

Orzeczenie
Główniej Komisji Orzekającej
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
z dnia 18 listopada 2013 r.
sygn. akt BDF1/4900/53/58/13/RWPD-51964

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

Przewodniczący: *Członek GKO:* **Maciej Berek**
Członkowie: *Członek GKO:* **Barbara Potocka (spr.)**
Przewodniczący GKO: **Jan Pyrcak**
Protokolant: *Hanna Kąkol*

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Pawła Laudańskiego,**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 listopada 2013 r. odwołania Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z dnia 22 kwietnia 2013 r., sygn. akt: DB-0965/2/13, którym uznano Obwinionego (...)- pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora Mieszkaniowego Zasobu Gminy Miejskiej (...)- winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w:

1) art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) - zwanej dalej ustawą, polegających na dokonaniu w 10 przypadkach umorzeń należności z naruszeniem przepisów, na łączną kwotę **21.983,30 zł.** Daty dokonania naruszeń wskazano w tabeli zamieszczonej poniżej:

Lp.	Nr dowodu/ poz.	umorzona należność główna	umorzone odsetki	ogółem kwota umorzona	nr decyzji	data decyzji
1	p62 p.2	-	988,61	988,61	DW.7641.10.2011	28.02.11
2	p221p.2	1.899,89	55,90	1.955,79	DW.7641.353.2011	17.05.11
3	p221 p.4	1.974,67	33,89	2.008,56	DW.7641.441.2011	31.05.11
4	p430p.1	1.952,84	47,50	2.000,34	DW.7641.918.2011	27.09.11
5	p495 p. 3	2.880,00	-	2.880,00	DW.7641.1022.2011	19.10.11

6	p.636p.2	2.950,00	-	2.950,00	DW.7641. 1058.2011	14.12.11
7	p. 636 p. 6	1.500,00	-	1.500,00	DW.7641. 1060.2011	14.12.11
8	p. 636 p.7	2.900,00	-	2.900,00	DW.7641. 1085.2011	30.12.11
9	p. 636 p. 8	2.300,00	-	2.300,00	DW.7641. 1086.2011	30.12.11
10	p.636p.9	2.500,00	-	2.500,00	DW.7641. 1087.2011	30.12.11

powyższe stanowiło naruszenie art. 59 ust 1 w związku z ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, późn. zm.) oraz w związku z § 3 ust. 2 pkt 3 i § 7 ust. 1 uchwały Nr XLVIII/419/2010 Rady Miejskiej w (...) z 31 maja 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania spłat lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających jednostce samorządu terytorialnego i jej jednostkom organizacyjnym;

2. **art. 11** ustawy, polegających na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Jednostki w rozdz. 70005 § 4260 i w rozdz. 70005 § 4300 na kwotę ogółem 189.850,10 zł. Daty naruszenia dyscypliny finansów publicznych i kwoty przekroczenia planu wydatków wg poszczególnych dowodów księgowych wskazano w poniższej tabeli:

Klasyfikacja budżetowa	Dzień przed zmianą planu	Plan	Wykonanie wydatków na dzień przed dokonaniem zapłaty	Kwota przekroczenia planu po dokonaniu zapłaty	Rodzaj i numer dokumentu	Kwota	Osoba zatwierdzająca do zapłaty	Data zatwierdzenia/ data przelewu
70005 4260	28.12.11	850 000	849 799,99	90,53	Faktura VAT Nr 1623/11/2011	290,54	Dyrektor	05.12.2011 / 06.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	850 090,53	1470,13	Faktura Vat Nr 1507/11/2011	1 379,60	Dyrektor	05.12.2011 / 06.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	851 470,13	3 769,00	Faktura Vat Nr 47016/061	2 298,87	Dyrektor	06.12.2011 / 06.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	853 769,00	9 766,20	Faktura Vat Nr 47016/061	5 997,22	Dyrektor	06.12.2011 / 06.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	859 766,22	17 568,79	Faktura Vat Nr 03642/11/2011	7 802,57	Dyrektor	06.12.2011 / 07.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	867 568,79	17576,16	Faktura Vat Nr 03642/11/2011	7,37	Dyrektor	06.12.2011 / 07.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	867 576,16	17 714,25	Nota obciążeń. Nr 12/2011	138,09	Dyrektor	06.12.2011 / 07.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	867 852,28	17 819,21	Nota obciąż. Nr 66/2012	104,96	Dyrektor	06.12.2011 / 07.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	867 957,24	17999,61	Nota obciąż. Nr 12/2012	180,40	Dyrektor	06.12.2011 / 07.12.2011
70005 4260	28.12.11	850000	868 137,64	18265,49	Rachunek Nr 12/2011	265,88	Dyrektor	07.12.2011 / 09.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	868 265,49	43310,09	Faktura Vat Nr156S/11/2011	25 044,60	Dyrektor	08.12.2011 / 09.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	893310,09	41 435,38	Rachunki z zest. Zbiór. Z 663 i Z 585	- 1 874,71 (nadpłaty)	Dyrektor	26.10.2011 / 25.11.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	891 435,38	41 461,62	Nota księgową II/P/2011	26,24	Dyrektor	07.12.2011 / 09.12.2011

