



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 2 marca 2017 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Berek
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Klaudia Stelmaszczyk (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasząnik
Protokolant:		Dorota Machnicka

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 2 marca 2017 r., odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść:

- Pana (Obwiniony x) - pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...),
- Pani (Obwiniona y) - pełniącej w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Naczelnika Wydziału Urzędu Miasta i Gminy (...),
- Pani (Obwiniona z) - pełniącej w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Inspektora w Wydziale Podatków i Opłat Urzędu Miasta i Gminy (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie z dnia 22 marca 2016 r., sygn. akt: RKO-522/63/15, w zakresie w którym Regionalna Komisja Orzekająca uniewinniła:

- 1) Pana (Obwiniony x) od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.), zwanej uondfp, polegających na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem

Sygn. akt BDF1.4800.32.2016

zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Urzędu Miasta i Gminy (...) w dziale 010 rozdział 01095 §4430 poprzez wydanie decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej w niżej wskazanych dniach:

2.1. 15 marca 2013 roku na kwotę 3.691,21 zł,

2.2. 22 marca 2013 roku na kwotę 3.399,54 zł;

2) Panią (Obwinioną) od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 15 uoondfp polegających na zaciągnięciu zobowiązania finansowego z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Urzędu Miasta i Gminy (...) w dziale 010 rozdział 01095 § 4430 poprzez wydanie decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej w niżej wskazanych dniach:

2.1. 1 marca 2013 roku składając podpis wydała decyzję na kwotę 864,50 zł,

2.2. 4 marca 2013 roku składając podpis wydała 7 decyzji na kwotę ogółem 2.033,76 zł wynoszącą odpowiednio 327,69 zł, 196,08 zł, 102,94 zł, 222,16 zł, 166,90 zł, 66,21 zł 87,28 zł,

2.3. 5 marca 2013 roku składając podpis wydała 5 decyzji na kwotę ogółem 1.060,36 zł wynoszącą odpowiednio 228,57 zł, 152,15 zł, 344,27 zł, 277,44 zł, 57,93 zł,

2.4. 6 marca 2013 roku składając podpis wydała 2 decyzje na kwotę ogółem 162,42 zł wynoszącą odpowiednio 111,56 zł i 50,86 zł,

2.5. 7 marca 2013 roku składając podpis wydała 5 decyzji na ogólną kwotę 899,92 zł wynoszącą odpowiednio 251,55 zł, 147,88 zł, 286,77 zł, 104,78 zł, 108,84 zł,

2.6. 8 marca 2013 roku składając podpis wydała decyzję na kwotę 49,60 zł,

2.7. 11 marca 2013 roku składając podpis wydała 22 decyzje na kwotę ogółem 5.679,96 zł wynoszącą odpowiednio 183,01 zł, 265,52 zł, 123,05 zł, 162,27 zł, 112,33 zł, 328,47 zł, 240,20 zł, 529,42 zł, 297,39 zł, 204,59 zł, 338,98 zł, 190,74 zł, 647,06 zł, 354,01 zł, 107,83 zł, 206,20 zł, 101,31 zł, 338,24 zł, 228,31 zł, 161,89 zł, 135,93 zł, 423,21 zł,

2.8. 12 marca 2013 roku składając podpis wydała 2 decyzje na kwotę ogółem 399,15 zł wynoszącą odpowiednio 320,84 zł, 78,31 zł,

2.9. 13 marca 2013 roku składając podpis wydała 18 decyzji na kwotę ogółem 2.773,07 zł wynoszącą odpowiednio 265,80 zł, 245,10 zł, 186,28 zł, 150,33 zł, 55,44 zł, 127,94 zł, 111,55 zł, 60,79 zł, 164,35 zł, 104,58 zł, 85,80 zł, 250,82 zł, 113,69 zł, 180,23 zł, 160,16 zł, 208,54 zł, 236,11 zł, 65,56 zł,

- 2.10. 14 marca 2013 roku składając podpis wydała 51 decyzji na kwotę ogółem 10.164,28 zł wnoszącą odpowiednio 290,85 zł, 240,50 zł, 84,98 zł, 157,94, zł, 113,56 zł, 194,45 zł, 453,56 zł, 105,93 zł, 114,06 zł, 194,01 zł, 494,50 zł, 241,86 zł, 30,60 zł, 158,71 zł, 24,79 zł, 211,00 zł, 133,96 zł, 344,39 zł, 254,90 zł, 398,36 zł, 374,46 zł, 360,13 zł, 214,65 zł, 376,64 zł, 152,66 zł, 33,63 zł, 120,53 zł, 43,70 zł, 177,59 zł, 109,80 zł, 154,77 zł, 84,81 zł, 101,23 zł, 186,30 zł, 139,54 zł, 113,02 zł, 182,98 zł, 292,49 zł, 480,40 zł, 363,56 zł, 363,54 zł, 243,74 zł, 133,79 zł, 66,14 zł, 89,63 zł, 288,39 zł, 85,14 zł, 51,13 zł, 196,36 zł, 159,25 zł,
- 2.11. 15 marca 2013 roku składając podpis wydała 49 decyzji na kwotę ogółem 11.051,28 zł wnoszącą odpowiednio 697,95 zł, 307,72 zł, 95,00 zł, 95,00 zł, 129,85 zł, 185,00 zł, 205,88 zł, 246,46 zł, 596,22 zł, 100,19 zł, 187,11 zł, 196,08 zł, 186,02 zł, 68,49 zł, 120,93 zł, 480,56 zł, 52,25 zł, 121,70 zł, 181,89 zł, 178,15 zł, 98,29 zł, 28,63 zł, 113,64 zł, 163,57 zł, 1.126,30 zł, 258,99 zł, 258,99 zł, 106,54 zł, 320,26 zł, 320,26 zł, 232,92 zł, 105,70 zł, 172,84 zł, 174,61 zł, 62,89 zł, 136,32 zł, 52,81 zł, 98,55 zł, 154,95 zł, 109,31 zł, 15,03 zł, 116,48 zł, 138,81 zł, 286,27 zł, 306,39 zł, 246,73 zł, 169,67 zł, 266,14 zł, 950,62 zł, 225,89 zł, 316,18 zł, 158,50 zł,
- 2.12. 18 marca 2013 roku składając podpis wydała decyzję na kwotę 330,72 zł,
- 2.13. 22 marca 2013 roku składając podpis wydała 2 decyzje na kwotę ogółem 1.919,47 zł wnoszącą odpowiednio 1.798,22 zł i 121,25 zł,
- 2.14. w dniu 9 września 2013 roku składając podpis wydała 6 decyzji na kwotę ogółem 1.012,84 zł wnoszącą odpowiednio 319,94 zł, 41,96 zł, 257,35 zł, 70,67 zł, 129,87 zł, 193,05 zł,
- 2.15. 10 września 2013 roku składając podpis wydała 20 decyzji na kwotę ogółem 3.817,98 zł wnoszącą odpowiedni 158,50 zł, 142,76 zł, 256,54 zł, 167,76 zł, 292,08 zł, 298,60 zł, 49,52 zł, 549,51 zł, 284,32 zł, 77,77 zł, 180,14 zł, 263,07 zł, 87,38 zł, 53,67 zł, 88,29 zł, 17,00 zł, 153,94 zł, 189,00 zł, 201,35 zł, 293,94 zł,
- 2.16. 11 września 2013 roku składając podpis wydała 2 decyzje na kwotę ogółem 416,64 zł wnoszącą odpowiednio 220,02 zł i 196,62 zł,
- 2.17. 12 września 2013 roku składając podpis wydała 6 decyzji na kwotę ogółem 961,68 zł wnoszącą odpowiednio 215,73 zł, 70,82 zł, 327,62 zł, 141,58 zł, 113,17 zł, 92,76 zł,
- 2.18. 13 września 2013 roku składając podpis wydała decyzję na kwotę 85,03 zł,
- 2.19. 17 września 2013 roku składając podpis wydała 4 decyzje na kwotę ogółem 1.095,51 zł wnoszącą odpowiednio 398,17 zł, 576,35 zł, 16,40 zł, 104,59 zł,

