



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 27 maja 2013 r.

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

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

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 maja 2013 r. odwołania, wniesionego przez Obwinioną (...) zam. (...) - pełniącą w czasie popełnienia zarzucanego czynu funkcję Wójta Gminy (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 18 stycznia 2013 r. sygn. akt: KO.0022-107-1-68/12, którym uznano Obwinioną (cyt z sentencji orzeczenia):

„odpowiedzialną popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na:

1. dokonaniu w okresie od 19 stycznia do 15 czerwca 2010 r. wydatków ze środków publicznych w wysokości 9.835,66 zł zaplanowanych w rozdz. 75412 - Ochotnicze straże pożarne § 4210 - Zakup materiałów i wyposażenia i § 4300 - Zakup usług pozostałych na zakup artykułów i usług niezwiązanych z zadaniami określonymi w art. 32 ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, tj. z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, co naruszyło art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

2. zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z granicy planu finansowego o 113.022 zł w związku z udzieleniem w dniu 23 kwietnia 2010 r. zamówienia publicznego na dostawę autobusu przystosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych za cenę 243.268 zł bez zabezpieczenia w planie finansowym jednostki na 2010 r. środków w wysokości zapewniającej zapłatę określonego w umowie wynagrodzenia wykonawcy (w dziale 801 - Oświata i wychowanie, rozdz. 80195 - Pozostała działalność § 6060 - Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych), co naruszyło art. 261 ustawy o finansach publicznych oraz wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.”

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

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie punktu I. 2. sentencji zaskarżonego orzeczenia oraz w zakresie wymierzonej kary upomnienia i w tej części przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...).

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych po zapoznaniu się z zawiadomieniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w (...) z dnia 17 lipca 2012 r. o ujawnieniu w Urzędzie Gminy (...) okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wyczerpującym dyspozycję art. 11 i art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej zwana ustawą), wydał w dniu 15.11.2012 r. postanowienie nr DF-RI-74/12 o wszczęciu postępowania wyjaśniającego a następnie w dniu 15.11.2012 r. wniosek o uznanie (...) – wójta Gminy (...) za odpowiedzialną popełnienia zawinionych naruszeń dyscypliny finansów publicznych polegających na:

1. dokonaniu w okresie od 19 stycznia do 15 czerwca 2010 r. wydatków ze środków publicznych w wysokości 9 835,66 zł zaplanowanych w rozdz. 75412 – Ochotnicze straże pożarne § 4210 – zakup materiałów³ i wyposażenia i § 4300 – zakup usług pozostałych na zakup artykułów niezwiązanych z zadaniami określonymi w art. 32 ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 późn. zm.), tj. z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, co naruszyło art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 15, poz. 1240 z późn. zm.) oraz wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy,

2. zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z granicy planu finansowego o 113 022 zł w związku z udzieleniem w dniu 23 kwietnia 2010 r. zamówienia publicznego na dostawę autobusu przystosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych za cenę 243 268 zł bez zabezpieczenia w planie finansowym jednostki na 2010 r. środków w wysokości zapewniającej zapłatę określonego w umowie wynagrodzenia wykonawcy (w dziale 801 – Oświata i wychowanie, rozdz. 80195 – Pozostała działalność § 6050 – wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych), co naruszyło art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych oraz wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o wymierzenie (...) kary nagany. Orzeczeniem z dnia 18 stycznia 2013 r. KO.0022-107-1-68/12 Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) (dalej zwana RKO) uznała Panią (...) odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na dokonaniu czynów opisanych we wniosku o ukaranie i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy wymierzyła karę upomnienia.

W odniesieniu do I zarzutu ustalono, że w okresie od 19 stycznia do 15 czerwca 2010 r. jednostka dokonała szeregu wydatków związanych z obchodami 50-lecia OSP w (...) oraz Dniem Strażaka. Środki te – w łącznej kwocie 9 835,66 zł – przeznaczono na zakup artykułów spożywczych, zakup nagród oraz wynajem sceny i usługi konsumpcyjne. Zostały one zakwalifikowane w rozdz. 75412 – Ochotnicze straże pożarne § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia i § 4300 – Zakup usług pozostałych. Obwiniona w swoich wyjaśnieniach z dnia 8 listopada 2012 r. nie kwestionowała przedmiotowych wydatków i wyjaśniła, że wydatkowane środki były formą wsparcia w rozumieniu ustawy o pożytku i wolontariacie.

