



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 13 grudnia 2018 r.

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

Przewodniczący: *Członek GKO:*

Sławomir Franek

Członkowie: *Członek GKO:*

Agata Mikołajczyk (spr.)

Członek GKO:

Dariusz Chmielecki

Protokolant:

Dorota Machnicka

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 13 grudnia 2018 r., odwołania wniesionego przez Obrońcę Obwinionego (...) (zam. ul. (...)), pełniącego w okresie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2018 r. sygn. akt: KDF-53/7/2018, którym Regionalna Komisja Orzekająca uznała (...)winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie czynu określonego w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1458 ze zm.), zwanej uondfp, co w obowiązującym stanie prawnym zgodnie z art. 8 pkt 2 ustawy z dnia z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. z 2017, poz. 933 ze zm.) odpowiada art. 11 ust. 1 uondfp, polegającego na dokonaniu w Urzędzie Miasta (...)w 2014 i 2015 roku wydatków, tj.:

1) w 2014 roku w okresie od 22.12.2014 r. do 31.12.2014 r. wykorzystano (wg stanu na

31.12.2014 r.) część subwencji oświatowej otrzymanej w miesiącu grudniu 2014 roku na 2015 rok w kwocie 372.493,79 zł na rozchody i wydatki 2014 roku,

2) w 2015 roku w okresie od 23.12.2015 r. do 31.12.2015 r. wykorzystano (wg stanu na 31.12.2015 r.) część subwencji oświatowej otrzymanej w miesiącu grudniu 2015 r. na 2016 rok w kwocie 404.253,04 zł na rozchody i wydatki 2015 roku;

powyższym działaniem dokonano wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia, gdyż wydatki te zostały sfinansowane ze środków, które stanowią dochody wykonane następnego roku budżetowego, czym naruszono art. 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.) oraz naruszono przepisy dotyczące dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, tj. art. 7 ust. 3 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 198 z późn. zm.);

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł;

orzeka:

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uondfp, 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

Orzeczeniem z dnia 19 kwietnia 2018 r. sygn. akt: KDF – 53/7/2018 Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach [zwana także: Komisja I instancji lub RKO] uznała (...), pełniącego w okresie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...), odpowiedzialnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie czynu określonego w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1458 ze zm.), zwanej uondfp, co w obowiązującym stanie prawnym zgodnie z art. 8 pkt 2 ustawy z dnia z dnia 7

kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. z 2017, poz. 933 ze zm.) odpowiada art. 11 ust. 1 uondfp, polegającego na dokonaniu w Urzędzie Miasta (...)w 2014 i 2015 roku wydatków, tj.:

- 1) w 2014 roku w okresie od 22.12.2014 r. do 31.12.2014 r. wykorzystano (wg stanu na 31.12.2014 r.) część subwencji oświatowej otrzymanej w miesiącu grudniu 2014 roku na 2015 rok w kwocie 372.493,79 zł na rozchody i wydatki 2014 roku,
- 2) w 2015 roku w okresie od 23.12.2015 r. do 31.12.2015 r. wykorzystano (wg stanu na 31.12.2015 r.) część subwencji oświatowej otrzymanej w miesiącu grudniu 2015 r. na 2016 rok w kwocie 404.253,04 zł na rozchody i wydatki 2015 roku;

Powyższym działaniem – jak wskazała RKO - dokonano wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia, gdyż wydatki te zostały sfinansowane ze środków, które stanowią dochody wykonane następnego roku budżetowego, czym naruszono art. 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.) oraz naruszono przepisy dotyczące dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, tj. art. 7 ust. 3 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 198 z późn. zm.). Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł.

Powyższe orzeczenie zostało wydane po ponownym rozpoznaniu sprawy w związku z orzeczeniem Głównej Komisji Orzekającej wydanym w dniu 23 listopada 2017 r. która rozpoznając odwołanie wniesione w dniu 14 czerwca 2017 r. na niekorzyść Obwinionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w Kielcach uchyliła - na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp - zaskarżone orzeczenie w całości i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu orzeczenia GKO opierając się na ustalonym przez RKO stanie faktycznym sprawy, potwierdzonym w zgromadzonym materiale dowodowym uznała, iż Regionalna Komisja Orzekająca - w orzeczeniu z dnia 16 maja 2017 r. dokonała błędnej wykładni art. 11 uondfp w zakresie możliwości wydatkowania przekazanej w grudniu danego roku na rok następny, kwoty subwencji oświatowej. GKO wskazała, że RKO ustalając niebudzące wątpliwości fakty o wydatkowaniu subwencji oświatowej przeznaczonej na lata następne, niezasadnie - w związku z niewykazaniem przez Rzecznika we wniosku o ukaranie Obwinionego, jakie konkretnie wydatki zostały sfinansowane z subwencji - uznała, że oznacza to brak możliwości zastosowania wobec Obwinionego odpowiedzialności z art. 11

