przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, w których Obwiniony podniósł, że „wykonanie nakładki asfaltowej w miejscowości (...) w roku 2014 wykonane zostało zgodnie z planem finansowym i na zadanie powyższe środki finansowe zostały zaplanowane i zapewnione. Księgowość budżetowa zakwalifikowała zadanie jako wydatek bieżący i tak przedmiotowa faktura została zaksięgowana. Po konsultacji z Wydziałem Inwestycji UMiG ustalono, że remont drogi w miejscowości (...) winien być zakwalifikowany jako wydatek inwestycyjny. Referat księgowości w miesiącu październiku 2014 roku wyksięgował przedmiotową fakturę z wydatków bieżących i zaksięgował jako zadanie inwestycyjne. W sprawie poniższej nie nastąpiło przekroczenie uprawnień z art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, ponieważ zapłata za fakturę dokonana została w granicach kwot określonych w planie finansowym”.

RKO stanęła na stanowisku, że podnoszone przez Obwinionego argumenty nie uzasadniają wyłączenia odpowiedzialności Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

RKO prezentowała pogląd, iż obowiązujące w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego zasady gospodarki finansowej określone zostały w art. 254 ufp. Jedną z tych zasad jest wynikający z punktu 3 artykułu 254 omawianej ustawy nakaz dokonywania wydatków budżetowych 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.

Zdaniem RKO podstawowym obowiązkiem Obwinionego, w momencie zatwierdzenia do wypłaty faktury nr (...) wystawionej 11 września 2014 roku przez Komunalny Zakład Budżetowy, była ocena zgodności wydatku z planem wydatków ustalonym w budżecie Miasta i Gminy (...) na 2014 rok, w tym ocena poprawności zakwalifikowania tego wydatku

jako wydatku bieżącego budżetu. Obwinionemu znany był zakres prac zleconych do realizacji Komunalnemu Zakładowi Budżetowemu, gdyż to Obwiniony podpisał pismo zlecające temu Zakładowi wykonanie nakładki asfaltowej w miejscowości (...). RKO wyraziła pogląd, iż fakt realizowania przez Miasto i Gminę (...) zadania pn. „Budowa drogi w miejscowości (...)” i zaplanowania na ten cel w budżecie wydatków inwestycyjnych oraz ujęcia tego zadania w wieloletniej prognozie finansowej Miasta i Gminy (...) jako przedsięwzięcia finansowanego z wydatków majątkowych, realizowanego w latach 2013-2014, powinien stanowić dla Obwinionego punkt odniesienia do oceny zgodności poniesionego wydatku z budżetem Miasta i Gminy (...).

Zatem zatwierdzenie do wypłaty faktury nr (...) na kwotę 88 438 zł, przy uwzględnieniu zmian budżetu dokonanych przez Radę Miasta (...) 25 września 2014 roku uchwałą nr (...) oraz dokonaniu płatności faktury nr (...) na kwotę 8 200 zł spowodowało, na dzień 29 września 2014 roku, tj. dzień dokonania zapłaty należności wynikającej z faktury nr (...), przekroczenie planowanych w budżecie Miasta i Gminy (...), w dziale 600 – Transport i łączność, rozdziale 60016 – Drogi publiczne gminne, § 6050 – wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych – na zadanie „Budowa drogi w miejscowości (...)” o kwotę 96 638,00 zł.

RKO przyjęła, że dniem przekroczenia planowanych wydatków jest dzień zapłaty należności wynikającej z faktury, bowiem poniesienie wydatku, o którym mowa w art. 11 ust. 1 uoandfp, skutkujące przekroczeniem planowanych wydatków, może zaistnieć tylko wówczas, gdy wydatek ten zostanie faktycznie poniesiony, czyli nastąpi rozchód środków pieniężnych z kasy lub z rachunku bankowego (tj. rzeczywisty wypływ środków z jednostki).