W zakresie II zarzutu ustalono, że jednostka w dniu 23 kwietnia 2010 r. zawarła umowę na dostawę autobusu przystosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych za cenę 243 268 zł bez zabezpieczenia w planie finansowym jednostki na 2010 r. środków zapewniających zapłatę określonego w umowie wynagrodzenia wykonawcy. Na dzień zawarcia umowy plan finansowy jednostki w dziale 801 – Oświata i wychowanie, w rozdz. 80195 – Pozostała działalność § 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych umożliwił zaciągnięcie zobowiązania do wysokości 130 235 zł, z umowy wynikało natomiast, że wykonawca miał otrzymać wynagrodzenie o 113 022 zł wyższe. Z materiału dowodowego w sprawie wynika, że na mocy umowy nr 2/PWR/2009 z dnia 2.12.2009 r. zawartej pomiędzy Starostwem Powiatowym w (...) a Gminą (...), Gmina otrzyma dofinansowanie ze środków PFRON do projektu „Program wyrównywania różnic między regionami II pn. „Zakup autobusu przystosowanego do przewozów osób niepełnosprawnych, w tym na wózkach inwalidzkich” w wysokości 130 235 zł (nie więcej niż 50% sumy poniesionych kosztów). Na czas podpisania umowy kwoty tej nie było w budżecie Gminy, natomiast sześć dni po wyłonieniu wykonawcy zadania, czyli w dniu 29.04.2010 r. kwota ta została wprowadzona do budżetu Uchwałą Rady Gminy Nr XXXIV/230/2010. RKO zauważył w zaskarżonym orzeczeniu, że Obwiniona podpisując umowę z firmą (...) na dostawę autobusu miała świadomość tego, że jej wartość znacznie przekracza granicę planu finansowego określonego w dziale 801 – Oświata i wychowanie, rozdz. 80195 – Pozostała działalność § 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne, a jako Wójt wiedziała, że niedozwolone prawem jest zaciąganie zobowiązania bez zabezpieczenia środków na ich pokrycie, a mimo to zdecydowała się umowę zawrzeć. Obwiniona tłumaczyła to w swoich wyjaśnieniach z dnia 23.11.2011 r. faktem zbyt późnego powzięcia informacji o konieczności uwzględnienia w budżecie kwoty dofinansowania, ujęciem w lutym 2010 r. w budżecie przedmiotowej inwestycji a co za tym idzie i konieczności jej realizacji oraz tym, że wprowadzenie po stronie dochodów budżetowych w dniu 29.04.2010 r. kwoty dofinansowania było tylko formalnością. RKO, rozważając kwestię kary za popełnione przez (...) czyny, uznała, że najłagodniejsza z kar, tj. kara upomnienia będzie adekwatna do stopnia zawinienia Obwinionej oraz stopnia szkodliwości czynu.

Od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych wymienionego w punkcie 2 orzeczenia z dnia 18 stycznia 2013 sygn. akt KO.0022-107-1-68/12 Obwiniona złożyła do Głównej Komisji Orzekającej (dalej zwanej GKO) odwołanie z dnia 27 lutego 2013 r. wnosząc o odstąpienie w tej części od ukarania karą upomnienia.

W uzasadnieniu Obwiniona powołała się na Uchwałę 019/g248/B/2013 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w (...) z dnia 24 stycznia 2013 r. zarzucającej Radzie Gminy (...), iż ujęła w budżecie po stronie dochodów i wydatków środki pochodzące z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Środki te w ocenie Kolegium, nie stanowią dochodu budżetu gminy i w konsekwencji tego nie powinny być ujęte po stronie wydatkowej budżetu. Tymczasem w przedmiotowej sprawie RIO zarzuciła Obwinionej, że zawarła umowę z wykonawcą kilka dni przed wprowadzeniem środków z PFRON do budżetu gminy. Zdaniem Obwinionej, dwa sprzeczne ze sobą stanowiska kontrolujących i organów tej samej instytucji (RIO) w odniesieniu do identycznej sprawy w sąsiednich samorządach wydają się dziwne i wprowadzają bałagan prawny.