2.20. 30 września 2013 roku składając podpis wydała decyzję na kwotę 41,68 zł;

3) Panią (Obwiniona z) od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 15 uońdfp polegających na zaciągnięciu zobowiązania finansowego z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Urzędu Miasta i Gminy (...)w dziale 010 rozdział 01095 § 4430 poprzez wydanie decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej w niżej wskazanych dniach:

3.1. 26 sierpnia 2013 roku składając podpis wydała 6 decyzji na kwotę ogółem 862,95 zł wynoszącą odpowiednio 110,93 zł, 26,12 zł, 4,65 zł, 377,15 zł, 218,12 zł, 125,98 zł,

3.2. 27 sierpnia 2013 roku składając podpis wydała 6 decyzji na kwotę ogółem 752,37 zł wynoszącą odpowiednio 126,13 zł, 126,13 zł, 113,03 zł, 43,82 zł, 75,25 zł, 197,85 zł, 196,29 zł,

3.3. 28 sierpnia 2013 roku składając swój podpis wydała 31 decyzji na kwotę ogółem 6.705,41 zł wynoszącą odpowiednio 121,13 zł, 229,58 zł 394,21 zł, 188,73 zł, 218,14 zł, 407,68 zł, 352,94 zł, 121,85, 181,37 zł, 308,83 zł, 117,19 zł, 229,31 zł, 124,63 zł, 174,02 zł, 194,97 zł, 191,99 zł, 30,26 zł, 328,53 zł, 290,85 zł, 205,91 zł, 288,40 zł, 238,59 zł, 102,26 zł, 264,39 zł, 160,74 zł, 28,95 zł, 155,16 zł, 132,85 zł, 75,42 zł, 73,05 zł, 773,48 zł,

3.4. 30 sierpnia 2013 roku składając swój podpis wydała 5 decyzji na kwotę ogółem 863,45 zł wynoszącą odpowiednio 242,28 zł, 80,04 zł, 83,61 zł, 263,07 zł, 194,45 zł,

3.5. 2 września 2013 roku składając podpis wydała 10 decyzji na kwotę ogółem 1.848,50 zł wynoszącą odpowiednio 202,92 zł, 82,28 zł, 413,72 zł, 123,44 zł, 293,79 zł, 59,32 zł, 161,95 zł, 70,05 zł, 163,25 zł, 277,78 zł,

3.6. 3 września 2013 roku składając swój podpis wydała 24 decyzje na ogólną kwotę 4.518,86 zł wynoszącą odpowiednio 135,62 zł, 147,56 zł, 132,35 zł, 229,56 zł, 190,00 zł, 571,90 zł, 166,12 zł, 48,95 zł, 194,45 zł, 149,51 zł, 81,21 zł, 196,90 zł, 141,37 zł, 173,30 zł, 95,03 zł, 63,39 zł, 120,76 zł, 147,90 zł, 135,93 zł, 134,30 zł, 709,05 zł, 382,11 zł, 13,39 zł, 158,20 zł,

3.7. 4 września 2013 roku składając swój podpis wydała 16 decyzji na ogólną kwotę 2.915,55 zł wynoszącą odpowiednio 180,37 zł, 103,71 zł, 318,59 zł, 101,50 zł, 153,60 zł, 105,56 zł, 118,90 zł, 120,50 zł, 73,47 zł, 234,22 zł, 311,44 zł, 310,76 zł, 143,33 zł, 204,25 zł, 214,05 zł, 154,37 zł,

- 3.8. 5 września 2013 roku składając swój podpis wydała 7 decyzji na ogólna kwotę 474,39 zł wynoszącą odpowiednio 66,93 zł, 70,26 zł, 89,89 zł, 63,68 zł, 52,12 zł, 90,67 zł, 107,77 zł,
- 3.9. 6 września 2013 roku składając swój podpis wydała 9 decyzji na ogólna kwotę 1.006,45 zł wynoszącą odpowiednio 248,37 zł, 75,25 zł, 54,14 zł, 48,20 zł, 66,50 zł, 339,15 zł, 119,02 zł, 55,82 zł,
- 3.10. 10 września 2013 roku składając swój podpis wydała decyzję na kwotę 185,43 zł oraz na podstawie art. 167 ust. 2 uoondfp postanowiła, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa,

orzeka:

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uoondfp, uchyla zaskarżone orzeczenie w zaskarżonej części 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 Krakowie.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych pismem sygn. RDFP-510/54/15 z 15 września 2015 r. skierował do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie (zwanej dalej także Komisją lub RKO) wnioski o ukaranie Pana (Obwiniony x) - byłego Burmistrza Miasta i Gminy(...), Pani (Obwiniona y) - Naczelnika Wydziału Podatków i Opłat w Urzędzie Miasta i Gminy(...), Pani (Obwiniona z) - inspektora w Wydziale Podatków i Opłat Urzędu Miasta i Gminy (...). We wniosku o ukaranie Rzecznik zarzucił Obwinionym naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 uoondfp, polegające na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań poprzez wydanie w 2013 r. decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej.