uondfp. Podkreśliła, że dokonując interpretacji zwrotu "wydatku" z art. 11 uondfp uznać należy, że pod powyższym określeniem w zakresie wydatkowania kwot subwencji oświatowej, w okresie na który nie została przeznaczona, należy rozumieć każde uszczuplenie kwoty subwencji niezależnie od tego, czy dane zobowiązanie Gminy zostało zapłacone tylko z kwoty subwencji, czy też w zbiegu z innymi dochodami Gminy. W tym zakresie powołała się na dotychczasowe orzecznictwo GKO. Przekazując sprawę do ponownego rozpoznania Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że w przedmiotowym postępowaniu fakt wydatkowania w znaczącej części subwencji oświatowej przekazanej Gminie w grudniu 2014 i 2015 roku z przeznaczeniem na lata następne, miał miejsce. Obwiniony posiadał pełną wiedzę, że decydując o dokonaniu wydatków, wykorzystał w tym celu środki subwencji oświatowej przeznaczonej na rok następny, co może determinować przypisanie winy w działaniu. Dlatego też GKO wskazała, iż w powyższych niebudzących wątpliwości okolicznościach sprawy należy dokonać pełnej oceny działań Obwinionego pod kątem czy są one objęte normą prawną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 ustawy (d. k. 150-156).

RKO rozpatrując ponownie sprawę w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy w uzasadnieniu orzeczenia wskazała na ustalony następujący stan faktyczny:

W Urzędzie Miasta (...)Obwiniony pełniąc funkcję Prezydenta Miasta dokonał w 2014 i 2015 r. wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków. W 2014 r. w okresie od 22.12.2014 r. do 31.12.2014 r. wykorzystano wg stanu na 31.12.2014 r. część subwencji oświatowej otrzymanej w miesiącu grudniu 2014 r. na 2015 r. w kwocie 372.493,79 zł na rozchody i wydatki 2014 r., a w 2015 r. w okresie od 23.12.2015 r. do 31.12.2015 r. wykorzystano wg stanu na 31.12.2015 r. część subwencji oświatowej otrzymanej w miesiącu grudniu 2015 r. na 2016 r. w kwocie 404.253,04 zł na rozchody i wydatki 2015 r. Okoliczność ta jest niesporna. Obwiniony w piśmie z dnia 17 lutego 2017 roku złożył obszerne wyjaśnienia, w których podnosił, że zarzucany czyn nie odpowiada definicji czynu zabronionego, zawartej w art. 11 uondfp. Wskazywał, że wykorzystanie części środków subwencji oświatowej przeznaczonej na rok następny na wydatki roku poprzedzającego nie wypełnia dyspozycji art. 11 uondfp, ponieważ nie stanowi dokonywania wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia. Dodawał, że dokonane wydatki nie przekraczały planu finansowego i dokonywane były zgodnie z przeznaczeniem i w granicach