RKO dokonała ustaleń odnośnie winy Obwinionego argumentując, iż zgodnie z art. 19 ust. 2 uoandfp odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. RKO stwierdziła, że Obwiniony miał możliwość zachowania się zgodnie z obowiązującymi przepisami i uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, do którego doszło wskutek niedochowania staranności wymaganej od Obwinionego jako osoby dysponującej środkami publicznymi. Jak wynika z wyjaśnień złożonych przez Obwinionego przed Rzecznikiem Dyscypliny Finansów Publicznych Obwiniony przyjął klasyfikację tego wydatku dokonaną przez służby finansowo-księgowo. Natomiast Obwiniony powinien zakwestionować

tę kwalifikację, chociażby ze względu na charakter zleconych Komunalnemu Zakładowi Budżetowemu prac oraz zaplanowanie w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej Miasta i Gminy (...) na zadanie budowy drogi w miejscowości (...) wydatków inwestycyjnych. Obwiniony powinien także, czego nie uczynił, skonsultować prawidłowość zaklasyfikowania przez służby finansowo-księgowe wydatku do wydatków bieżących z wydziałem merytorycznym Urzędu prowadzącym inwestycję, tj. Wydziałem Inwestycji Urzędu Miasta i Gminy (...). Obwiniony miał również możliwość przesunięcia terminu płatności faktury do czasu zabezpieczenia w budżecie odpowiednich środków finansowych, bowiem realizację zadania zlecono własnemu Komunalnemu Zakładowi Budżetowemu, a w tych relacjach nie występują ustawowe ograniczenia możliwości dokonywania zamian ustalonych zasad realizacji zleconego zadania (tak jak np. w przypadku zakupu dostaw, usług i robót budowlanych na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych).

Wymierzając Obwinionemu karę upomnienia RKO miała na względzie przede wszystkim fakt, że przekroczenie planowanych wydatków wyniknęło głównie z przyjęcia, że służby finansowo-księgowe dokonały prawidłowej klasyfikacji wydatku jako wydatku bieżącego budżetu i przekonaniu, że w ramach wydatków bieżących w budżecie Miasta i Gminy (...) zaplanowane są odpowiednie środki finansowe. RKO uznała, iż wymierzona kara upomnienia jest adekwatna do stopnia szkodliwości dla ładu finansów publicznych oraz spełni cele zapobiegawcze i wychowawcze wobec Obwinionego.

W konsekwencji RKO obciążyła Obwinionego kosztami postępowania na podstawie art. 167 ust. 1 uodnfp, zgodnie z którym każdy uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zwraca – na rzecz Skarbu Państwa – koszty postępowania.

Z przedstawionym rozstrzygnięciem nie zgodził się Obwiniony wnosząc pismem z 15 stycznia 2018 roku odwołanie.

Obwiniony argumentował, iż 17 czerwca 2014 roku Komunalnemu Zakładowi Budżetowemu zlecił remont odcinka drogi w miejscowości (...),(...) i (...) poprzez wykonanie podbudowy tłuczniowej i nałożenie nakładki asfaltowej na istniejącej podbudowie z kruszywa mineralnego. Zlecenie to obejmowało cząstkowe naprawy czterech dróg i ulic w gminie (...) i miało na celu poprawę bezpieczeństwa w ruchu samochodowym. Zaznaczył, że zakupu ww. usługi dokonano ze środków bieżących gminy – zakup usług naprawczych.

W dniu 29 września 2014 roku dokonano zapłaty Komunalnemu Zakładowi Budżetowemu za powyższą usługę na podstawie faktury VAT nr (...).

Obwiniony podkreślił, że zarówno w dniu zlecenia ww. usługi, jak również w dniu zapłaty gmina (...) dysponowała stosownymi środkami finansowymi na zapłatę za wykonane czynności naprawcze. Ten stan rzeczy nie budził wątpliwości kontrolerów RIO i nie zarzucono, że ww. zlecenie oraz zapłata Komunalnemu Zakładowi Budżetowemu za powyższą usługę na podstawie faktury VAT nr (...) narusza przepisy dotyczące dyscypliny finansów publicznych.