70005 4260	28.12.11	850 000	891 461,62	41 487,86	Nota księgową 12/P/2011	26,24	Dyrektor	07.12.2011 / 09.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	891 487,86	41 740,96	Nota księgową 11/P/2011	253,10	Dyrektor	07.12.2011 li/ 09.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	891 740,96	41 994,06	Nota księgową 12/P/2011	253,10	Dyrektor	07.12.2011 / 09.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	891 994,06	57 224,05	Rachunki z zest. zbior. Z 663	15229,99	Dyrektor	25.11.2011 / 25.11.2011 09.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	907 224,05	57 176,34	Polecenie księg. P 597	-47,71	Dyrektor	14.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	907 176,34	59 904,45	Fakt. Vat Nr 33992038/43 W/2011	2728,11	Dyrektor	16.12.2011 / 16.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	909 905,15	52 779,20	Polecenie księg. P611	-7 125,25	Dyrektor	21.12.2011
70005 4260	28.12.11	85000	902 779,20	57 648,51	Rachunki z zest. zbiorczego Z	4 869,31	Dyrektor	22.12.2011 / 22.12.2011,
70005 4260	28.12.11	850 000	907 648,51	67 812,43	Rachunki z zest. zbiorczego Z	10 163,92	Dyrektor	22.12.2011/ 22.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	917 812,43	72 083,81	Faktura Vat nr 3/47330/95R/2 011	4271,38	Dyrektor	22.12.2011/ 23.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	922 083,81	74 942,42	Rachunki z zest. zbiorczego Z	2 858,61	Dyrektor	22.12.2011/ 27.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	924 942,42	85 428,23	Rachunki z zest. zbiorczego Z	10485,81	Dyrektor	22.12.2011 27.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	935 428,23	86 327,39	Rachunki z zest. zbiorczego Z	899,16	Dyrektor	22.12.2011 / 28.12.2011
70005 4260	28.12.11	850 000	936 327,39	88 660,43	Rachunki z zest. zbiorczego Z	2 333,04	Dyrektor	22.12.2011/ 28.12.2011
70005 4260	28.12.11	930 000	938 660,43	10 222,35	Rachunki z zest. zbiorczego Z	1 561,92	Dyrektor	22.12.2011 / 29.12.2011
70005 4260	28.12.11	930 000	940 222,35	18640,63	Rachunki z zest. zbiorczego Z	8418,28	Dyrektor	22.12.2011/ 29.12.2011
70005 4260	28.12.11	930 000	948 640,63	17 847,75	Polecenie księg. P 628	-792,88	Dyrektor	30.12.2011
70005 4260	28.12.11	930 000	947 847,75	24 162,02	Faktura Vat Nr.47016/062	6314,27	Dyrektor	30.12.2011/ 30.12.2011
70005 4260	28.12.11	930 000	954 16,02	32 020,59	Faktura Vat Nr.04081/12/2 011	7 858,57	Dyrektor	30.12.2011/ 30.12.2011
70005 4260	28.12.11	930 000	962 020,59	34 944,37	Faktura Vat Nr.47016/062	2 923,78	Dyrektor	30.12.2011/ 30.12.2011
70005 4260	28.12.11	930 000	895 055,63	33 175,60	Nota księgową P 639	-1 768,77	Dyrektor	31.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	929939,31	83,31	Nota obciąż. Nr 12/2011	144,00	Dyrektor	06.12.2011/ 07.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	930083,31	193,81	Nota obciąż. Nr 66/2011	110,50	Dyrektor	06.12.2011 / 07.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	930 193,81	346,81	Nota obciąż. Nr 12/2011	153,00	Dyrektor	06.12.2011/ 07.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	930 346,81	994,81	Faktura Vat Nr 79/2011	648,00	Dyrektor	08.12.2011/ 09.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	930 994,81	1 407,71	Rachunek Nr 12/2011	412,90	Dyrektor	07.12.2011 / 09.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	931407,71	5 360,05	Rachunki z zest zbior. Z 663	3 953,34	Dyrektor	25.11.2011/ 09.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	935 361,05	5 379,50	Nota księgową 11/P/2011	18,45	Dyrektor	07.12.2011 / 09.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	935 379,50	5 397,95	Nota księgową 12/P/2011	18,45	Dyrektor	07.12.2011 / 09.12.2011