kwot określonych planem finansowym danego roku budżetowego. Podawał, że według jego wiedzy sytuacja wykorzystywania subwencji oświatowej jest powszechnie stosowana przez samorządy w całym kraju. Występowała również wielokrotnie na terenie działania Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach i działo się to za wiedzą RIO. Nadto na rozprawie przed RKO podniósł, że dokonując rozdysponowania części subwencji oświatowej w grudniu 2014 roku miał na względzie to, że w chwili objęcia urzędu Prezydenta (...)w dniu 8 grudnia 2014 roku sytuacja finansowa Gminy była bardzo trudna. Dodał, że "rzeczywiście zdecydował o wykorzystaniu środków subwencji ogólnej w części oświatowej przekazanej w grudniu stanowiącej dochód roku następnego na uregulowanie zobowiązań Gminy, ale w jego ocenie było to działanie w stanie wyższej konieczności. Do wyboru miał bowiem albo naruszyć dyscyplinę finansów publicznych z tego powodu albo doprowadzić do tego, że powstaną dalsze zobowiązania z tytułu odsetek przez co i tak dojdzie do naruszenia dyscypliny finansów publicznych z powodu nieuregulowania zobowiązań gminy - co dodatkowo skutkowałoby jeszcze naruszeniem interesu gminy. Obwiniony nie stawił się na rozprawę wyznaczoną na dzień 16.04.2018 r. celem ponownego rozpoznania sprawy. Zawiadomienie o rozprawie zostało mu prawidłowo doręczone w dniu 28.03.2018 r. Na rozprawę stawiała się obrońca Obwinionego radca prawny (...), która oświadczyła, iż podtrzymuje dotychczas prezentowane stanowisko i wszystkie dotychczas złożone wyjaśnienia w obu instancjach w całej rozciągłości. Wskazała, że w opinii Obwinionego czyn, którego się dopuścił nie wpisuje się w hipotezę art. 11 uondfp gdyż traktuje on o wydatkach, a nie o rozchodach. Podkreśliła, że Obwiniony miał świadomość, że wydatkuje środki z subwencji przeznaczonej na rok następny lecz swe działanie podejmował wyłącznie w celu uniknięcia zapłaty odsetek i kosztów postępowania egzekucyjnego, a w konsekwencji takiego działania budżet Miasta nie stracił żadnej złotówki i nie poniósł żadnej szkody.(d. k. 54-57, 105, 182, 189-190). Rzecznik we wniosku końcowym popierała wniosek tak w zakresie winy, jak i wymierzenia Obwinionemu kary upomnienia. Obrońca Obwinionego wносиła o uniewinnienie, a z ostrożności procesowej, gdyby Komisja uznała Obwinionego za winnego popełnienia zarzucanego mu czynu o umorzenie postępowania z uwagi na znikomą szkodliwość czynu lub o odstąpienie od wymierzenia kary.

RKO uwzględniając tak ustalony stan faktyczny uznała za okoliczność niesporną, że Obwiniony, pełniąc funkcję Prezydenta Miasta (...)swoim czynem, polegającym na dokonaniu w 2014 i 2015 r. wydatków tj. w 2014 r. w okresie od 22.12.2014 r. do 31.12.2014

r. wykorzystano wg stanu na 31.12.2014 r. część subwencji oświatowej otrzymanej w miesiącu grudniu 2014 r. na 2015 r. w kwocie 372.493,79 zł na rozchody i wydatki 2014 r., a w 2015 r. w okresie od 23.12.2015 r. do 31.12.2015 r. wykorzystano wg stanu na 31.12.2015 r. część subwencji oświatowej otrzymanej w miesiącu grudniu 2015 r. na 2016 r. w kwocie 404.253,04 zł na rozchody i wydatki 2015 r. - naruszył dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 11 uondfp.

RKO wskazała, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych penalizowanym w art. 11 uondfp 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. Przepis art. 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.) jednoznacznie stanowi, iż budżet jednostki jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Oznacza to, że środki oświatowej subwencji ogólnej przekazanej w grudniu na finansowanie wydatków stycznia roku następnego zaliczają się do budżetu roku następnego. Wydatkowanie takich kwot przychodu nie jest objęte budżetem roku, w którym dany wydatek został dokonany. W związku z tym Obwiniony - odpowiedzialny za dyscyplinę finansów publicznych nie dysponował upoważnieniem do sfinansowania z takich przychodów wydatków roku bieżącego. Z istoty budżetu, jako planu rocznego w perspektywie rocznej, wynika uprawnienie do dysponowania środkami finansowymi w roku, jakiego dochody dotyczą. Roczne wydatki winny zostać co do zasady sfinansowane z przychodów danego roku wskazanych w budżecie jednostki. Kompetencje do dokonania wydatków z tych środków powstała dopiero 1 stycznia odpowiednio 2015 r. oraz 2016 r., zaś dokonanie wydatków wcześniej tj. w 2014 r. i 2015 r. było dokonaniem wydatku bez upoważnienia. Dobrem, które jest chronione w świetle przepisu art. 11 uondfp jest możliwość dokonywania wydatków wyłącznie na cele i 'w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej oraz w rocznym planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Zdaniem RKO, podstawowym celem omawianej normy prawnej w zakresie przekazywanej gminom subwencji oświatowej, jak słusznie wskazała GKO w uzasadnieniu orzeczenia przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania, jest, ochrona przestrzegania sformalizowanych procedur wydatkowania środków publicznych, dla zapewnienia możliwości prawidłowego funkcjonowania ważnej dla sfery publicznej działalności państwa. Odkodowując literalnie treść powyższego przepisu ustawy GKO a w ślad za nią Skład