Obwiniony przyznał, że 29 października 2014 roku Rada Miejska w (...) uchwałą nr (...) w sprawie zmian w budżecie Miasta i Gminy (...) na 2014 rok zwiększyła planowane wydatki inwestycyjne na budowę drogi w miejscowości (...) i inne do kwoty 241 226,00 zł. Tego samego dnia płatność za fakturę (...) przebiegowana została do § 6050 – jako wydatek inwestycyjny. W jego ocenie jednak przeklasyfikowanie wydatku i przebiegowanie do § 6050 nie wynikało z wniosku Obwinionego i Obwiniony nie miał na tę decyzję wpływu. Obwiniony tym samym wskazał, że nie rozumie „na jakiej zatem podstawie zarzuca się mojej osobie naruszenie dyscypliny finansów publicznych w okresie 29 września 2014 – 29 października 2014 r. Niezrozumiałym jest też, dlaczego czynność prawną cofa się wstecz i kwestionuje uprzednie, zgodne z prawem czynności. Wszak prawo nie działa wstecz”.

Obwiniony wskazał, że zapadłe w sprawie orzeczenie RKO narusza przepisy prawa materialnego i jego dobra osobiste. Wniósł o uchylenie w całości orzeczenia RKO.

Uwzględniając powyższe Główna Komisja Orzekająca po przeprowadzeniu rozprawy 9 kwietnia 2018 roku, na podstawie zebranego materiału dowodowego, ustaliła i zważyła, co następuje.

Analiza orzeczenia RKO, w świetle zebranego w sprawie materiału dowodowego, prowadzi do wniosku, iż rozstrzygnięcie RKO, jako wadliwe, winno zostać uchylone i przekazane do ponownego rozpoznania przez RKO, za czym przemawiają następujące okoliczności faktyczne i prawne.

Rozstrzygnięcie RKO opiera się na przyjęciu, iż wydatek z 29 września 2014 roku wynikający z faktury VAT nr (...) z 11 września 2014 roku w kwocie 88 438 zł zrealizowany

tytułem „refaktury faktury nr 009/09/2014 za wykonanie nakładki asfaltowej w miejscowości (...)”, stanowi wydatek inwestycyjny, powodujący przekroczenie planowanych w budżecie Miasta i Gminy (...), w dziale 600, rozdziale 60016, § 6050 wydatków inwestycyjnych o kwotę 96 638,00 zł. W konsekwencji uznano, iż ów wydatek został dokonany z naruszeniem art. 254 pkt 3 ufp, zgodnie z którym 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. Popełniony czyn w ocenie RKO wypełnił dyspozycję art. 11 ust. 1 uodfp, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Uwzględniając powyższe wskazać należy, iż, jak wynika z przepisu art. 111 ust. 1 i 4 ufp, podstawą gospodarki finansowej gminy jest jej budżet stanowiący roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Następnie przepisy art. 236 ust. 1-3 ufp wprost wskazują, iż w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyszczególnia się planowane kwoty wydatków bieżących i wydatków majątkowych. Przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. Wydatki majątkowe to wydatki na m.in. inwestycje i zakupy inwestycyjne.

Zatem kluczowe w realiach tej sprawy jest zbadanie i ustalenie, czy wydatek wynikający z faktury nr (...) z 11 września 2014 roku w kwocie 88 438 zł stanowi wydatek bieżący, czy inwestycyjny.

GKO jednak nie doszukała się w uzasadnieniu orzeczenia RKO ustalenia stanu faktycznego sprawy, od którego to przede wszystkim zależy ocena postępowania Obwinionego, w tym w szczególności określenia, jaki to konkretnie zakres prac został zlecony Komunalnemu Zakładowi Budżetowemu i opłacony kwestionowaną fakturą VAT nr (...) oraz jak ma się on rzeczowo oraz czasowo do zakresu prac określonego dokumentacją robót dla zadania „Budowa drogi w miejscowości (...)”, tj. czy w ogóle został nimi objęty, a także czy dokonanie osobnego w stosunku do planowanej inwestycji zlecenia prac było uzasadnione i

celowe, np. wymagało dokonania pilnej naprawy ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, czy też uniknięcia potencjalnego żądania od gminy odszkodowania za uszkodzenie pojazdów.

RKO nie dokonała także analizy, jakie okoliczności faktyczne i prawne przemawiały za zakwalifikowaniem wydatku wynikającego z powołanej faktury jako wydatku majątkowego, a nie wydatku bieżącego. Przyjęcie, iż ów wydatek ma charakter wydatku bieżącego, powinien skutkować uznaniem, iż w stanie faktycznym sprawy nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych we wskazanym w orzeczeniu RKO zakresie.