70005 4300	28.12.11	930 000	935 397,95	7488,88	Rachunki z zest zbiór. Z 663 i Z 585	5023,31 -2 932,38 (nadpłatv.	Dyrektor	25.11.2011/ 09.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	937 488,88	7 549,12	Nota księgowa 11/P/2011	60,24	Dyrektor	07.12.2011 1/ 09.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	937 549,12	7 609,36	Nota księgowa 12/P/2011	60,24	Dyrektor	07.12.2011/ 09.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	937 609,36	10249,26	Rachunki z zest zbiór. Z 663 i Z 585	2 639,90	Dyrektor	25.11.2011/ 09.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	940 249,26	10387,63	Faktura Vat Nr 338/201 1	138,37	Dyrektor	12.12.2011/ 12.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	940 387,63	10 572,13	Faktura Vat Nr 1002/11/2011 SD	184,50	Dyrektor	12.12.2011/ 12.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	940 572,13	18 585,73	Faktura Vat Nr 2274/11/2011	8013,60	Dyrektor	02.12.2011/ 12.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	948 585,73	18 708,73	Faktura Vat Nr 553/12/2011	123,00	Dyrektor	15.12.2011/ 15.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	948 708,73	19 026,07	Faktura Vat Nr492/V/2011	317,34	Dyrektor	15.12.2011/ 19.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	949 026,07	19 579,57	Faktura Vat Nr 243/2011	553,50	Dyrektor	19.12.2011/ 20.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	949 579,57	20 173,57	Faktura Vat Nr 127/2011	594,00	Dyrektor	19.12.2011/ 20.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	950 173,57	20 851,81	Faktura Vat Nr 351/2011	678,24	Dyrektor	19.12.201 11 20.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	950851,81	20 815,97	Polecenie księg. P 609	-35,84	Dyrektor	21.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	950 815,97	19 254,63	Polecenie księg. P611	-1 561,34	Dyrektor	21.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	949 254,63	25911,78	Rachunki z zest zbiór. Z 733	6 657,15	Dyrektor	22.12.2011/ 22.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	955911,78	36 180,97	Rachunki z zest zbiór. Z 733	10269,19	Dyrektor	22.12.201 11 22.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	966 180,97	43 644,07	Rachunki z zest zbiór. Z 733	7463,10	Dyrektor	22.12.2011/ 22.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	973 644,07	47 614,80	Rachunki z zest zbiór. Z 733	3 970,73	Dyrektor	22.12.201 1/ 22.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	977 614,80	47 953,05	Faktura Vat Nr 374/2011	338,25	Dyrektor	27.12.2011/ 27.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	977 953,05	51 478,93	Rachunki z zest zbiór. Z 733	3 525,88	Dyrektor	22.12.201 1/ 27.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	981 478,93	56 449,54	Rachunki z zest zbiór. Z 733	4 970,61	Dyrektor	22.12.201 1/ 27.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	986 449,54	60 787,58	Rachunki z zest zbiór. Z 733	4 338,04	Dyrektor	22.12.2011/ 27.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	990 787,58	63 066,78	Rachunki z zest zbiór. Z 733	2 279,20	Dyrektor	22.12.2011/ 27.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	993 066,78	64310,14	Rachunki z zest zbiór. Z 733	1 243,36	Dyrektor	22.12.201 1/ 28.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	994310,14	65 845,03	Rachunki z zest zbiór. Z 733	1 534,89	Dyrektor	22.12.201 1/ 28.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	995 845,03	67 241,37	Rachunki z zest zbiór. Z 733	1 396,34	Dyrektor	22.12.2011/ 28.12.2011
70005 4300	28.12.11	930 000	997241,37	68 014,07	Rachunki z zest zbiór. Z 733	772,70	Dyrektor	22.12.201 1/ 28.12.2011

powyższe stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążono obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł;

- 1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy polegających na dokonaniu w 10 przypadkach umorzeń należności na łączną kwotę 21.983,30 zł i na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy umarza postępowanie w tym zakresie;**
- 2. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy uchyla zaskarżone orzeczenie w pozostałej części i przekazuje sprawę w tym zakresie do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej.**