Orzekający rozpatrujący ponownie sprawę uznał, że obejmuje on swoim zakresem zakaz wydatkowania kwoty subwencji oświatowej otrzymanej w grudniu danego roku, z przeznaczeniem na sfinansowanie kosztu działalności oświatowej w roku następnym. Wydatkowanie takich kwot przychodu nie jest objęte budżetem roku, w którym dany wydatek został dokonywany. Środki bowiem pochodzące z subwencji ogólnej - część oświatowa, przekazane Gminie (...) w dniach 22.12.2014 r. i 23.12.2015 r. na styczeń 2015 i 2016 zostały w grudniu 2014 r. i 2015 r. mimo, że stanowiły dochód roku następnego. Wydatkowanie ich na cele nieobejmujące ich przeznaczenia i okresu jakiego dotyczą, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art.11 uońdfp.

RKO w składzie ponownie rozpatrującym sprawę, (tak jak GKO przekazująca sprawę do ponownego rozpoznania), jednogłośnie uznała, że podziela pogląd prezentowany dotychczas w orzecznictwie i literaturze przedmiotu zgodnie, z którym wydatek należy pojmować w ujęciu kasowym tj., że wydatek polega na rozchodzie z kasy lub rachunku bankowego jednostki. Uznała ponadto, że Obwiniony naruszył przepis kompetencyjny - art. 7 ust. 3 w zw. z art.7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2006 r., poz. 198 z późn. zm.) albowiem podjął decyzję o użyciu w 2014 i 2015 r. środków, które były dochodami roku 2015 i 2016. Zgodnie z w/w przepisami o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej w części oświatowej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Obwiniony natomiast przedmiotowe dochody z subwencji wykorzystał w 2014 r. i 2015 r. zanim uprawniony organ stanowiący zdecydował w uchwałach budżetowych na 2015 r. i 2016 r. o ich przeznaczeniu.

RKO stwierdziła, że za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiada osoba, która swoim zachowaniem wypełnia wszystkie ustawowe znamiona czynu określonego we wniosku o ukaranie. Znamiona dotyczą zarówno strony - przedmiotowej jak i podmiotowej. Podmiotowym znamieniem czynu jest wina. Do przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych konieczne jest formalne naruszenie przepisów prawa, co w niniejszej sprawie, w ocenie Komisji Orzekającej, miało miejsce i zostało wyżej wykazane, jak i udowodnienie winy po stronie sprawcy. O winie sprawcy można mówić, gdy możliwe jest postawienie mu zarzutu, że nie dał on posłuchu normie prawnej określającej zasady gospodarowania środkami publicznymi, choć miał on możliwość postąpienia zgodnie z tą normą. Dlatego też Obwiniony w ocenie Komisji Orzekającej jest sprawcą czynu opisanego we wniosku o ukaranie albowiem bezspornym jest, iż Obwiniony w sposób świadomy i

celowy zadysponował wydatkowanie tych środków na wydatki i rozchody w roku 2014 i 2015. Jego postępowanie było bezprawne czego miał pełną świadomość, świadczą o tym jego wyjaśnienia; w których stwierdził, że „miał do wyboru albo naruszyć dyscyplinę finansów publicznych z tego powodu, albo doprowadzić do tego, że powstaną dalsze zobowiązania z tytułu odsetek”. Obwiniony z całą pewnością mógł uniknąć zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów, publicznych i zachować się zgodnie z obowiązującą normą prawną - wydatkować środki, które stanowiły dochód 2015 i 2016 r. zgodnie z upoważnieniem w tych latach a nie wcześniej, jak to uczynił. RKO wskazała, że dla oceny zawinienia nieistotne są pobudki którymi kierował się Obwiniony, mogą być one brane pod uwagę przy wymiarze kary. Podkreśliła również, że zarzucane Obwinionemu naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi dwa odrębne czyny, które dokonane zostały w grudniu 2014 i 2015 roku. O ile wydatkowanie subwencji w roku 2014 mogłoby być częściowo usprawiedliwione faktem objęcia przez Obwinionego urzędu Prezydenta pod koniec roku budżetowego i złego wówczas stanu finansów jednostki to brak jest okoliczności usprawiedliwiających wydatkowania subwencji oświatowej przekazanej na rok 2016 w grudniu 2015 roku.