Orzeczeniem nr RKO-522/63/15 z 22 marca 2016 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie:

1. Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uondfp uniewinniła Pana (Obwiniony x), pełniącego w dniach zarzucanych czynów funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...)od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 15 uondfp, polegających na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Urzędu Miasta i Gminy (...) w dziale 010 rozdział 01095 §4430 poprzez wydanie decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej w niżej wskazanych dniach:
 - 1.1. 15 marca 2013 roku na kwotę 3.691,21 zł,
 - 1.2. 22 marca 2013 roku na kwotę 3.399,54 zł.
2. Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uondfp uniewinniła Panią (Obwiniona y), pełniącą w dniach zarzucanych naruszeń funkcję Naczelnika Wydziału Podatków i Opłat Urzędu Miasta i Gminy (...)od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 15 uondfp, polegających na zaciągnięciu zobowiązania finansowego z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Urzędu Miasta i Gminy (...) w dziale 010 rozdział 01095 § 4430 poprzez wydanie decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej w niżej wskazanych dniach:
 - 2.1 1 marca 2013 roku składając podpis wydała decyzję na kwotę 864,50 zł,
 - 2.2 4 marca 2013 roku składając podpis wydała 7 decyzji na kwotę ogółem 2.033,76 zł wynoszącą odpowiednio 327,69 zł, 196,08 zł, 102,94 zł, 222,16 zł, 166,90 zł, 66,21 zł, 87,28 zł,
 - 2.3 5 marca 2013 roku składając podpis wydała 5 decyzji na kwotę ogółem 1.060,36 zł wynoszącą odpowiednio 228,57 zł, 152,15 zł, 344,27 zł, 277,44 zł, 57,93 zł,
 - 2.4 6 marca 2013 roku składając podpis wydała 2 decyzje na kwotę ogółem 162,42 zł wynoszącą odpowiednio 111,56 zł i 50,86 zł,
 - 2.5 7 marca 2013 roku składając podpis wydała 5 decyzji na ogólną kwotę 899,92 zł wynoszącą odpowiednio 251,55 zł, 147,88 zł, 286,77 zł, 104,78 zł, 108,84 zł,
 - 2.6 8 marca 2013 roku składając podpis wydała decyzję na kwotę 49,60 zł,

- 2.7 11 marca 2013 roku składając podpis wydała 22 decyzje na kwotę ogółem 5.679,96 zł wynoszącą odpowiednio 183,01 zł, 265,52 zł, 123,05 zł, 162,27 zł, 112,33 zł, 328,47 zł, 240,20 zł, 529,42 zł, 297,39 zł, 204,59 zł, 338,98 zł, 190,74 zł, 647,06 zł, 354,01 zł, 107,83 zł, 206,20 zł, 101,31 zł, 338,24 zł, 228,31 zł, 161,89 zł, 135,93 zł, 423,21 zł,
- 2.8 12 marca 2013 roku składając podpis wydała 2 decyzje na kwotę ogółem 399,15 zł wynoszącą odpowiednio 320,84 zł, 78,31 zł,
- 2.9 13 marca 2013 roku składając podpis wydała 18 decyzji na kwotę ogółem 2.773,07 zł wynoszącą odpowiednio 265,80 zł, 245,10 zł, 186,28 zł, 150,33 zł, 55,44 zł, 127,94 zł, 111,55 zł, 60,79 zł, 164,35 zł, 104,58 zł, 85,80 zł, 250,82 zł, 113,69 zł, 180,23 zł, 160,16 zł, 208,54 zł, 236,11 zł, 65,56 zł,
- 2.10 14 marca 2013 roku składając podpis wydała 51 decyzji na kwotę ogółem 10.164,28 zł wynoszącą odpowiednio 290,85 zł, 240,50 zł, 84,98 zł, 157,94 zł, 113,56 zł, 194,45 zł, 453,56 zł, 105,93 zł, 114,06 zł, 194,01 zł, 494,50 zł, 241,86 zł, 30,60 zł, 158,71 zł, 24,79 zł, 211,00 zł, 133,96 zł, 344,39 zł, 254,90 zł, 398,36 zł, 374,46 zł, 360,13 zł, 214,65 zł, 376,64 zł, 152,66 zł, 33,63 zł, 120,53 zł, 43,70 zł, 177,59 zł, 109,80 zł, 154,77 zł, 84,81 zł, 101,23 zł, 186,30 zł, 139,54 zł, 113,02 zł, 182,98 zł, 292,49 zł, 480,40 zł, 363,56 zł, 363,54 zł, 243,74 zł, 133,79 zł, 66,14 zł, 89,63 zł, 288,39 zł, 85,14 zł, 51,13 zł, 196,36 zł, 159,25 zł,
- 2.11 15 marca 2013 roku składając podpis wydała 49 decyzji na kwotę ogółem 11.051,28 zł wynoszącą odpowiednio 697,95 zł, 307,72 zł, 95,00 zł, 95,00 zł, 129,85 zł, 185,00 zł, 205,88 zł, 246,46 zł, 596,22 zł, 100,19 zł, 187,11 zł, 196,08 zł, 186,02 zł, 68,49 zł, 120,93 zł, 480,56 zł, 52,25 zł, 121,70 zł, 181,89 zł, 178,15 zł, 98,29 zł, 28,63 zł, 113,64 zł, 163,57 zł, 1.126,30 zł, 258,99 zł, 258,99 zł, 106,54 zł, 320,26 zł, 320,26 zł, 232,92 zł, 105,70 zł, 172,84 zł, 174,61 zł, 62,89 zł, 136,32 zł, 52,81 zł, 98,55 zł, 154,95 zł, 109,31 zł, 15,03 zł, 116,48 zł, 138,81 zł, 286,27 zł, 306,39 zł, 246,73 zł, 169,67 zł, 266,14 zł, 950,62 zł, 225,89 zł, 316,18 zł, 158,50 zł,
- 2.12 18 marca 2013 roku składając podpis wydała decyzję na kwotę 330,72 zł,
- 2.13 22 marca 2013 roku składając podpis wydała 2 decyzje na kwotę ogółem 1.919,47 zł wynoszącą odpowiednio 1.798,22 zł i 121,25 zł,
- 2.14 w dniu 9 września 2013 roku składając podpis wydała 6 decyzji na kwotę ogółem 1.012,84 zł wynoszącą odpowiednio 319,94 zł, 41,96 zł, 257,35 zł, 70,67 zł, 129,87 zł, 193,5 zł,