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 22 kwietnia 2012 r., Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej, po rozpoznaniu na rozprawach w dniach 31 stycznia i 22 kwietnia 2013 r., uznała Pana (...) winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych, polegających na:

1. podjęciu, w 10 przypadkach, decyzji o umorzeniu należności jednostki (Mieszkaniowy Zasób Gminy Miejskiej (...)) niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, na łączną kwotę 21.983,30 zł – co wyczerpywało znamiona czynu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i stanowiło naruszenie art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w związku z § 3 ust. 2 pkt 3 i § 7 ust. 1 uchwały Nr XLVII/419/2010 Rady Miejskiej w (...) z dnia 31 maja 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania spłat lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających jednostce samorządu terytorialnego i jej jednostkom organizacyjnym;

2. dokonaniu w okresie od końcowych dni października (26.10.) do końca grudnia 2011 r. (31.12.) wydatków na łączną kwotę 189.850,10 zł (w rozdziale 70005 w paragrafach 4260 i 4300) mimo, iż plan finansowy wydatków w tych pozycjach planistycznych został już zrealizowany – powyższe wyczerpywało znamiona czynu określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 52 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 254 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Komisja uznała za bezsporną – na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – podmiotową odpowiedzialność Obwinionego (...), który w czasie popełnienia czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych pełnił funkcję dyrektora Mieszkaniowego

Zasobu Gminy Miejskiej w (...) i jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych – zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – był odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. W toku prowadzonego postępowania Obwiniony nie kwestionował tego ustalenia.

Wobec faktu, iż w okresie od popełnienia zarzuconych Obwinionemu czynów do czasu rozpatrywania sprawy nastąpiła zmiana przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - Komisja oceniła, że w momencie popełnienia czynów, jak również na gruncie stanu prawnego obowiązującego na dzień orzekania, wypełniają one znamiona naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Komisja uznała, że przepisy poprzednio obowiązujące nie są względniejsze dla Obwinionego, więc rozpoznanie sprawy nastąpiło – zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy – na podstawie przepisów obowiązujących w dacie orzekania.

Odnosnie do poszczególnych czynów, których popełnienie przypisane zostało Obwinionemu Komisja ustaliła, co następuje.

Przepis art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych umożliwia, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym, umarzanie, odraczanie spłaty lub rozkładanie na raty należności przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Realizując to uprawnienie Rada Miejska w (...) w dniu 31 maja 2010 r. podjęła uchwałę Nr XLVIII/419/2010 w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania spłat lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających tej jednostce samorządu terytorialnego i jej jednostkom organizacyjnym.

Postanowienia tej uchwały określały m.in., że dłużnik – występując z wnioskiem o umorzenie należności – w celu udokumentowania zawartych we wniosku informacji o dochodach wnioskodawcy i osób prowadzących z nim wspólne gospodarstwo domowe składa zaświadczenie, wystawione przez urząd skarbowy, o wysokości dochodów za rok poprzedzający złożenie wniosku. Ponadto, na potwierdzenie innych faktów podanych we wniosku, wymagane było złożenie stosownych dokumentów.

Jak ustalono w toku kontroli i co potwierdził Obwiniony (w wyjaśnieniach z dnia 5 września 2012 r.) w żadnym przypadku dokonania umorzenia nie zostały złożone wymagane zaświadczenia. Składane były oświadczenia o średnich miesięcznych dochodach na osobę za okres trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku, w jednym przypadku była to dokumentacja potwierdzająca wysokość świadczenia z ZUS, a w jednym – brak było udokumentowania wielkości dochodów. W trzech przypadkach wydana decyzja określała kwotę umorzenia wyższą niż wnioskowana, a w dwóch przypadkach wydana została decyzja na podstawie wniosku, w którym dłużnicy nie określili kwoty wnioskowanego umorzenia. Ponadto brak było dokumentacji potwierdzającej zaistnienie zawartych we wniosku faktów (np. koszty leczenia).

Ponadto Obwiniony dokonał czynności nieprzewidzianych wymienioną uchwałą, bowiem zaliczył na poczet zadłużenia wykonane przez dłużników prace. Możliwość takiego działania została wprowadzona dopiero później zarządzeniem Burmistrza Miasta (...) z dnia 2 kwietnia 2013 r. w sprawie ułatwienia spłaty zadłużenia z tytułu najmu gminnych lokali mieszkalnych dla osób będących w trudnej sytuacji materialnej i życiowej w formie

odpracowania należności na rzecz Gminy Miejskiej w (...), a więc dopiero po upływie blisko dwóch lat od czasu podjęcia decyzji przez Obwinionego.