RKO wskazała ponadto, że zgodnie z treścią art. 155 ust. 1 uondfp, Komisja Orzekająca, której została przekazana sprawa do ponownego rozpoznania, orzeka w granicach, w jakich nastąpiło przekazanie. W niniejszej sprawie przy ponownym jej rozpoznaniu Komisja zobligowana została jedynie do oceny konsekwencji stwierdzonego bezspornego stanu faktycznego dotyczącego wydatkowania subwencji oświatowej, a w szczególności ustalenia czy działania podejmowane przez Obwinionego są objęte normą prawną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 uondfp. W tym też zakresie Skład Orzekający poczynił ustalenia, które zaprezentowane zostały powyżej. Nie była kwestionowana przez GKO przyjęta przez Komisję orzekającą w poprzednim składzie metoda dowodowa służąca ustaleniu wysokości wydatkowanej subwencji tj. porównanie stanu konta służącego obsłudze tej subwencji w dwóch datach - wpływu środków subwencji i zamknięcia odpowiedniego okresu rozliczeniowego, iż kwota wydatkowanej w grudniu danego roku subwencji oświatowej stanowi różnicę pomiędzy kwotą wpłaconej na rzecz Gminy subwencji, a stanem konta Gminy na dzień 31 grudnia 2014 czy 2015 roku. GKO podkreśliła, że stanem zgodnym z prawem byłaby sytuacja, iż cała kwota subwencji oświatowej przekazanych Gminie w grudniu 2014 i 2015 roku, stanowiąca dochód odpowiednio roku 2015 i 2016 r. pozostawałaby na koniec 2014 i 2015 roku na rachunku

bankowym jednostki. W tym zakresie zatem Komisja Orzekająca w obecnym składzie nie czyniła ustaleń i orzekając przyjęła powyższą metodę. Z całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że czyn którego dopuścił się Obwiniony objęty jest normą prawną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 uodfp. Obwiniony posiadał pełną wiedzę, że decydując o dokonaniu wydatków, wykorzystał w tym celu środki subwencji oświatowej przeznaczonej na rok następny dlatego też jego wina nie może budzić wątpliwości. Biorąc jednak pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia Komisja Orzekająca uznała za zasadne odstąpić od wymierzenia kary. Jako okoliczności łagodzące uwzględniła przekonanie Obwinionego o tym, że jego postępowanie stanowiło najmniej dotkliwy dla Gminy i najefektywniejszy sposób obniżenia zobowiązań wymagalnych, nie powodujący strat dla budżetu Gminy a zatem jego mniemanie, że działa w interesie Gminy, także to że działał on za wiedzą Rady Miejskiej, co uzasadniało przypuszczenie o prawidłowości postępowania. Komisja uwzględniła również fakt dotychczasowej niekaralności Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz to, iż podjął on działania zmierzające do poprawy sytuacji finansowej Gminy co skutkowało tym, że wykorzystanie w 2016 r. subwencji przyznanej na 2017 r. nie miało miejsca. Komisja Orzekająca stwierdziła, że czyn Obwinionego nie spowodował uszczerbku dla finansów publicznych, lecz z całą pewnością zakłócił ich porządek i naruszył podstawowe zasady, które regulują gospodarowanie środkami publicznymi. Komisja wyraziła jednak przekonanie, że samo prowadzenie postępowania wobec Obwinionego spełni funkcję prewencyjną wpływając zapobiegawczo i dyscyplinująco na działania Obwinionego w przyszłości. Mając na uwadze powyższe ustalenia faktyczne i prawne orzeczono jak w sentencji. Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnia treść art. 167 ust. 1 uodfp, zgodnie z którym każdy uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zwraca na rzecz Skarbu Państwa koszty postępowania w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia.