- 2.15 10 września 2013 roku składając podpis wydała 20 decyzji na kwotę ogółem 3.817,98 zł wynoszącą odpowiedni 158,50 zł, 142,76 zł, 256,54 zł, 167,76 zł, 292,08 zł, 298,60 zł, 49,52 zł, 549,51 zł, 284,32 zł, 77,77 zł, 180,14 zł, 263,07 zł, 87,38 zł, 53,67 zł, 88,29 zł, 17,00 zł, 153,94 zł, 189,00 zł, 201,35 zł, 293,94 zł,
- 2.16 11 września 2013 roku składając podpis wydała 2 decyzje na kwotę ogółem 416,64 zł wynoszącą odpowiednio 220,02 zł i 196,62 zł,
- 2.17 12 września 2013 roku składając podpis wydała 6 decyzji na kwotę ogółem 961,68 zł wynoszącą odpowiednio 215,73 zł, 70,82 zł, 327,62 zł, 141,58 zł, 113,17 zł, 92,76 zł,
- 2.18 13 września 2013 roku składając podpis wydała decyzję na kwotę 85,03 zł,
- 2.19 17 września 2013 roku składając podpis wydała 4 decyzje na kwotę ogółem 1.095,51 zł wynoszącą odpowiednio 398,17 zł, 576,35 zł, 16,40 zł, 104,59 zł,
- 2.20 30 września 2013 roku składając podpis wydała decyzję na kwotę 41,68 zł.
3. Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uoondfp uniewinniła Panią (Obwiniona z) pełniącą w dniach zarzucanych naruszeń funkcję inspektora w Wydziale Podatków i Opłat Urzędu Miasta i Gminy (...) od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 15 uoondfp, polegających na zaciągnięciu zobowiązania finansowego z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Urzędu Miasta i Gminy (...) w dziale 010 rozdział 01095 § 4430 poprzez wydanie decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej w niżej wskazanych dniach:
- 3.1. 26 sierpnia 2013 roku składając podpis wydała 6 decyzji na kwotę ogółem 862,95 zł wynoszącą odpowiednio 110,93 zł, 26,12 zł, 4,65 zł, 377,15 zł, 218,12 zł, 125,98 zł,
- 3.2. 27 sierpnia 2013 roku składając podpis wydała 6 decyzji na kwotę ogółem 752,37 zł wynoszącą odpowiednio 126,13 zł, 126,13 zł, 113,03 zł, 43,82 zł, 75,25 zł, 197,85 zł, 196,29 zł,
- 3.3. 28 sierpnia 2013 roku składając swój podpis wydała 31 decyzji na kwotę ogółem 6.705,41 zł wynoszącą odpowiednio 121,13 zł, 229,58 zł 394,21 zł, 188,73 zł, 218,14 zł, 407,68 zł, 352,94 zł, 121,85, 181,37 zł, 308,83 zł, 117,19 zł, 229,31 zł, 124,63 zł, 174,2 zł, 194,97 zł, 191,99 zł, 30,26 zł, 328,53 zł, 290,85 zł, 205,91 zł, 288,40 zł, 238,59zł, 102,26zł, 264,39zł, 160,74 zł, 28,95 zł, 155,16zł, 132,85zł, 75,42zł, 73,05 zł, 773,48 zł,
- 3.4. 30 sierpnia 2013 roku składając swój podpis wydała 5 decyzji na kwotę ogółem

- 863,45 zł wynoszącą odpowiednio 242,28 zł, 80,04 zł, 83,61 zł, 263,07 zł, 194,45 zł,
- 3.5. 2 września 2013 roku składając podpis wydała 10 decyzji na kwotę ogółem 1.848,50 zł wynoszącą odpowiednio 202,92 zł, 82,28 zł, 413,72 zł, 123,44 zł, 293,79 zł, 59,32 zł, 161,95 zł, 70,05 zł, 163,25 zł, 277,78 zł,
- 3.6. 3 września 2013 roku składając swój podpis wydała 24 decyzje na ogólną kwotę 4.518,86 zł wynoszącą odpowiednio 135,62 zł, 147,56 zł, 132,35 zł, 229,56 zł, 190,00 zł, 571,90 zł, 166,12 zł, 48,95 zł, 194,45 zł, 149,51 zł, 81,21 zł, 196,90 zł, 141,37 zł, 173,30 zł, 95,03 zł, 63,39 zł, 120,76 zł, 147,90 zł, 135,93 zł, 134,30 zł, 709,05 zł, 382,11 zł, 13,39 zł, 158,20 zł,
- 3.7. 4 września 2013 roku składając swój podpis wydała 16 decyzji na ogólną kwotę 2.915,55 zł wynoszącą odpowiednio 180,37 zł, 103,71 zł, 318,59 zł, 101,50 zł, 153,60 zł, 105,56 zł, 118,90 zł, 120,50 zł, 73,47 zł, 234,22 zł, 311,44 zł, 310,76 zł, 143,33 zł, 204,25 zł, 214,05 zł, 154,37 zł,
- 3.8. 5 września 2013 roku składając swój podpis wydała 7 decyzji na ogólną kwotę 474,39 zł wynoszącą odpowiednio 66,93 zł, 70,26 zł, 89,89 zł, 63,68 zł, 52,12 zł, 90,67 zł, 107,77 zł,
- 3.9. 6 września 2013 roku składając swój podpis wydała 9 decyzji na ogólną kwotę 1.006,45 zł wynoszącą odpowiednio 248,37 zł, 75,25 zł, 54,14 zł, 48,20 zł, 66,50 zł, 339,15 zł, 119,2 zł, 55,82 zł,
- 3.10. 10 września 2013 roku składając swój podpis wydała decyzję na kwotę 185,43 zł.

Na podstawie art. 24 uodfp Komisja postanowiła rozpoznać sprawę w odniesieniu do czynów dotyczących zaciągnięcia zobowiązania z przekroczeniem upoważnienia według ustaw obowiązujących w dacie popełnienia naruszenia, tj. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm., dalej u.f.p.), ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 52, poz. 379 z późn. zm., dalej u.z.p.a.) i wydanego na jej podstawie rozporządzenia z dnia 23 sierpnia 2006 r. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę (Dz. U. z 2006 r. Nr 160, poz. 1132). Komisja uznała, że w tym przypadku zastosowanie przepisów obowiązujących w dacie

popęnienia naruszenia jest dla Obwinionych korzystniejsze, gdyż przyjęcie stanu prawnego obowiązującego w dacie orzekania spowodowałoby, że Obwinieni nie zastosowaliby się do przepisów powszechnie obowiązujących poprzez przyjęcie błędnej stawki zwrotu podatku akcyzowego, a w konsekwencji niewłaściwe ustalenie kwot akcyzy przyznanych do zwrotu producentom rolnym.

Komisja w orzeczeniu wskazała, że Obwinieni z racji zarówno pełnionych funkcji oraz na podstawie powierzonych skutecznie upoważnień (obowiązków) znajdują się w kręgu osób podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 uondfp.