Komisja I instancji oceniła, że przedstawiona przez Obwinionego argumentacja o trudnościach w egzekwowaniu należności i sytuacji finansowej dłużników nie wyłącza Jego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odnosnie do czynów z art. 11 ustawy, Komisja I instancji stwierdziła, że Obwiniony, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, był uprawniony do zatwierdzania do wypłaty wydatków budżetowych tej jednostki z zachowaniem, obowiązujących tak w czasie popełnienia czynu, jak i w czasie orzekania, przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących zasad dokonywania wydatków publicznych (na cele i w wysokościach określonych w planie finansowym jednostki oraz, że kwota wydatków w planie finansowym stanowi nieprzekraczalny limit) i gospodarki finansowej tej jednostki (dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym). Jedyne odstępstwo od tych generalnych zasad, określone w art. 256 ustawy o finansach publicznych, ściśle określające tytuły wypłat i tryb dalszego postępowania; nie obejmuje wydatków zatwierdzonych przez Obwinionego.

W myśl obowiązującej w 2011 roku uchwały budżetowej Rady Miejskiej w (...) (nr III/19/2010 z dnia 28 grudnia 2010 r.) Burmistrz (...) nie został upoważniony do przekazania innym kierownikom jednostek organizacyjnych Gminy niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków. Oznacza to, że Obwinionemu nie mogło zostać udzielone przez Burmistrza upoważnienie w tym zakresie i każdorazowa zmiana planu wymagała wcześniejszego wystąpienia do Burmistrza ze stosownym wnioskiem i uzyskaniem akceptacji w postaci wprowadzenia zmian w planie finansowym jednostki.

Obwiniony trzykrotnie (2 sierpnia, 2 i 8 grudnia 2011 r.) wnioskował o zwiększenie planowanych wydatków o kwotę 480 tys. zł, otrzymując 2 odpowiedzi (8 sierpnia i 7 grudnia 2011 r.) o niemożliwości dokonania zmian we wnioskowanej wysokości - z uwagi na stan finansów gminy, który wymagałby jednoczesnego wzrostu jej dochodów. W odpowiedzi na pismo z dnia 2 sierpnia Urząd Miasta zaproponował przedstawienie nowej wersji wniosku, która uwzględniałaby wzrost dochodów z najmu i dzierżawy o kwotę 100 tys. zł. W odpowiedzi na wniosek z dnia 2 grudnia Obwiniony został poinformowany, że możliwości finansowe Gminy pozwalają na zwiększenie wydatków jednostki o kwotę 200 tys. zł oraz, że należy w nowym wniosku „rozpisać” tę kwotę na poszczególne pozycje planu. Skorygowany wniosek Obwiniony przedstawił w dniu 8 grudnia. Mimo braku decyzji o zwiększeniu planu finansowego jednostki Obwiniony zatwierdzał do wypłaty kolejne wydatki, choć przekroczenie limitu wydatków trwało już od listopada 2011 r.

Uwzględniając okoliczności naruszeń, Komisja stwierdziła, że Obwiniony miał możliwość innego zachowania, umożliwiającego uniknięcie popełnienia czynu karalnego. Powinien był bowiem z odpowiednim wyprzedzeniem wprost i jednoznacznie przedstawić Burmistrzowi faktyczną sytuację finansową jednostki i konsekwencje, jakie spowoduje nieterminowe regulowanie zobowiązań, a nie tylko występować o zwiększenie planu wydatków jednostki. Komisja podkreśliła też co najmniej dwuznaczne zachowanie Burmistrza Miasta (...), który nie skierował do Rady Miasta wystąpienia o wprowadzenie w budżecie - wnioskowanych przez Obwinionego - zmian.

Za popełnienie opisanych czynów Komisja I Instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła kosztami postępowania.

Obwiniony (...), w odwołaniu z dnia 25 maja 2013 r., zarzucił orzeczeniu Komisji I instancji niewłaściwą interpretację przepisów prawa obowiązujących w dacie orzekania oraz nieuwzględnienie okoliczności, związanych z wydawaniem decyzji o umorzeniach oraz dokonywaniem wydatków, wskazywanych przez Obwinionego w toku prowadzonego postępowania i wniósł o uniewinnienie.