Po zapoznaniu się z aktami sprawy i przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 maja 2013 GKO zauważyła.

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Istotą postawionego przez RKO zarzutu w zaskarżonej części było stwierdzenie, że Wójt Gminy (...) (...) zaciągnęła zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z granicy planu finansowego o 113 022 zł w związku z udzieleniem w dniu 23 kwietnia 2010 r. zamówienia publicznego na dostawę autobusu przystosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych za cenę 243 268 zł bez zabezpieczenia w planie finansowym jednostki na 2010 r. środków w wysokości zapewniającej zapłatę określonego w umowie wynagrodzenia wykonawcy (w dziale 801 – Oświata i wychowanie, rozdz. 80195 – Pozostała działalność § 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych), co naruszyło art. 261 ustawy o finansach publicznych oraz wyczerpało znamiona naruszenia określone w art. 15 ustawy.

Lakoniczna treść uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia znajduje potwierdzenie w zapisach na kontach w podziałce budżetowej wskazanej powyżej, jednak z ustalonego stanu faktycznego wynika, iż zakup autobusu miał być zrealizowany z dwóch źródeł finansowania, tj. ze środków własnych oraz ze środków otrzymanych z PFRON w realizacji projektu „Program wyrównywania różnic między regionami II”. Fakt ten zgłaszany był przez Obwinioną w trakcie prowadzonego postępowania wyjaśniającego. W aktach sprawy na karcie 45 znajdują się wyjaśnienia Obwinionej, które wskazują na okoliczności dokonanego zakupu. Napisano m.in., że „dnia 25 lutego 2010 r. na Sesji Rady Gminy Uchwałą Nr XXXII/219/2010 w sprawie zmian budżetu gminy na 2010 r. wprowadzono do budżetu 50% udział własny w realizacji zadania inwestycyjnego dofinansowanego ze środków PFRON pn. Zakup autobusu przystosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych w wysokości 130 235,00 zł. Rada Gminy zgodziła się na realizację zadania i wiedziała o 50% dofinansowaniu ze środków PFRON. Kwoty 50% dofinansowania nie wprowadzono do budżetu, z uwagi na to, iż nadal myśleliśmy, że kwota ta będzie wypłacona pozabudżetowo, bezpośrednio z utworzonego do celów PFRON subkonta. Po tym terminie rozpoczęto procedurę przetargową. Dopiero w późniejszym czasie, parę dni przed podpisaniem umowy z dostawcą autobusu, dowiedzieliśmy się, że Program wyrównywania różnic między regionami działa na nieco innych zasadach (środki otrzymamy po zrealizowaniu zadania) i kwota dofinansowania miała zostać wprowadzona do budżetu. Jednak o tym fakcie dowiedzieliśmy się za późno, ponieważ 23 kwietnia 2010 r. (piątek – ostatni dzień zgodnie z procedurą zamówień publicznych) został wyznaczony termin podpisania umowy z Wykonawcą zadania, wyłonionego drodze przetargu, firmą (...) termin XXXIV Sesji Rady Gminy wyznaczony został na 29 kwietnia 2010 r. (czwartek). Z uwagi na to, zadanie inwestycyjne zostało wprowadzone do budżetu gminy w miesiącu lutym 2010 r. (zabezpieczono 50% udział własny). Wójt Gminy był zobowiązany zadanie to zrealizować. Ponadto uważał, że posiadał pełne zabezpieczenie finansowania inwestycji, tj. 130 235 zł środki budżetu gminy oraz drugie 130 235 zł wynikające z podpisanej umowy o dofinansowanie z Powiatem (...). Z tych względów podjęto decyzję o podpisaniu umowy z Wykonawcą w dniu 23 kwietnia 2010 r., ponieważ wprowadzenie po stronie dochodów budżetowych w dniu 29 kwietnia 2010 r. kwoty dofinansowania w wysokości 130 235 zł było już tylko formalnością.”