W odwołaniu obrońca Obwinionego zaskarżył powyższe orzeczenie w całości zarzucając mu obrazę art. 11 uodfp poprzez błędne uznanie, że zarzucane Obwinionemu czyny objęte są dyspozycją tego artykułu, podczas gdy w istocie czyn ten nie odpowiada definicji czynu zabronionego zawartej w art. 11 ustawy, a zatem w sprawie nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wniósł o uniewinnienie Obwinionego. Zdaniem

Obwinionego wykorzystanie części środków subwencji oświatowej przekazanej na rok następny na wydatki roku poprzedzającego nie wypełnia dyspozycji art. 11 uońdofp, gdyż nie stanowi dokonywania wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia. W niniejszej sprawie bezsporne było, że wydatki nie przekraczały planu finansowego, dokonywane były zgodnie z przeznaczeniem i w granicach kwot określonych planem finansowym danego roku budżetowego, a Obwiniony nie miał innej alternatywy tj. nie mógł podjąć innej decyzji gdyż dopiero wtedy powstałyby zaległości i zobowiązania z tytułu odsetek, które naraziłyby budżet Gminy na straty, a Gminę na szkodę. Bezsporne jest także, że działał on za zgodą i wiedzą Rady Miasta w (...), która również przyznaje, że nie doszło do uszczuplenia środków publicznych, a wręcz przeciwnie działalnie takie pozwoliło uniknąć ich wpływu np. na odsetki i koszty postępowań sądowych. Stwierdził ponadto, że zawarte w art.11 uońdofp pojęcie wydatku powinno być interpretowane zgodnie z ustawą o finansach publicznych. Nie należą zatem do wydatków rozchody środków publicznych, ponieważ ustawa o finansach publicznych te dwa pojęcia różnicuje - zaś w niniejszej sprawie nie sposób sprecyzować, jakie kwoty dotyczyły jakich wydatków, a jakie kwoty stanowiły rozchody. Jak podkreślają komentatorzy dokonywanie wydatków to podejmowanie decyzji o przeznaczeniu środków publicznych w określonej wysokości na określony cel, a w tej sytuacji nie sposób tego określić. Podsumowując stwierdził, że nie sposób uznać, że czyn zarzucany Obwinionemu podlega normie prawnej zawartej w art. 11 uońdofp, a w konsekwencji, że Obwinionemu można przypisać odpowiedzialność za naruszenie tego przepisu. W związku z tym, Obwiniony powinien zostać uniewinniony.

GKO, po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 grudnia 2018 roku, na podstawie zebranego materiału dowodowego, postanowiła zaskarżone orzeczenie utrzymać w mocy.

GKO w pierwszej kolejności, uwzględniając regułę z art. 24 ust. 1 uońdofp, dokonała oceny stanu prawnego obowiązującego w czasie zarzucanego czynu i w czasie orzekania. Przepis ten nakazuje, aby rozpoznając i oceniając popełniony czyn stosować przepisy ustawy obecnie obowiązującej, chyba że przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu były względniejsze dla sprawcy. Do oceny czynu będącego przedmiotem niniejszego postępowania, GKO postanowiła stosować przepisy obowiązujące w dniu orzekania, uznając iż przepisy obowiązujące w dacie zarzucanego czynu nie są względniejsze dla Obwinionego.

RKO wydając zaskarżone orzeczenie była zobowiązana – jak wskazała w uzasadnieniu – stosować się do reguły z art. 155 ust. 1 uondfp, albowiem rozpatrzenie tej sprawy było skutkiem jej przekazania przez Główną Komisję Orzekającą do ponownego rozpoznania orzeczeniem z dnia 23 listopada 2017 r. W niniejszej sprawie przy ponownym jej rozpoznaniu RKO zobligowana została jedynie do oceny konsekwencji stwierdzonego bezspornego stanu faktycznego dotyczącego wydatkowania subwencji oświatowej, a w szczególności ustalenia czy działania podejmowane przez Obwinionego są objęte normą prawną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 uondfp. Wbrew twierdzeniom Odwołującego, wykorzystanie części środków subwencji oświatowej przekazanej na rok następny na wydatki roku poprzedzającego GKO w orzeczeniu z 23 listopada 2017 r. uznała za niezgodne z dyspozycją art. 11 uondfp, albowiem dokonano wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia. Tak jak podała GKO w cyt. orzeczeniu: „kwota wydatkowanej w grudniu danego roku subwencji oświatowej stanowi różnicę pomiędzy kwotą wpłaconej na rzecz Gminy subwencji, a stanem konta Gminy na dzień 31 grudnia 2014 czy 2015 roku. GKO podkreśliła, że stanem zgodnym z prawem byłaby sytuacja, iż cała kwota subwencji oświatowej przekazanych Gminie w grudniu 2014 i 2015 roku, stanowiąca dochód odpowiednio roku 2015 i 2016 r. pozostawałaby na koniec 2014 i 2015 roku na rachunku bankowym jednostki.”