W konsekwencji ponownie rozpoznając sprawę RKO winna zweryfikować, czy istotnie omawiany wydatek ma charakter majątkowy, jak przyjęto w orzeczeniu I instancji.

Zważywszy powyższe podkreślenia wymaga, że GKO za niewystarczające i naruszające normy wynikające z przepisu art. 76 ust. 1-3 w zw. z art. 80 ust. 1, art. 87 i art. 89 uondfp uznała bezrefleksyjne przyjęcie przez RKO, iż sporny wydatek miał charakter majątkowy, a nie bieżący. Dopiero poczynienie ustaleń w omawianym zakresie może stać się podstawą do dalszych rozważań odnośnie przypisania Obwinionemu popełnienia czynu wskazanego w art. 11 uonfp i winy. Przepis art. 76 ust. 1-3 uondfp ustanawia fundamentalną zasadę domniemania niewinności wskazując, iż obwinionego uważa się za niewinnego, dopóki jego odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie zostanie udowodniona i potwierdzona prawomocnym orzeczeniem w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przy czym obwiniony nie ma obowiązku dowodzenia swojej niewinności, a nadto niedające się usunąć wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść obwinionego. Jednocześnie – zgodnie z przepisem art. 80 ust. 1 uondfp – organy prowadzące postępowanie są zobowiązane badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego. Udowodnienie winy, o którym mowa w art. 76 ust. 1-3 uondfp, jest możliwe wyłącznie w wyniku prawidłowo przeprowadzonego postępowania dowodowego, prowadzącego do ustalenia wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności, o których mowa w art. 87 uondfp, przy uwzględnieniu zasad oceny dowodów wskazanych w przepisie art. 89 uondfp. W myśl tego przepisu wymaga się, aby organy prowadzące sprawę wyczerpująco zebrały i wszechstronnie rozpatrzyły materiał dowodowy, pamiętając przy tym, że przedmiotem dowodu są fakty mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Zatem RKO powinna zebrać i ocenić materiał dowody, który pozwoli na jednoznaczne

ustalenie – przy zastosowaniu reguł opisanych powyżej – charakteru wydatku wynikającego z faktury VAT nr (...).

Niezależnie od zaprezentowanej argumentacji należy wskazać na sprzeczności w uzasadnieniu orzeczenia RKO. Z jednej strony bowiem RKO przywołała twierdzenia Obwinionego składane w toku postępowania wyjaśniającego, że „po konsultacji z Wydziałem Inwestycji (...) ustalono, że remont drogi w miejscowości (...) winien być zakwalifikowany jako wydatek inwestycyjny”, a jednocześnie dokonała ustalenia (rozważając przypisanie Obwinionemu winy), że Obwiniony powinien skonsultować prawidłowość zaklasyfikowania przez służby finansowo-księgowo wydatku do wydatków bieżących z wydziałem merytorycznym Urzędu prowadzącym inwestycję, tj. Wydziałem Inwestycji Urzędu Miasta i Gminy (...), czego jednak – zdaniem RKO – nie uczynił. Brak jednak w uzasadnieniu orzeczenia RKO powołania jakichkolwiek dowodów, które legły u podstaw ustalenia, że Obwiniony nie konsultował określonej kwalifikacji spornego wydatku z Wydziałem Inwestycji. Ustalenie to jest tym istotniejsze, iż – jak wskazała RKO – byłaby to w jej ocenie okoliczność wyłączająca winę Obwinionego. Na aktualnym etapie postępowania, biorąc pod uwagę zgromadzony materiał dowodowy, GKO nie jest w stanie przesądzić, czy fakt konsultacji z wydziałem merytorycznym stanowiłby podstawę do ekskulpowania Obwinionego, jednak RKO, skoro przypisała winę Obwinionemu z uwagi na brak konsultacji, powinna szczegółowo odnieść się do twierdzeń Obwinionego, iż owe konsultacje miały miejsce i ustalić ich przebieg oraz zakres.

Uwzględniając przedstawione stanowisko GKO, wobec nieustalenia przez RKO wszystkich mających istotne znaczenie dla sprawy okoliczności, co stanowi naruszenie przepisu art. 87 w zw. z art. 89 i 80 uodfp, orzekła jak w sentencji.