Wprawdzie RKO, wydając zaskarżone orzeczenie, powołała się na fakt złożonego wyjaśnienia przez Obwinioną, jednak ograniczyła swoje stanowisko do końcowego wniosku zawartego w wyjaśnieniu, że wprowadzenie dochodów po stronie dochodów budżetowych było już tylko formalnością. Skład orzekający I instancji w tej kwestii zawarł następujące stanowisko: „Wprawdzie, jak wynika z chronologii zdarzeń, nie było <Obwinionej> zamiarem działanie niezgodne z prawem, bowiem gdy przystępowała do procedury przetargowej, liczyła na to, że uda jej się zrealizować program w sposób nienaruszający prawa, jednak w sytuacji, gdy realizacja programu została zagrożona z uwagi na przeszkodę

w postaci braku zwiększenia planu jednostki uznała, że „mniejszym złem” będzie naruszenie prawa niż rezygnacja z realizacji programu.”

GKO na tle powyższego uzasadnienia zauważa, że RKO nie ustaliła prawidłowo stanu faktycznego zaistniałego w rozpatrywanej sprawie, co w konsekwencji doprowadziło do nałożenia na Obwinioną łącznej kary upomnienia za dwa popełnione czyny. Komisja nie odniosła się w ogóle do faktu zagwarantowania środków finansowych z PFRON na zakup autobusu a jedynie zauważyła, że niedozwolone jest zaciąganie zobowiązania bez zabezpieczenia w planie finansowym środków na ich pokrycie, a mimo to zdecydowano się umowę zawrzeć. Zupełnie została bowiem pominięta treść § 4 Umowy nr 02/PWR/2009 z dnia 2 grudnia 2009 r. o dofinansowanie projektu w ramach programu PFRON pn. „Program wyrównywania różnic między regionami II” zawartej pomiędzy Powiatem (...) a Urzędem Gminy (...). Z tego paragrafu wynika, że w ramach obszaru D programu zostanie dofinansowany ze środków PFRON zakup autobusu w wysokości 130 235 zł, przy czym beneficjent zobowiązuje się do wydzielenia osobnego rachunku bankowego, w celu zapewnienia ewidencji księgowej dla środków pozyskanych z PFRON. Zobowiązanie wynikające z podpisanej umowy do wyodrębnienia rachunku bankowego pozostaje w sprzeczności z rozstrzygnięciem RKO wskazującym na brak środków finansowych w planie finansowym gminy na dzień zaciągania zobowiązania. Nie ustalone zostało również przez Komisję I Instancji, na skutek jakich okoliczności dokonano zmiany realizacji warunków zakupu autobusu prowadzących do konieczności zabezpieczenia 100% środków finansowych w planie finansowym gminy.

GKO zauważa, że zgodnie z podpisaną umową z dnia 2 grudnia 2009 r. przekazane środki z PFRON nie stanowią źródła dochodów budżetu gminy i winny zostać przekazane na wyodrębniony rachunek bankowy, funkcjonujący poza gospodarką budżetową samorządu gminy.

Rozstrzygnięcie RKO, nieodnoszące się do przywołanej umowy, nie pozwala na uznanie, iż dokonano właściwej oceny stanu faktycznego.

Przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia, GKO zauważa ponadto, że z uwagi na fakt wymierzenia Obwinionej kary upomnienia za dwa popełnione czyny naruszenia dyscypliny finansów publicznych zaistniała konieczność uchylecia orzeczenia również w zakresie wymiaru kary. Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy należy zatem ocenić, czy zarzucany czyn został popełniony na tle prawidłowo ustalonego stanu faktycznego a następnie należy orzec o wymiarze kary adekwatnym do popełnionego czynu, z uwzględnieniem okoliczności prawomocnego uznania Obwinioną winną naruszenia z art. 11 ustawy (od tej części Obwiniona nie wniosła odwołania) i z odstąpieniem orzekania o kosztach, gdyż te również zostały określone w Orzeczeniu I instancji.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.