Jak wynika z przedstawionego przez Komisję stanu faktycznego we wskazanych w orzeczeniu terminach Obwinieni wydali decyzje w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej. Na wniosek Burmistrza z dnia 14 marca 2013 roku skierowany do Wojewody (...), 26 kwietnia 2013 roku została przekazana na konto Urzędu Miasta i Gminy (...) kwota dotacji celowej w wysokości 44.451,09 zł oraz na wniosek z dnia 9 września 2013 roku o przekazanie dotacji 25 października 2013 roku na konto wpłynęła kwota 28.102,92 zł. Ustalono, iż plan finansowy na 2013 rok Urzędu Miasta i Gminy (...) w dziale 010 rozdział 01095 §4430 został zmieniony 29 kwietnia 2013 roku w ten sposób, że wydatki we wskazanej podziałce klasyfikacji budżetowej zostały zwiększone o kwotę 43 614,64 zł oraz 24 października 2013 roku o kwotę 27.551,88 zł.

Komisja wskazała, że Obwinieni w odniesieniu do przedstawionych przez Rzecznika zarzutów poddali w wątpliwość kwestię zaciągania zobowiązań powstałych w inny sposób niż przez zawarcie umowy. W szczególności wskazali, iż dotyczyć to może czynów niedozwolonych oraz orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych. Zdaniem Obwinionych, brak jest podstaw do uznania, że sposób powstania takich zobowiązań mieści się w zakresie pojęcia zaciągnięcia zobowiązania. Co prawda, powstają one w wyniku pewnych działań lub zaniechań, które jednakże nie mają na celu wywołania skutku w postaci zobowiązania. Wolą ustawodawcy, w zakresie wskazanych przepisów ustawy o finansach publicznych, było raczej objęcie takich czynności prawnych, które prowadzą do powstania stosunku zobowiązaniowego poprzez złożenie oświadczenia woli. Funkcją tego przepisu jest bowiem zapobieganie stratom w finansach publicznych w wyniku nieprawidłowo

prowadzonej gospodarki finansowej jednostki. Postępowanie w sprawie zwrotu podatku i jego wypłata jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, które zostało zawarte w ustawie z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej. Wójt, burmistrz (prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce położenia gruntów będących w posiadaniu lub współposiadaniu producenta rolnego przyznaje, na wniosek tego producenta, w drodze decyzji, zwrot podatku (art. 5 ust. 1 u.z.p.a.). Decyzję wydaje się w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku o zwrot podatku (art. 5 ust. 4 u.z.p.a.). Jest to decyzja administracyjna, czyli akt administracyjny zewnętrzny, wydany w trybie określonym w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 2 u.z.p.a.). Obwinieniu wskazali dodatkowo, że na realizację zadania, o którym mowa powyżej, gmina otrzymuje dotację celową z budżetu państwa, przy czym minister właściwy do spraw rozwoju wsi, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, określił, w drodze rozporządzenia, tryb przekazywania gminom dotacji celowej oraz sposób jej rozliczania, a także zakres i tryb składania sprawozdań w tym zakresie, mając na względzie zapewnienie sprawnego przekazywania gminom środków na dotację, o której mowa w ust. 2 ustawy, oraz zapewnienie prawidłowego ich wykorzystania. W oparciu o ww. rozporządzenie Burmistrz składa do właściwego miejscowo wojewody wnioski o przekazanie gminie dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę, zwanej dalej „dotacją”. Wniosek o przekazanie gminie dotacji składa się w terminie: do dnia 18 marca danego roku - w przypadku wniosków o zwrot podatku złożonych przez producentów rolnych w okresie od dnia 1 lutego do ostatniego dnia lutego danego roku; do dnia 18 września danego roku - w przypadku wniosków o zwrot podatku złożonych przez producentów rolnych w okresie od dnia 1 sierpnia do dnia 31 sierpnia danego roku. Wojewoda na podstawie złożonego przez Burmistrza wniosku o przekazanie gminie dotacji występuje do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi z zapotrzebowaniem na dotację. Kopię zapotrzebowania wojewoda przesyła ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. W dalszej kolejności minister właściwy do spraw rozwoju wsi, w terminie 4 dni roboczych od dnia otrzymania zapotrzebowania na dotację, występuje do ministra właściwego do spraw finansów publicznych z wnioskiem o przekazanie dotacji wojewodom. Po czym minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje na rachunki bankowe urzędów wojewódzkich środki z tytułu dotacji w terminie umożliwiającym terminową wypłatę zwrotu podatku na rzecz

producentów rolnych. Następnie wojewoda, w terminie 2 dni od dnia otrzymania środków z tytułu dotacji, przekazuje je na rachunki bankowe urzędów gmin lub miast w wysokości określonej we wnioskach o przekazanie dotacji.

Obwinieni wskazali, że wydane decyzje zawierają informację o następującej treści: „Z uwagi, na fakt że postępowanie w sprawie zwrotu podatku i jego wypłata jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, a gmina na realizację tego zadania otrzymuje dotację z budżetu państwa, zwrot podatku nastąpi po otrzymaniu dotacji na ten cel, tj. po wpłynięciu środków na rachunek bankowy urzędu.” Podniesiono również, że Wydział Podatków i Opłat niezwłocznie po uzyskaniu informacji z (...) Urzędu Wojewódzkiego w (...) o przyznaniu dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego skierował wniosek o dokonanie zmian po stronie dochodów i wydatków w budżecie na rok 2013 a następnie po uzyskaniu środków finansowych (przelew bankowy z (...) Urzędu Wojewódzkiego) zwrócił się na piśmie do Wydziału Rachunkowości z wnioskiem o zaangażowanie środków finansowych na realizację zadania pn. „zwrot podatku akcyzowego producentom rolnym,” przekazując w załączeniu listę wypłat. Listy wypłat podlegały sprawdzeniu pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym i dopiero po tej weryfikacji stały się one podstawą wprowadzenia zaangażowania środków pieniężnych, a następnie ich wypłaty. Tym samym wydatki na realizację zadania pn. zwrot producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego zostały dokonane zgodnie z planem finansowym jednostki. Obwinieni poinformowali, że działalność gminy (...) (za rok 2012) w zakresie planowania i wykorzystania dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w tym m.in. postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego była w roku 2013 przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli - Delegatura w Krakowie i uzyskała ocenę pozytywną. (Wystąpienie pokontrolne LKR-4100-01 -08/2013 P/13/150).