Odnosząc się do popełnienia naruszenia polegającego na niezgodnym z przepisami umorzeniem należności jednostki samorządu terytorialnego, Obwiniony stwierdził, że Jego działania były zgodne z przepisami ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, która wprowadziła zmianę przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego ograniczającą organom administracji publicznej możliwość żądania zaświadczeń i oświadczeń na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli są one znane organowi z urzędu lub są do ustalenia przez organ (art. 220 § 1 Kpa). Obwiniony był przekonany, że składane przez najemców, zamiast zaświadczeń z urzędów skarbowych, oświadczenia o średnich miesięcznych dochodach na osobę z trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku, spełniają warunek potwierdzenia przytaczanych we wniosku faktów, „(...) tym bardziej, że sytuacja dłużników była mi powszechnie znana jako bardzo trudna (...)”.

Analogiczne wyjaśnienia Obwiniony złożył RKO, po otrzymaniu wniosku o ukaranie i w Jego przekonaniu nie zostały one przez Komisję uwzględnione przy ocenie zarzuczonego Mu czynu.

Obwiniony podniósł ponadto, że wszystkie osoby, którym umorzono zaległości z tyt. opłat czynszowych wykonały szereg prac porządkowych oraz ogólnobudowlanych (wymiana okien na własny koszt), a wartość tych prac prawie we wszystkich przypadkach przewyższała umorzone zaległości.

Wobec problemu braku możliwości wyegzekwowania należności z tyt. czynszów od dłużników znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, występującego w wielu gminach – Obwiniony - mając na uwadze rozwiązanie tego problemu przyjęte w innych gminach – w listopadzie 2012 r. przedłożył Burmistrzowi (...) projekt zarządzenia w sprawie umożliwienia dłużnikom, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, odpracowania zaległości czynszowych. Skutkiem tej inicjatywy było wydanie przez Burmistrza zarządzenia z dnia 2 kwietnia 2013 r. z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2013 r. w tej sprawie. W toku rozprawy przed RKO, na wniosek Obwinionego, dokument w tej sprawie został włączony do materiału dowodowego.

Powyższa okoliczność – w ocenie Obwinionego – powinna być uwzględniona na Jego korzyść w świetle art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odnosząc się do zarzutu popełnienia naruszenia polegającego na dokonaniu wydatków z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym jednostki, Obwiniony stwierdził, że nie jest prawdą i jest dla Obwinionego krzywdzące stwierdzenie Rzecznika, wysnute z akt sprawy, że zmiany planu wydatków w tej jednostce były dokonywane następczo, po dokonaniu wydatków. Obwiniony stwierdza, że w roku 2011, od stycznia do 5 grudnia, nie dokonywał wydatków ponad kwoty przyjęte w planie finansowym.

Nie neguje natomiast faktu takiego działania w okresie od 5 do 28 grudnia 2011 r. Zwraca również uwagę, że w orzeczeniu, w większości przypadków, podane zostały dwie daty (w różnych odstępach czasowych) popełnienia zarzucanego naruszenia.

Obwiniony wyraził też pogląd, że w świetle art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie można Mu przypisać winy za popełnienie zarzuczonych czynów, gdyż dochował należytej staranności w wykonywaniu powierzonych obowiązków, a popełnienia naruszenia nie można było w zaistniałych okolicznościach uniknąć. Obwiniony wskazał na starania, jakie podejmował w Urzędzie Miasta w celu uzyskania zwiększenia planowanych wydatków, wskazując na wnioski o zwiększenie planu wydatków, które składał w dniu 2 sierpnia, 7 listopada i 2 grudnia 2011 r. W grudniu 2011 r., w niektórych pozycjach planu finansowego wystąpiło wykonanie niższe od zaplanowanego. Było to podstawą wniosku – w dniu 30 grudnia – o dokonanie przeniesień między pozycjami planu. W wyniku braku reakcji organu nadzorującego na starania Obwinionego został On postawiony w sytuacji niemożliwości zachowania się zgodnego z prawem. Obwiniony miał bowiem do wyboru albo dokonanie wydatków z naruszeniem przepisów art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych albo zaniechanie dokonania tych wydatków z konsekwencją narażenia budżetu na zapłatę odsetek z tyt. nieterminowego regulowania zobowiązań.

Rozpoznając sprawę, Główna Komisja Orzekająca, odnośnie do czynów określonych w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zważyła, co następuje.

GKO uznała za istotne fakty przedstawiane przez Obwinionego w toku rozprawy. Jak wyjaśnił Obwiniony, zasób mieszkaniowy Gminy (...) liczy 800 mieszkań, z czego 1/3 jest zajmowana przez lokatorów, którzy – w przeważającej większości – korzystają z pomocy opieki społecznej, świadczonej przez inną jednostkę tej samej gminy. Trudna sytuacja materialna poszczególnych lokatorów jest więc powszechnie znana - również Obwinionemu. Ten stan charakteryzuje się przy tym długimi okresami trwania, spowodowanymi niepełnosprawnością i często nieuleczalnymi chorobami.

