



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 17 września 2018 r.

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

Przewodniczący: *Członek GKO:*

Sylwester Kuchnio

Członkowie: *Członek GKO:*

Leszek Paweł Biedka (spr.)

Członek GKO:

Paweł Adam Trojan

Protokolant:

Paweł Matusiak

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Arkadiusza Babczuka, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 17 września 2018 r., odwołania złożonego przez Obwinionego (...) – zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2018 r. sygn. akt: DB 0965/19/18, w którym Komisja uznała (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta (...), odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające (cyt. z sentencji) „na zaciągnięciu zobowiązań bez upoważnienia, w związku z:

- 1) zawarciem, dnia 23.06.2015 r. z firmą (...), umowy na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych z terenu Gminy (...), której termin realizacji wykraczał poza rok budżetowy 2015,
- 2) zawarciem umów ze spółką Zakład (...) dotyczących przyjęcia i zagospodarowania odpadów z terenu gminy (...):

Sygn. akt BDF1.4800.60.2018

- a) umowy z dnia 23.12.2014 r. na prowadzenie punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych dla mieszkańców Gminy (...), której termin realizacji wykroczył poza rok budżetowy 2014,
 - b) umowy z dnia 07.01.2015 r. na zagospodarowanie odpadów komunalnych, której termin realizacji wykroczył poza rok budżetowy 2015,
 - c) aneksu nr 1 do Umowy wykonawczej na świadczenie usług publicznych w wykonaniu obowiązków służby publicznej dotyczących odbierania odpadów, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, utrzymania składowisk odpadów zawartej w dniu 14.10.2010 r., aneks podpisany 20.12.2016 r. obowiązujący do 31.12.2039 r.
- 3) zawarciem umowy z dnia 6 czerwca 2016 r., na okres od 01.07.2016 r. do 30.06.2018 r., z (...) na realizację zadań w zakresie wylapywania, opieki, przetrzymywania oraz zapewnienia miejsca w schronisku dla bezdomnych zwierząt pochodzących z terenu Gminy (...):
- 4) zawarciem dnia 14 listopada 2014 r. umowy z (...) prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo (...) na wykonanie zadania pn. „*Prowadzenie akcji zimowego utrzymania dróg i ulic będących w zarządzie (...) przez okres 4 sezonów zimowych*” na sezony zimowe: 2014/2015, 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018 oraz dnia (...) grudnia 2014 r. Aneksu nr (...) do wymienionej umowy z dnia (...) listopada 2014 r. Umowa oraz Aneks nr (...) zostały zawarte na czas określony od dnia (...) października 2014 r. do dnia (...) kwietnia 2018 r.

W budżecie na 2014 rok, 2015 rok oraz 2016 rok Rada Gminy (...) ustaliła wysokość sumy, do której Wójt Gminy (...) może samodzielnie zaciągać zobowiązania (art. 18 ust. 2 pkt 10 o samorządzie gminnym), są to:

- a) w 2014 r. - do kwoty 500.000 zł (§ 8 uchwały Nr (...) z dnia (...) stycznia 2014 r. w sprawie uchwały budżetowej na 2014 r.);
- b) w 2015 r. - do kwoty 500.000 zł (§ 8 uchwały (...) z dnia (...) stycznia 2015 r. w sprawie uchwały budżetowej na 2015 r.);
- c) w 2016 r. - do kwoty 300.000 zł (§ 8 uchwały Nr (...) z dnia (...) grudnia 2015 r. w sprawie uchwały budżetowej na 2016 r.).

Powyższe stanowi naruszenie przepisów art. 46 ust. 1, art. 261 i art. 228 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz.2077). tj. winnym popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych z **art. 15** ustawy z dnia 17 grudnia

2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1311 ze zm.).”

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

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458) zwanej dalej uodnfp, 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

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu, zwana dalej RKO, uznała (...) – pełniącego w czasie popełnienia naruszeń funkcję Wójta Gminy (...), winnym popełnienia czynów polegających na zaciągnięciu zobowiązań bez upoważnienia, w związku z:

- 1) zawarciem w dniu 23 czerwca 2015 r. umowy na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych z terenu Gminy (...), której termin realizacji wykroczał poza rok budżetowy 2015,
- 2) zawarciem:
 - a) umowy z dnia 23 grudnia 2014 r. na prowadzenie punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, której termin realizacji wykroczał poza rok budżetowy 2014,
 - b) umowy z dnia 7 stycznia 2015 r. na zagospodarowanie odpadów komunalnych, której termin realizacji wykroczał poza rok budżetowy 2015,
 - c) aneksu nr (...) z dnia (...) grudnia 2016 r. do umowy wykonawczej na świadczenie usług publicznych w wykonaniu obowiązków służby publicznej dotyczących odbierania odpadów, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, utrzymania składowisk odpadów zawartej w dniu 14 października 2010 r.,

Sygn. akt BDF1.4800.60.2018

- 3) zawarciem umowy z dnia 6 czerwca 2016 r., na okres od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. na realizację zadań w zakresie wyłapywania, opieki, przetrzymywania oraz zapewnienia miejsca w schronisku dla bezdomnych zwierząt;
- 4) zawarciem dnia (...) listopada 2014 r. umowy na wykonanie zadania pn. „*Prowadzenie akcji zimowego utrzymania dróg i ulic będących w zarządzie Gminy (...) przez okres 4 sezonów zimowych*” na sezony zimowe: 2014/2015, 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018 oraz dnia 29 grudnia 2014 r. aneksu nr 1 do wymienionej umowy - umowa oraz aneks nr 1 zostały zawarte na czas określony od dnia 25 października 2014 r. do dnia 25 kwietnia 2018 r.

W ocenie RKO doszło do naruszenia przepisów art. 46 ust. 1, art. 261 i art. 228 ust. 1 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych i stanowiło czyn stypizowany w art. 15 uondfp, a w konsekwencji na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 uondfp wymierzono karę upomnienia.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO ustaliła i zważyła, co następuje.

Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy bezspornie potwierdza stan faktyczny polegający na zawarciu przez Gminę (...), reprezentowaną przez Obwinionego - Wójta Gminy (...):

- 1) dnia 23.06.2015 r. umowy z firmą Przedsiębiorstwo (...), na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych z terenu Gminy (...), której termin realizacji wykroczył poza rok budżetowy 2015,
- 2) umów ze spółką Zakład (...) dotyczących przyjęcia i zagospodarowania odpadów z terenu gminy (...):
 - a) umowy z dnia 23.12.2014 r. na prowadzenie punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych dla mieszkańców Gminy (...), której termin realizacji wykroczył poza rok budżetowy 2014,
 - b) umowy z dnia 07.01.2015 r. na zagospodarowanie odpadów komunalnych, której termin realizacji wykroczył poza rok budżetowy 2015,
 - c) aneksu nr 1 do umowy wykonawczej na świadczenie usług publicznych w wykonaniu obowiązków służby publicznej dotyczących odbierania odpadów, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, utrzymania składowisk odpadów zawartej w dniu 14.10.2010 r., (aneks podpisany 20.12.2016 r. obowiązujący do 31.12.2039 r.),

Sygn. akt BDF1.4800.60.2018

- 3) umowy z dnia 6 czerwca 2016 r., na okres od 01.07.2016 r. do 30.06.2018 r., z (...) na realizację zadań w zakresie wyłapywania, opieki, przetrzymywania oraz zapewnienia miejsca w schronisku dla bezdomnych zwierząt pochodzących z terenu Gminy (...),
- 4) umowy dnia 14 listopada 2014 r. z (...) prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo (...) na wykonanie zadania pn. „*Prowadzenie akcji zimowego utrzymania dróg i ulic będących w zarządzie Gminy (...) przez okres 4 sezonów zimowych*” na sezony zimowe: 2014/2015, 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018 oraz dnia 29 grudnia 2014 r. aneksu nr 1 do wymienionej umowy z dnia 14 listopada 2014 r. Umowa oraz aneks nr 1 zostały zawarte na czas określony od dnia 25 października 2014 r. do dnia 25 kwietnia 2018 r.

Nie budzi również wątpliwości, że w budżecie na 2014 rok, 2015 rok oraz 2016 rok Rada Gminy (...) ustaliła wysokość sumy, do której Wójt Gminy (...) może samodzielnie zaciągać zobowiązania (art. 18 ust. 2 pkt. 10 o samorządzie gminnym), i tak:

- w 2014 r. - do kwoty 500.000 zł (§ 8 uchwały Nr (...) z dnia (...) stycznia 2014 r. w sprawie uchwały budżetowej na 2014 r.);
- w 2015 r. - do kwoty 500.000 zł (§ 8 uchwały Nr (...) z dnia (...) stycznia 2015 r. w sprawie uchwały budżetowej na 2015 r.);
- w 2016 r. - do kwoty 300.000 zł (§ 8 uchwały Nr (...) z dnia (...) grudnia 2015 r. w sprawie uchwały budżetowej na 2016 r.).