Komisja w orzeczeniu stanęła na stanowisku, że przytoczona argumentacja Obwinionych odnośnie do użycia pojęcia „zaciągania zobowiązań”, w zakresie którym nie mieści się wydawanie decyzji administracyjnych jest zasadna. Komisja również uznała, iż zaciąganie zobowiązań, o którym mowa w art. 46 u.f.p. i art. 15 uondfp nie obejmuje swoim zakresem wszystkich czynności stanowiących w efekcie źródła zobowiązań. Przyjmuje się bowiem, że źródłem zobowiązań są: umowy i inne czynności prawne, akty administracyjne, czyny niedozwolone, bezpodstawne wzbogacenie. Wątpliwości budzi zaciąganie zobowiązań w inny

sposób niż przez zawarcie umowy. Umowa jest to zgodne oświadczenie woli dwóch stron lub więcej stron, które mają zamiar doprowadzić do powstania zmiany lub ustania stosunku prawnego. Akt administracyjny natomiast powoduje powstanie zobowiązania nie na zasadzie równorzędności podmiotów, lecz na zasadzie uprawnień władczych organu do wydania określonych w prawie decyzji. Stanowi wyraz władczego jednostronnego oświadczenia woli organu wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej, oparte na przepisach prawa administracyjnego, określające w sposób prawnie wiążący sytuację konkretnie wskazanego adresata.

W swoich rozważaniach Komisja wyszła od pojęcia zobowiązania wskazując, że „Należy w tym względzie odwołać się do interpretacji cywilistycznej, zgodnie z którą zobowiązanie jest stosunkiem prawnym, charakteryzującym się tym, że określonej osobie - wierzycielowi - przysługuje uprawnienie skuteczne wobec innej osoby - dłużnika. Źródłem zobowiązania może być umowa, jednostronna czynność prawna, konstytutywne orzeczenie sądu lub innego organu oraz ze względu na inne zdarzenie prawne, z którym ustawa wiąże skutki obligacyjne (np. bezpodstawne wzbogacenie, szkoda wyrządzona czynem niedozwolonym).” L. Warzecha- Lipiec, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wyd. II. Natomiast znaczenie słowa „zaciągnięcie” w odniesieniu do zobowiązania, zdaniem Komisji ma charakter wolitywny i pozostaje w granicy swobodnego uznania władczego kierownika jednostki umożliwiając zarazem swobodne określenie warunków zaciągnięcia. Kierownik jednostki może zaciągnąć zobowiązanie w ramach upoważnienia wynikającego z planu finansowego. Planowanie środków publicznych przez jednostki budżetowe dokonywane jest w ramach klasyfikacji budżetowej określonej rozporządzeniem Ministra Finansów z 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. nr 38, poz. 207 z późn. zm.), która umożliwia zarówno planowanie, wykonanie, jak i ewidencjonowanie dochodów oraz wydatków według jednolitych zasad przez wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. Zaklasyfikowanie oznacza zapisanie konkretnej kwoty dochodów lub wydatków w określonej podziałce klasyfikacji (dziale, rozdziale paragrafie), co przesądza o zakresie kompetencji finansowych organów wykonujących budżet. Jeśli kierownik jednostki nie posiada zabezpieczonych środków w odpowiedniej podziałce klasyfikacji budżetowej to znakiem tego nie posiada upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań i nie może zawrzeć umowy, a czyniąc to naraża się

na odpowiedzialność z zakresu dyscypliny publicznych. Natomiast posiadając zaplanowane środki w planie finansowym we właściwej podziałce klasyfikacji budżetowej kierownik jednostki lub osoba przez niego upoważniona posiada w przypadku zawierania umów możliwość swobodnego jej kształtowania w tym ustalania terminów podpisania. W odniesieniu do decyzji administracyjnej organ administracji publicznej nie może nie wydać decyzji administracyjnej w określonym terminie, gdyż naraża się na zasadną skargę strony do sądu administracyjnego na bezczynność organu. Wydanie decyzji administracyjnej nie jest bowiem uzależnione posiadaniem środków w planie finansowym, a wypełnieniem przez stronę wnioskującą warunków wynikających z prawa regulującego konkretną sprawę merytoryczną. Wnioskodawca po spełnieniu określonych warunków formalnych oczekuje wydania decyzji administracyjnej, a następnie spełnienia świadczenia z niej wynikającego.

Zasady dotyczące zaciągania zobowiązań wynikające z ustawy o finansach publicznych zostały wprowadzone między innymi dlatego, że każdy budżet, w tym jednostki samorządu terytorialnego cechuje ograniczoność środków. Nie można zezwolić na swobodne, bez ograniczeń, dysponowanie środkami przez kierowników jednostek, nie bacząc na ustalone limity wydatków w ich planach finansowych. Te ogólne zasady nie znajdują zastosowania do wydawania decyzji administracyjnych, co do których wydania organ nie ma swobody podejmowania decyzji, gdyż jest zobligowany do ich wydania, a która to czynność nie została uzależniona od wysokości środków zaplanowanych na ten cel. Wydanie decyzji administracyjnej nie ma więc charakteru woliwnej, a więc uzależnionego od woli organu (kierownika jednostki) bowiem jest aktem przymusowym odróżniającym decyzję administracyjną od innych źródeł zobowiązań. Zasada, iż kwotowe limity wyznaczające granice upoważnienia, do wysokości których kierownik jednostki może zaciągać zobowiązanie jest aktualna, o ile czynność stanowi zaciągnięcie zobowiązania, a nie powstanie zobowiązania. Te przesłanki przeczą uznaniu jakoby decyzje administracyjne stanowiły zaciągnięcie zobowiązania. Pomimo, iż skutek ich wydania powstaje zobowiązanie, które należy uregulować bez względu na wysokość środków określonych w planie finansowym to jednak organ lub osoba przez niego upoważniona wydając je nie zaciąga zobowiązania z uwagi na specyfikę aktu administracyjnego jakim niewątpliwie jest decyzja.

Komisja, odnosząc się do rezerw celowych tworzonych w budżecie państwa (art. 140 u.f.p.) wskazała, że informacja o środkach ujętych w rezerwach celowych na zadania z zakresu

administracji rządowej realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego nie jest objęta systemem informacji o kwotach do ujęcia w planach finansowych (budżetach) jednostek samorządu terytorialnego. Informacja o środkach dotyczy tylko tych zadań, które zgodnie z art. 122 ust. 1 u.f.p. są ujęte w załączniku do ustawy budżetowej pn. „zestawienie zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami”. Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 roku (Dz. U. z 2013 poz. 169) w załączniku 7 „Zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami” nie przewidywała kwot na zadania dotyczące zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego stąd w swoim budżecie Gmina nie zaplanowała środków na ten cel gdyż takich informacji o planowanych kwotach nie uzyskała od Wojewody (...). Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej rezerwa rozwiązywana była dopiero na wniosek gminy składany do 18 marca lub 18 września dla wniosków złożonych odpowiednio w lutym i sierpniu. Zatem jeśli wniosek został złożony 1 lutego to w terminie 30 dni organ miał obowiązek wydać decyzję pomimo, iż o środki mógł wystąpić dopiero po jej wydaniu to jest najwcześniej na początku marca.