Skład Orzekający GKO rozważył też, wyrażone na rozprawie, stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, który stwierdził, że postępowanie Obwinionego było w zasadzie zgodne z przesłankami umorzenia określonymi w przepisie prawa materialnego. Stosownie bowiem do art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, umorzenie należności pieniężnych jest możliwe w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika. W rozpatrywanej sprawie, w żadnej z 10 wymienionych w orzeczeniu decyzji podjętych przez Obwinionego - w toku postępowania nie wskazano przypadku dokonania umorzenia budzącego wątpliwości co do jego uzasadnienia takim interesem. Działania Obwinionego obarczone były uchybieniami formalnymi określonymi w uchwale Nr XLVIII/419/2010 w zakresie załączenia dokumentów wymaganych do rozpatrzenia wniosku o umorzenie, które to uchybienia – w ocenie Rzecznika – były mało istotne, dlatego wniosk o uniewinnienie Obwinionego od tego zarzutu.

Skład Orzekający GKO uznał, że Obwiniony, dokonując umorzeń, kierował się ważnymi interesami dłużników znajdujących się w trudnej sytuacji nie tylko materialnej, ale i życiowej; były to więc działania dopuszczalne w świetle przesłanek określonych w art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Należy dać wiarę Obwinionemu, że kierując jednostką od czterech lat (od dnia 1 lipca 2007 r.), miał możliwość zdobycia wystarczającej wiedzy o sytuacji życiowej i materialnej dłużników. GKO zważyła jednak, że posiadanie tej wiedzy

nie zwalniało Obwinionego z obowiązku przestrzegania istniejących procedur. Zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu - umarzanie należności ma następować na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Rada Miejska w (...) wydała uchwałę Nr XLVIII/419/2010 w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania spłat lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających jednostce samorządu terytorialnego i jej jednostkom organizacyjnym, którą Obwiniony powinien był stosować prowadząc postępowania w sprawach umorzeń.

Nie ulega wątpliwości, że zasady przewidziane w uchwale nie były przestrzegane, czego nie kwestionuje również Obwiniony. W żadnym z 10 przypadków umorzeń najemcy nie przedłożyli – przewidzianych w uchwale - zaświadczeń wystawionych przez urząd skarbowy o dochodach własnych oraz osób pozostających we wspólnym gospodarstwie za rok poprzedzający złożenie wniosku. Głównie składane były oświadczenia o średnich miesięcznych dochodach na osobę tylko za okres trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku, a w jednym przypadku dochodu nie udokumentowano w żaden sposób. Mimo, że umorzenie następować miało na wniosek dłużnika, w części wniosków nie było wskazanej kwoty, o której umorzenie najemca się ubiega lub podano kwotę niższą od faktycznie umorzonej. Te – bagatelizowane przez Obwinionego - uchybienia formalne stanowią naruszenie obowiązującego prawa, w szczególności § 3 ust. 2 pkt 3 i § 7 ust. 1 uchwały Nr XLVIII/419/2010 stanowiącej bezsprzecznie źródło powszechnie obowiązującego prawa, jako akt prawa miejscowego.

Mając na względzie okoliczności faktyczne naruszeń oraz fakt, że ani kontrolujący ani organy prowadzące postępowanie w I instancji nie kwestionowały zasadności dokonanych umorzeń należności z tytułu zaległych czynszów za najem lokali komunalnych, GKO uznała, że wskazane uchybienia formalne nie miały istotnego wpływu na rozstrzygnięcie merytoryczne, a w konsekwencji na stan finansów gminy. Tym bardziej, że podjęta przez Obwinionego inicjatywa wyegzekwowania należności w naturze poprzez wykonanie określonych prac na rzecz gminy przyczyniła się do zmniejszenia uszczerbku w finansach publicznych. W opisanym stanie faktycznym i prawnym, zasadne – w ocenie GKO – jest przyjęcie, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych zarzucanych czynów jest znikomy. W związku z powyższym, stosownie do dyspozycji art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy, GKO umorzyła postępowanie w zakresie zarzutu naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy.