Obowiązujący na dzień zawarcia umowy z dnia 23.06.2015 r. (pkt. 1 powyżej) „Wykazu przedsięwzięć do WPF” określony w załączniku do Uchwały Nr (...) Rady Gminy (...) z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2015-2022 z późniejszymi zmianami nie zawierał przedsięwzięcia objętego wyżej wymienioną umową.

Zobowiązanie wynikające z umowy zawartej z firmą (...) wprowadzono do wykazu przedsięwzięć do WPF obowiązującego w 2015 roku, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały nr (...) Rady Gminy (...) z dnia 30 grudnia 2015 r. łącznie z przedsięwzięciem zagospodarowanie odpadów komunalnych (limit na 2015 r. 560.000 zł, limit na 2016 r. 530.000 zł, limit na 2017 r. 550.000,00 zł, limit na 2018 r. 160.000 zł i limit na 2019 r. 160.000 zł).

Sygn. akt BDF1.4800.60.2018

Zobowiązanie to ujęto również w wykazie przedsięwzięć do WPF stanowiącym załącznik nr 2 do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2016 - 2022 uchwalonej przez Radę Gminy (...) uchwałą Nr (...) z dnia 16 grudnia 2015 r., z późniejszymi zmianami (limit zobowiązań na 2016 r. 530.000 zł, limit na 2017 r. 550.000 zł, limit na 2018 r. 160.000 zł i limit na 2017 r. 160.000 zł, do końca roku bez zmian).

Takie same limity na przedsięwzięcie „*Usługa odbioru, wywozu i zagospodarowania odpadów komunalnych*” określono we wykazie przedsięwzięć do WPF stanowiącym załącznik nr 2 do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2017 - 2025 uchwalonej przez Radę Gminy (...) uchwałą Nr (...) z dnia (...) grudnia 2016 r. zmienionej uchwałą Nr (...) z dnia (...) marca 2017 r. oraz uchwałą Nr (...) z dnia (...) czerwca 2017 r. (na dzień kontroli bez zmian limitów na to przedsięwzięcie).

Uchwałą Nr (...) z dnia (...) stycznia 2015 r. Rada Gminy (...) upoważniła Wójta Gminy do:

- 1) zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć wieloletnich,
- 2) zaciągnięcia zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania Gminy i których płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Jednak powyższe upoważnienie nie mogło stanowić podstawy do zaciągnięcia zobowiązań objętych niniejszym postępowaniem, bowiem umowa w zakresie odbioru odpadów komunalnych nie mieści się w katalogu zadań, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki.

Gmina (...) reprezentowana przez Obwinionego, zawarła również umowy ze spółką Zakład Zagospodarowania Odpadów Olszowa Sp. z o.o. dotyczące przyjęcia i zagospodarowania odpadów z terenu gminy (...):

- umowa z dnia 23.12.2014 r. na prowadzenie punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych dla mieszkańców Gminy (...), której termin realizacji wykraczał poza rok budżetowy 2014,
- umowa z dnia 07.01.2015 r. na zagospodarowanie odpadów komunalnych, której termin realizacji wykraczał poza rok budżetowy 2015,
- aneks nr 1 do umowy wykonawczej na świadczenie usług publicznych w wykonaniu obowiązków służby publicznej dotyczących odbierania odpadów, odzysku i

unieszkodliwiania odpadów komunalnych, utrzymania składowisk odpadów zawartej w dniu 14.10.2010 r. (aneks podpisany 20.12.2016 r. obowiązujący do 31.12.2039 r.).

Z uwagi na to, że termin realizacji każdej z umów przekraczał rok budżetowy, w którym zawarto daną umowę, zobowiązanie wynikające z każdej z tych umów winno być ujęte jako przedsięwzięcie w wykazie do WPF Gminy (...) na dzień zawarcia umowy, o czym stanowią przepisy art. 226 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Z uchwalanych przez Radę Gminy (...) wieloletnich prognoz finansowych Gminy (...) na lata 2014 - 2022 oraz 2015 - 2022 wynika, że:

- 1) przedsięwzięcie określone umową z dnia 23.12.2015 r. na prowadzenie punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych nie było ujęte we wykazach przedsięwzięć do WPF stanowiących załączniki nr 2 do uchwały Rady Gminy (...) nr (...) z dnia (...) stycznia 2014 r. ze zmianami oraz do uchwały Rady Gminy (...) nr (...) z dnia (...) stycznia 2015 r. ze zmianami obowiązującymi do dnia 29.12.2015 r.,
- 2) przedsięwzięcie określone umową z dnia 07.01.2015 r. na zagospodarowanie odpadów komunalnych nie było ujęte we wykazie przedsięwzięć do WPF stanowiącym załącznik nr (...) do uchwały Rady Gminy (...) nr (...) z dnia (...) stycznia 2015 r. ze zmianami obowiązującymi do dnia (...).12.2015 r.
- 3) zobowiązania wynikające z Aneksu nr (...) do Umowy wykonawczej na dzień podpisania aneksu (...).12.2016 r. ujęto we wykazie przedsięwzięć do WPF za okres od 2016-2019 natomiast zobowiązania za okres od 2020 r. do 2039 r. nie zostały ujęte we wykazach przedsięwzięć do WPF.

Zobowiązania wynikające z umów zwartych ze spółką Zakład Zagospodarowania Odpadów Olszowa Sp. z o.o. wprowadzono do wykazu przedsięwzięć WPF na lata 2015 - 2022 uchwałą Nr (...) Rady Gminy (...) z dnia (...) grudnia 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2015 - 2022; zobowiązanie ujęto łącznie z przedsięwzięciem dotyczącym odbioru i wywozu odpadów, wynikającym z umowy zawartej z firmą (...).

Łączne nakłady finansowe ustalono w wysokości 1.960.000,00 zł, z tego: limit na 2015 r. 560.000 zł, limit na 2016 r. 530.000 zł, limit na 2017 r. 550.000,00 zł, limit na 2018 r. 160.000,00 zł i limit na 2019 r. 160.000,00 zł).

Sygn. akt BDF1.4800.60.2018

Następnie zobowiązania te wprowadzono do wykazu przedsięwzięć do WPF na lata 2016 - 2022 uchwalonego przez Radę Gminy (...) uchwałą Nr (...) z dnia 16 grudnia 2015r., z późniejszymi zmianami oraz do wykazu przedsięwzięć do WPF na lata 2017 - 2025 uchwalonego przez Radę Gminy (...) uchwałą Nr (...) z dnia (...) grudnia 2016r. z późniejszymi zmianami. Limity zobowiązań na to przedsięwzięcie na lata od 2016 do 2019 określono jak wyżej i nie uległy zmianie do końca lipca 2017 r.

W uchwałach budżetowych w latach 2014-2016 Rada Gminy (...) ustalała kwoty do której każdego roku, którego uchwała dotyczyła, Wójt mógł samodzielnie zaciągać zobowiązania, a mianowicie:

- w uchwale budżetowej Nr (...) Rady Gminy (...) z dnia (...) stycznia 2014 roku w sprawie: uchwały budżetowej na 2014 rok – 500.000 zł,
- w uchwale budżetowej Nr (...) Rady Gminy (...) z dnia (...) stycznia 2015 roku w sprawie: uchwały budżetowej na 2015 rok – 500.000 zł,
- w uchwale budżetowej Nr (...) Rady Gminy (...) z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie: uchwały budżetowej na 2016 rok – 300.000 zł.

W ocenie RKO, upoważnienia dla Wójta Gminy (...) zawarte w uchwałach w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy (...) i w uchwałach budżetowych na 2015 r., na 2016 r. i na 2017 r. nie mogły stanowić podstawy do zaciągnięcia zobowiązań objętych wyżej opisanymi umowami, bowiem zadanie zagospodarowania odpadów komunalnych nie mieści się w katalogu zadań, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki.

Gmina (...) reprezentowana przez Wójta Gminy zawarła umowy, których termin realizacji wykraczał poza rok budżetowy w którym umowy te zostały zawarte, a mianowicie:

- 1) umowę z dnia 6 czerwca 2016 r. na okres od 01.07.2016 r. do 30.06.2018 r. na realizację zadań w zakresie wyłapywania, opieki, przetrzymywania oraz zapewnienia miejsca w schronisku dla bezdomnych zwierząt pochodzących z terenu Gminy (...) z (...), prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą: (...). W umowie tej nie określono łącznej jej wartości. Określono ceny jednostkowe za wykonane przez zleceniobiorcę usługi, takie jak opłata za wyłapanie jednego zwierzęcia, dostarczenie do schroniska wyłapanego zwierzęcia, utrzymanie i pobyt zwierzęcia w schronisku za

każdą dobę. Z tytułu realizacji postanowień w/w umowy Gmina (...) od 01.07.2014 r. do końca czerwca 2017 r. poniosła wydatki w kwocie łącznej brutto 31.660,20 zł