Zauważyć jednakowoż należy poza tym, co przytoczono powyżej, że w tym konkretnym przypadku dodatkowo znajdują zastosowanie przepisy, których dyspozycję musi wypełnić kierownik jednostki, a które nie pozostawiają zarazem żadnej swobody decyzyjnej. Uwzględniając powyższy fakt oraz to, że są one wzajemnie niespójne, nie sposób konsekwencjami tego obarczyć kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione. Komisja zwróciła uwagę, iż powyższe wskazała Najwyższa Izba Kontroli, i zostało podniesione w wyjaśnieniach przez Obwinionych, „że przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 sierpnia 2006 r. w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę, nie są spójne z niektórymi przepisami systemu finansów publicznych, a dla wyeliminowania nieprawidłowości niezbędna jest pełna realizacja wniosków zamieszczonych w wystąpieniach pokontrolnych, dotyczących m.in.: doprowadzenia przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do spójności przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Wsi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 sierpnia 2006 r. w sprawie przekazywania gminom

dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę z przepisami systemu finansów publicznych”.

Komisja wskazała, iż postawione przez Rzecznika zarzuty dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez zaciągnięcie zobowiązań w wysokości przekraczającej upoważnienie do zaciągania zobowiązań obciążających budżet Gminy poprzez wydanie decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej nie mogą zostać Obwinionym przypisane.

Pismem z dnia 6 maja 2016 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o uchylenie orzeczenia w zaskarżonej części, dotyczącej zaciągnięcia zobowiązań w wysokości przekraczającej upoważnienie do zaciągania zobowiązań obciążających budżet Gminy poprzez wydanie decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia w związku z art. 146 ust. 2 uodnfp.

Rzecznik wskazał, iż zobowiązanie to węzeł prawny łączący dłużnika z wierzycielem. Według art. 353 § 1 k.c. zobowiązanie polega na tym, że „wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik powinien świadczenie spełnić”. Przedmiotem zobowiązania jest świadczenie czyli określone zachowanie dłużnika, którego spełnienia może domagać się wierzyciel. W literaturze nie ma sporu, co do źródeł powstania zobowiązania i wymienia się takie źródła jak czynności prawne-dwustronne i jednostronne, decyzje administracyjne, konstytucyjne orzeczenia sądowe, czyny niedozwolone (delikty), bezpodstawne wzbogacenie i nienależne świadczenie, prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia. Są to zatem określone typy czynności, zdarzenia prawne mające na celu wywołanie skutków prawnych.

Jeżeli zatem w terminologii cywilistycznej, źródłem zobowiązania, są zarówno czynności prawne, jak i decyzje administracyjne, to trudno znaleźć uzasadnienie dla poglądu, że czynności o charakterze cywilnoprawnym w postaci np. umów rodzą zobowiązania, których skutek odnoszony jest do art. 15 unodfp, a zatem czynności te znajdują swoje odniesienie na gruncie przepisów ustawy o finansach publicznych, odpowiednio art. 46, a decyzje administracyjne wywołujące już w samej sentencji (poprzez przyznanie określonej kwoty wierzycielowi/stronie) skutki finansowe dla jednostki sektora finansów publicznych takiego

odniesienia do powołanego przepisu nie znajdują. Wskazywanie w orzeczeniu Komisji zróżnicowanych skutków dla finansów publicznych w postaci niestosowania ogólnych zasad gospodarki finansowej do zdarzeń rodzących zobowiązania, gdzie jako powód tego zróżnicowania (wyłączenia) wskazuje się różne zdarzenia prawne (jeżeli umowa to tak, a jeżeli decyzja to nie), dlatego, że wywołują odmienne (zdaniem Komisji) skutki dla budżetu nie znajduje, w ocenie Rzecznika, oparcia w obowiązującym stanie prawnym wyznaczonym regulacjami ustawy o finansach publicznych (art. 46 u.f.p.). Uniewinnienie Obwinionych od tych zarzutów rodziłoby przyzwolenie na analogiczne postępowanie w podobnych przypadkach. Niedochodzenie odpowiedzialności w tej sprawie może prowadzić do zachwiania funkcji prewencyjnej i edukacyjnej systemu dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Oznaczałoby pozostawienie poza zasięgiem regulowanej ustawą odpowiedzialności wielu stanów faktycznych, wiążących się z kwestią zobowiązań powstałych w inny sposób niż przez zawarcie umowy. Biorąc powyższe pod uwagę Rzecznik wniósł o uznanie, iż przypisanie odpowiedzialności w niniejszej sprawie Obwinionym jest uzasadnione, a tym samym o przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie.

Po przeprowadzeniu w dniu 2 marca 2017 r. rozprawy, Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: GKO) postanowiła uchylić orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zaskarżonej części i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez tę Komisję.

Stosownie do brzmienia art. 145 ust. 1 uondfp, GKO rozpoznaje odwołanie na podstawie materiału dowodowego zebranego przez komisję orzekającą oraz dokumentów dołączonych do odwołania.

GKO, w pierwszej kolejności, dokonała oceny stanu prawnego obowiązującego w czasie zarzucanych Obwinionym czynów i w czasie orzekania. Przepis art. 24 ust. 1 uondfp nakazuje by rozpoznając i oceniając popełniony czyn stosować przepisy ustawy obecnie obowiązującej, chyba że przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu były względniejsze dla sprawcy. Do oceny popełnienia przedmiotowych czynów, GKO postanowiła stosować przepisy

obowiązujące w dniu popełnienia zarzucanych czynów, przyjmując argumentację wskazaną w orzeczeniu RKO za słuszną.

Nie przesądzając, co należy szczególnie podkreślić, kwestii odpowiedzialności Obwinionych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w ocenie GKO, materiał dowodowy zebrany w sprawie przez Komisję powinien podlegać ponownej weryfikacji. Powyższe dotyczy przede wszystkim jednoznacznych, jak wynika z uzasadnienia orzeczenia, twierdzeń RKO odnoszących się do braku znamion czynu, o którym mowa w art. 15 uoandfp, a zatem zaciągnięcia zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia, w sytuacji wydania przez uprawnione osoby decyzji administracyjnej, skutkującej koniecznością wydatku publicznego bez jego uprzedniego, tj. przed wydaniem decyzji, zaplanowania.