GKO rozpoznająca niniejsze odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2018 r. sygn. akt: KDF-53/7/2018 nie znalazła podstaw faktycznych ani prawnych do przyjęcia odmiennej oceny faktycznych i prawnych ustaleń. Analiza orzeczenia RKO, w świetle zebranego w sprawie materiału dowodowego, przemawia za jego utrzymaniem, albowiem w niniejszej sprawie mamy niewątpliwie do czynienia z prawidłowo przypisanym Obwinionemu przez RKO, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, o którym stanowi art. 11 uondfp, co w obowiązującym stanie prawnym zgodnie z art. 8 pkt 2 ustawy z dnia z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. z 2017, poz. 933 ze zm.) odpowiada art. 11 ust. 1 uondfp, albowiem w Urzędzie Miasta (...):

1) w 2014 roku w okresie od 22.12.2014 r. do 31.12.2014 r. wykorzystano (wg stanu na 31.12.2014 r.) część subwencji oświatowej otrzymanej w miesiącu grudniu 2014 roku na

2015 rok w kwocie 372.493,79 zł na rozchody i wydatki 2014 roku,

- 2) w 2015 roku w okresie od 23.12.2015 r. do 31.12.2015 r. wykorzystano (wg stanu na 31.12.2015 r.) część subwencji oświatowej otrzymanej w miesiącu grudniu 2015 r. na 2016 rok w kwocie 404.253,04 zł na rozchody i wydatki 2015 roku.

Powyższym działaniem dokonano wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia, gdyż wydatki te zostały sfinansowane ze środków, które stanowią dochody wykonane następnego roku budżetowego, czym naruszono art. 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.) oraz naruszono przepisy dotyczące dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, tj. art. 7 ust. 3 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 198 z późn. zm.). Takie ustalenia *de facto* zostało przyznane przez Obwinionego, który podjęte decyzje usprawiedliwiał brakiem innej alternatywy podnosząc, że cyt.: „nie mógł podjąć innej decyzji gdyż dopiero wtedy powstałyby zaległości i zobowiązania z tytułu odsetek, które naraziłyby budżet Gminy na straty, a Gminę na szkodę”. Wskazywał także, że działał za zgodą i wiedzą Rady Miasta w (...), która również przyznała, że to działanie nie powodujące uszczuplenia środków publicznych, pozwoliło uniknąć ich wpływu np. na odsetki i koszty postępowań sądowych. Ta okoliczność słusznie została uwzględniona przez RKO przy wymiarze kary, która w uzasadnieniu wskazała cyt.: „Dla oceny zawinienia nieistotne są pobudki którymi kierował się Obwiniony, mogą być one brane pod uwagę przy wymiarze kary”. Natomiast te okoliczności nie mogą stanowić podstawy do uniewinnienia Obwinionego od zarzucanych mu czynów, które zostały niewątpliwie przez niego popełnione. Tak jak słusznie RKO zwróciła uwagę cyt.: „Zarzucane Obwinionemu naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi dwa odrębne czyny, które dokonane zostały w grudniu 2014 i 2015 roku”. RKO także słusznie stwierdziła, że cyt.: „O ile wydatkowanie subwencji w roku 2014 mogłoby być częściowo usprawiedliwione faktem objęcia przez Obwinionego urzędu Prezydenta pod koniec roku budżetowego i złego wówczas stanu finansów jednostki to brak jest okoliczności usprawiedliwiających wydatkowanie subwencji oświatowej przekazanej na rok 2016 w grudniu 2015 roku”.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych penalizowanym w art. 11 uoondfp 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. Wskazany przepis art. 211 ustawy o finansach publicznych jednoznacznie stanowi, że budżet danej jednostki jest rocznym planem jej dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Oznacza to, że środki oświatowej subwencji ogólnej przekazanej w grudniu na finansowanie wydatków stycznia roku następnego zaliczają się do budżetu roku następnego. W związku z tym Obwiniony - odpowiedzialny za czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie dysponował upoważnieniem do sfinansowania z takich przychodów wydatków roku bieżącego. Niewątpliwie z istoty budżetu, jako planu rocznego w perspektywie rocznej, wynika uprawnienie do dysponowania środkami finansowymi w roku, jakiego dochody dotyczą. Roczne wydatki powinny zostać, co do zasady, sfinansowane z przychodów danego roku wskazanych w budżecie jednostki. W stanie faktycznym sprawy kompetencje do dokonania wydatków z tych środków dotyczyły dopiero 1 stycznia odpowiednio 2015 r. oraz 2016 r., a tym samym dokonanie wydatków w 2014 r. i 2015 r. było dokonaniem wydatku bez upoważnienia. Dobrem, które jest chronione w świetle przepisu art. 11 uondfp, jest możliwość dokonywania wydatków wyłącznie na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej oraz w rocznym planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Jak słusznie wskazała GKO przekazując sprawę do ponownego rozpoznania w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 23 listopada 2017 r., podstawowym celem omawianej normy prawnej w zakresie przekazywanej gminom subwencji oświatowej, jest ochrona przestrzegania sformalizowanych procedur wydatkowania środków publicznych, dla zapewnienia możliwości prawidłowego funkcjonowania ważnej dla sfery publicznej działalności państwa. Podobnie RKO rozpatrująca ponownie sprawę słusznie uznała, że norma z art. 11 uondfp obejmuje swoim zakresem zakaz wydatkowania kwoty subwencji oświatowej otrzymanej w grudniu danego roku, z przeznaczeniem na sfinansowanie kosztu działalności oświatowej w roku następnym. Środki bowiem pochodzące z subwencji ogólnej - część oświatowa, przekazane Gminie (...)w dniach 22 grudnia 2014 r. i 23 grudnia 2015 r. na styczeń 2015 i 2016 stanowiły dochód roku następnego. Wydatkowanie ich na cele nieobejmujące ich przeznaczenia i okresu jakiego dotyczą, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art.11 uondfp.