- 2) umowę z dnia 14 listopada 2014 roku (...) prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo (...) (...) na wykonanie zadania pn. „*Prowadzenie akcji zimowego utrzymania dróg i ulic będących w zarządzie Gminy (...) przez okres 4 sezonów zimowych*”. Zgodnie z postanowieniami umowy Wykonawca przyjął do wykonania prowadzenie akcji zimowego utrzymania dróg i ulic będących w zarządzie Gminy (...) przez okres czterech kolejnych sezonów zimowych: 2014/2015, 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018. W postanowieniach umowy nie określono łącznej wartości umowy. Wynagrodzenie dla Wykonawcy ustalone zostało w postanowieniach umowy wg jednostkowych stawek cenowych za 1 godzinę pracy określonego w umowie sprzętu oraz wynagrodzenie ryczałtowe pokrywające koszty utrzymywania dyżurów i pełnej gotowości do prowadzenia akcji zimowego utrzymania dróg w wysokości 10.000 zł brutto. Umowa została zawarta na czas określony od dnia 25 października 2014 roku do dnia 25 kwietnia 2018 roku.

Uchwałami Rady Gminy (...) w sprawie: uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...):

- na lata 2014 - 2020 - nr (...) z dnia (...) stycznia 2014 r.,
- na lata 2015 - 2022 - nr (...) z dnia (...) stycznia 2015,
- na lata 2016 - 2022 - nr (...) z dnia (...) grudnia 2015 r.

Rada Gminy (...) upoważniła Wójta Gminy, m.in. do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć oraz do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania Gminy i których płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Według stanu na dzień zawarcia umów:

- z dnia 6 czerwca 2016 r. na realizację zadań w zakresie wyłapywania, opieki, przetrzymywania oraz zapewnienia miejsca w schronisku dla bezdomnych zwierząt pochodzących z terenu Gminy (...),

Sygn. akt BDF1.4800.60.2018

- z dnia 14 listopada 2014 r. na wykonanie zadania pn. „*Prowadzenie akcji zimowego utrzymania dróg i ulic będących w zarządzie Gminy (...) przez okres 4 sezonów zimowych*”,

przedsięwzięcia określone tymi umowami nie były ujęte w wykazie przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej określonej w załącznik nr 2 do uchwalanej przez Radę Gminy (...) Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2014 - 2020 uchwałą nr (...) z dnia 20 stycznia 2014 r. Przedsięwzięć tych nie ujęto również w zmianach dokonywanych w tej Prognozie.

Natomiast przedsięwzięcia określone umową z dnia 6 czerwca 2016 r. na realizację zadań w zakresie wyłapywania, opieki, przetrzymywania oraz zapewnienia miejsca w schronisku dla bezdomnych zwierząt pochodzących z terenu Gminy (...), nie były ujęte w żadnym z wykazów przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej określonych w załącznikach nr 2 do następnych, uchwalanych przez Radę Gminy (...) Wieloletnich Prognoz Finansowych Gminy (...) na lata 2016 - 2022 uchwałą nr (...) z dnia (...) 12.2015 r. ze zmianami.

Przedsięwzięcia określone umową z dnia 14 listopada 2014 roku na „*Prowadzenie akcji zimowego utrzymania dróg i ulic będących w zarządzie Gminy (...) przez okres 4 sezonów zimowych*”, wprowadzono do wykazu przedsięwzięć WPF na lata 2015 - 2022 uchwałą (...) Rady Gminy (...) dnia 30 grudnia 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2016-2022 i ujęte były w wykazie przedsięwzięć WPF na lata 2015 - 2022 uchwalonym uchwałą nr (...) Rady Gminy (...) z dnia (...) 12.2015 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2016 - 2022.

Terminy realizacji umów będących przedmiotem postępowania, przekraczały rok budżetowy, w którym były one zawierane, zobowiązania z nich wynikające winny być zatem ujęte jako przedsięwzięcia w wykazie do WPF Gminy (...) na dzień zawarcia umowy, zgodnie z przepisami art. 226 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Upoważnienia dla Wójta Gminy (...) zawarte w uchwałach w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) i w uchwałach budżetowych na 2015 r., na 2016 r. i na 2017 r. nie mogły stanowić podstawy do zaciągnięcia zobowiązań objętych wyżej opisanymi umowami.