Zdaniem GKO w przedmiotowej sprawie zwrócić należy uwagę na określone obowiązki jednostki samorządu terytorialnego wynikające z przepisów prawa w tym ustawy o finansach publicznych. Brak jest przy tym podstaw do twierdzenia, iż obowiązki wynikające z jednych przepisów prawa wyłączają/eliminują obowiązki jednostki sektora finansów publicznych regulowane w innych przepisach. Do takich wniosków prowadziłyby natomiast wykładnia przepisów dokonanych przez Komisję. Taką wykładnię - przy podstawowych założeniach prawidłowej wykładni, a zatem m.in. racjonalnego ustawodawcy oraz jedności prawa - należy odrzucić. Komisja natomiast powinna w szerszym stopniu pochylić się nie tylko nad obowiązkami Obwinionych odnoszącymi się do wydania decyzji administracyjnej ale również obowiązkami Gminy w przedmiocie ogólnych zasad planowania budżetowego w odniesieniu do realizacji zadań z zakresu administracji rządowej związanych ze zwrotem podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, jak również możliwości tego planowania.

Nie kwestionując zatem też w przedmiocie różnic pomiędzy zaciągnięciem zobowiązania a powstaniem zobowiązania (na skutek, np. określonego zdarzenia prawnego zaistniałego niezależnie od istniejących norm prawnych, skutkującego odpowiedzialnością odszkodowawczą) nie można w pełni podzielić zdania Komisji, iż „Wydanie decyzji administracyjnej nie jest bowiem uzależnione posiadaniem środków w planie finansowym, a wypełnieniem przez stronę wnioskującą warunków wynikających z prawa regulującego konkretną sprawę merytoryczną”. O ile bowiem z przepisów prawa materialnego regulującego materię określonych działań administracji publicznej w przedmiocie aktów prawa administracyjnego (decyzji administracyjnych) nie wynika taki obowiązek, to w

uzasadnieniu orzeczenia nie poddano szczegółowej analizie obowiązków jednostki odnoszących się ogólnie do zasad planowania wydatków (a wskutek tego i określonych zobowiązań), w tym z tytułu zwrotów podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego na podstawie ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej.

Analiza ta nie powinna ograniczać się bowiem głównie do stwierdzenia, że „Gmina nie zaplanowała środków na ten cel gdyż takich informacji o planowanych kwotach nie uzyskała od Wojewody (...)”. Powstaje pytanie, czy Obwinieni mieli możliwość innego zachowania, a zatem czy przed wydaniem decyzji na skutek złożonych wniosków producentów rolnych, organy j.s.t. mogły zaplanować na ten cel odpowiednie środki, np. poprzez odniesienie się do kwot realizowanych z tego tytułu w poprzednim roku budżetowym, czy też poprzez zwiększenie limitów wydatków w określonej podziałce klasyfikacji budżetowej przed wydaniem decyzji itp. Główna Komisja Orzekająca zwraca ponadto uwagę, że Komisja I instancji nie odniosła się w orzeczeniu do zarzutów kierowanych przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w stosunku do Obwinionych, które to wszystkie dotyczą przekroczenia upoważnienia do zaciągania zobowiązań określonych w planie finansowym jednostki w dz. 010, rozdz. 01095, § 4430 klasyfikacji budżetowej a zatem nawet tych, które wiązane były z decyzjami podjętymi w sytuacji braku planowania środków w powyżej określonej podziałce klasyfikacji budżetowej (np. w marcu).

Jakkolwiek bowiem również i GKO dostrzega złożoność przepisów określających działanie j.s.t. w sferze prawa finansowego, w szczególności planowania finansowego, to podkreślić należy, iż stosownie do art. 211 ust. 4 u.f.p. podstawą gospodarki finansowej gminy jest uchwała budżetowa. Jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 (art. 46 u.f.p.).

W kontekście powyższego podjęcie przez upoważnione podmioty decyzji w przedmiocie zaciągnięcia zobowiązania powinno być w istocie wtórne do zaplanowania określonych wydatków. Zgodzić należy się przy tym, że sformułowanie ustawodawcy odnoszące się do „zaciągnięcia zobowiązania” wiązać należy (w odróżnieniu od innych zdarzeń prawnych) z określoną czynnością prawną, np. aktem administracyjnym prowadzącym do postania

stosunku zobowiązaniowego pomiędzy wierzycielem a dłużnikiem, którego przedmiotem jest spełnienie określonego świadczenia. Wskazany stosunek prawny może zatem zostać nawiązany nie tylko w wyniku zawartych umów ale również złożonego przez uprawniony podmiot oświadczenia o charakterze konwencjonalnym a zatem regulowanym przez normy prawne. Nie można przy tym abstrahować od całościowego charakteru prawnego zobowiązań ujętych w art. 46 u.f.p., że są to „zobowiązania do sfinansowania”, a zatem skutkujące wydatkiem publicznym.

Prawdziwe są tezy RKO odnoszące się do bezwzględnych obowiązków j.s.t. w przedmiocie wydania decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej na podstawie cyt. wyżej ustawy. Brak jest jednak wskazania jednoznacznych podstaw do przyjęcia, iż obowiązek wydania ww. decyzji, skutkującej przyszłym wydatkowaniem środków publicznych nie wymaga uprzedniego a zatem przed podjęciem tej decyzji ich zaplanowania w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Komisja nie przeprowadziła w tym kierunku wyczerpującego dowodu, poprzestając na stwierdzeniach, iż w zasadzie ogólne zasady planowania budżetowego „nie znajdują zastosowania do wydawania decyzji administracyjnych, co do których wydania organ nie ma swobody podejmowania decyzji, gdyż jest zobligowany do ich wydania, a która to czynność nie została uzależniona od wysokości środków zaplanowanych na ten cel”. Zwrócić należy uwagę, iż przedmiotowe decyzje wydawane są na wniosek producentów rolnych a termin do ich wydania wynosi 30 dni od dnia wpływu wniosku. Rozstrzygnięciu należy zatem poddać istnienie w tym zakresie obowiązku i możliwości ujęcia w planie wydatków budżetu limitów na ten cel.

Wątpliwości GKO budzą również uwagi Komisji odnoszące się do jednoznacznych twierdzeń, iż skutek wydania decyzji administracyjnych „powstaje zobowiązanie, które należy uregulować bez względu na wysokość środków określonych w planie finansowym”. Powyższe oznaczałoby również przyjęcie przez Komisję tezy o możliwości wydatkowania środków publicznych bez względu na uprzednie ich zaplanowanie czy też ewentualne dokonanie stosownych zmian planu.