GKO także zwraca uwagę, że za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiada osoba, która swoim zachowaniem wypełnia wszystkie ustawowe znamiona czynu określonego we wniosku o ukaranie. Znamiona dotyczą zarówno strony - przedmiotowej jak i podmiotowej. Obwiniony jest sprawcą czynu opisanego we wniosku o ukaranie albowiem

bezsportnym jest, iż Obwiniony w sposób celowy zadysponował wydatkowanie wskazanych środków na wydatki i rozchody w roku 2014 i 2015. Jego postępowanie naruszało normę prawną, czego miał świadomość, o czym świadczą cytowane powyżej wyjaśnienia Obwinionego. Obwiniony z całą pewnością – jak prawidłowo ustaliła RKO - mógł uniknąć zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych i zachować się zgodnie z obowiązującą normą prawną - wydatkować środki, które stanowiły dochód 2015 i 2016 r. zgodnie z upoważnieniem w tych latach a nie wcześniej, jak to uczynił. Fakt, że czyn Obwinionego nie spowodował uszczerbku dla finansów publicznych, nie zwalnia go od odpowiedzialności, albowiem tymi działaniami naruszył podstawowe zasady, które regulują gospodarowanie środkami publicznymi. Niewątpliwie RKO odstępując od wymierzenia kary wykorzystwała wszystkie możliwe środki zmierzające do złagodzenia kary wskazując, że jako okoliczności łagodzące uwzględniła przekonanie Obwinionego o tym, że jego postępowanie stanowiło najmniej dotkliwy dla Gminy i najefektywniejszy sposób obniżenia zobowiązań wymagalnych, nie powodujący strat dla budżetu Gminy a zatem jego przekonanie, że działa w interesie Gminy, także to że działał on za wiedzą Rady Miejskiej, co uzasadniało przypuszczenie o prawidłowości postępowania. Jednakże te okoliczności nie mogą prowadzić do uniewinnienia Obwinionego od zarzucanego mu czynu, szczególnie w sytuacji gdy w składanych wyjaśnieniach podjęte decyzje usprawiedliwiał brakiem innej alternatywy, a tym samym pośrednio przyznawał, że liczył się z popełnieniem naruszenia zasad gospodarowania środkami publicznymi.

Mając na uwadze powyższe ustalenia faktyczne i prawne orzeczono, jak w sentencji.