Należy dodać, że GKO uznała za nieuzasadniony zarzut podniesiony w odwołaniu, o nieuwzględnieniu przez Komisję I instancji na korzyść Obwinionego zmiany stanu prawnego w związku z wydaniem w dniu 2 kwietnia 2013 r. przez Burmistrza (...) Zarządzenia nr 39/2013 w sprawie ułatwienia spłaty zadłużenia z tytułu najmu gminnych lokali mieszkalnych dla osób będących w trudnej sytuacji materialnej i życiowej w formie odpracowania należności na rzecz Gminy Miejskiej w (...). Wskazane Zarządzenie, biorąc pod uwagę przedmiot jego regulacji, pozostaje bez związku ze sprawą dokonania umorzeń należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających jednostce samorządu terytorialnego, brak jest więc podstaw do uznania, że nastąpiła zmiana stanu prawnego odnośnie do podjętych przez Obwinionego działań, które były oceniane w postępowaniu. Zgodnie z regulacją art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może stanowić unormowania prawne w tej materii. Zatem przedmiotowe Zarządzenie Burmistrza z całą pewnością nie będzie sanowało czynów z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy zarzuconych Obwinionemu.

Odnosnie do czynów określonych w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, GKO zważyła, co następuje.

W toku rozprawy przed GKO Obwiniony wyjaśniał dodatkowo, że po przeanalizowaniu otrzymanej informacji o zaplanowanych dla jednostki wielkościach dochodów i wydatków w budżecie miasta na rok 2011, nie znalazł żadnej możliwości wprowadzenia oszczędności w wydatkach. Ich wielkość nie zapewniała utrzymania komunalnej substancji mieszkaniowej w stanie umożliwiającym egzystencję zajmującym ją lokatorom. Wnioski w tym zakresie przedstawił w rozmowie Burmistrzowi Miasta już w marcu 2011 r. Uzyskał wtedy obietnicę, że planowana jest sprzedaż nieruchomości w ciągu roku 2011 i wówczas powstanie możliwość zwiększenia wydatków na cele prowadzonej przez jednostkę działalności. Ponadto w ciągu roku, na skutek interwencji Burmistrza Miasta, Obwiniony zlecił wykonanie dwóch remontów, które na ten rok nie były planowane.

Obwiniony podtrzymał swoje stanowisko, zawarte w odwołaniu, że – w zaistniałej sytuacji – nie miał możliwości uniknięcia popełnienia zarzucanego Mu czynu, bez popełnienia innego, również karalnego, czynu.

W świetle zgromadzonych w sprawie dokumentów i powyższego wyjaśnienia Obwinionego – Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych stwierdził, że samego faktu dokonania wydatków z przekroczeniem zakresu upoważnienia negocjować nie można, należy jednak rozważyć kwestię winy Obwinionego w świetle art. 19 ust. 2 ustawy.

Biorąc pod uwagę odwołanie Obwinionego, Jego wyjaśnienia złożone przed GKO i stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych oraz mając na względzie wady orzeczenia wydanego przez Komisję I Instancji – Skład Orzekający GKO uznał, że w zakresie czynów określonych w art. 11 ustawy sprawa wymaga ponownego rozpoznania tak pod względem merytorycznym, jak i formalnym. W wyniku oceny formalnej, GKO uznała, że orzeczenie i jego uzasadnienie nie spełniają wszystkich wymagań sformułowanych w przepisach, w szczególności w art. 135 ust. 2 pkt 5 oraz art. 137 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, dokładnego zbadania wymaga kwestia, czy w świetle wyjaśnień Obwinionego, złożonych przed GKO, miał On możliwość innego zachowania, które nie stanowiłoby naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Należy przy tym podkreślić, że Obwiniony dokonał szeregu wydatków w różnym czasie i okoliczności tych czynów powinny być przeanalizowane w aspekcie zawinienia, stosownie do dyspozycji art. 19 ust. 2 ustawy.

W zaskarżonym orzeczeniu przy każdym wydatku podano dwie daty, tj. datę zatwierdzenia do wypłaty i datę dokonania przelewu (choć może przelewu Obwiniony jako dyrektor osobiście nie dokonywał), co stało się powodem uzasadnionego zarzutu Obwinionego. GKO zauważa, że określenie czasu popełnienia naruszenia jest rzeczą niezmiernie istotną choćby z punktu widzenia liczenia terminu przedawnienia, dlatego należy ustalić, w sposób niebudzący wątpliwości, daty dokonania poszczególnych wydatków.

Ponadto GKO uznała za niewystarczające uzasadnienie rozstrzygnięcia co do wymiaru kary. Komisja stwierdza jedynie, że - w jej ocenie - kara upomnienia jest adekwatna do popełnionych czynów; nie wskazuje żadnych okoliczności, które wzięła pod uwagę rozstrzygając o karze. Nie wiadomo zatem, jakimi przesłankami wymiaru kary się kierowała.

Wobec powyższych ustaleń, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.