Obwiniony odniósł się do postawionych zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych w piśmie z dnia 29 listopada 2017 r.

RKO nie podzieliła twierdzeń Obwinionego, że działał on w ramach upoważnienia do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania gminy i z których terminy płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Ustanowienie upoważnienia wynika z art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W doktrynie wskazuje się, że: *„zamieszczenie w WPF takiego upoważnienia dla organu wykonawczego jest konieczne, ponieważ zawsze może się okazać, że dla realizacji usług niezbędnych dla funkcjonowania jednostki potrzebne jest zawarcie umowy, na podstawie której płatności będą realizowane w kolejnych latach (np. na dostarczenie energii cieplnej, usługi telekomunikacyjne). W omawianym przypadku - w przeciwieństwie do upoważnienia do zaciągania zobowiązań wynikających z planu wieloletnich przedsięwzięć - nie powinna być wskazywana żadna kwota (na którą zobowiązanie przyszłe ma opiewać). Twierdzenie to wynika nie tylko i nie przede wszystkim z faktu, iż nie można dokładnie przewidzieć kwoty późniejszych wydatków (realizowanych na podstawie wystawianych faktur za zrealizowane usługi), ale głównie z tego powodu, iż tego typu umowy nie zawierają żadnego określenia kwotowego (w sensie zobowiązaniowym, ponieważ mogą być ujęte stawki za jednostkę dostarczonej usługi), a ponadto służyć mają zapewnieniu ciągłości działania jednostki (są to zatem wydatki konieczne).”*

Tym samym instytucja umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy sprowadza się więc przede wszystkim do umów w zakresie zaopatrzenia w niezbędne media. Innych umów może dotyczyć wówczas, gdy ze względu na specyfikę zobowiązania, umowy te nie zawierają żadnego określenia kwotowego (w sensie zobowiązaniowym, ponieważ mogą być ujęte stawki za jednostkę dostarczonej usługi), a ponadto służyć mają zapewnieniu ciągłości działania jednostki.

Umowy, które objęte są niniejszym postępowaniem, dotyczyły zadań, które powinny były zostać ujęte jako przedsięwzięcia w rozumieniu art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, a ich zawarcie powinno nastąpić na podstawie upoważnienia określonego w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w oparciu o art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Przedsięwzięcia to *„wieloletnie programy, projekty lub zadania”*,

które są określone poprzez: nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, a także limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań, i które powinny być ujęte w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

W tym przypadku należy przyjąć, że doszło do zarzucanych we wniosku o ukaranie naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Opisane umowy nie mieszczą się w katalogu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki. Zawarcie umów nie zostało poprzedzone ujęciem danego zadania w WPF, z jednoczesnym uzyskaniem upoważnienia do zaciągania zobowiązań (o którym mowa w art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych), jak również w uchwale budżetowej nie została określona (na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym) kwota, do której burmistrz może samodzielnie zaciągać zobowiązania.

Tym samym naruszone zostały przepisy art. 46 ust. 1, art. 261 i art. 228 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), a w konsekwencji bezprawne działania obwinionego wypełniły znamiona deliktu z art. 15 uondfp.

Rozpatrywane czyny spełniają zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 15 uondfp stanowiącym, iż *„naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.”*

Poglądy doktryny jak i orzecznictwa wskazują, że *„...ani ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ani ustawa o finansach publicznych nie formułują legalnej definicji terminu „zobowiązanie”. 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”* (orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 15 października 2012 r., BDF1/4900/69/69/12/2054).

Ludmiła Lipiec-Warzecha: Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wyd. II, Komentarze LEX).

Z kolei w ustawie o finansach publicznych, ustawodawca regulując kwestie związane z zaciąganiem zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych zawsze odnosi się do działań mających przełożenie na budżet lub plan finansowy danej jednostki bądź też (w przypadku zamierzeń wieloletnich) na wieloletnią prognozę finansową, czyli do zobowiązań pieniężnych (finansowych).

Przepis art. 15 uoondfp obliguje kierownika jednostki finansów publicznych, a także wszystkie inne osoby mogące skutecznie zaciągać zobowiązania, do dokonywania takich czynności jedynie w granicach posiadanego upoważnienia. Upoważnieniem jest wynikająca z przepisów prawa lub zdarzeń prawnych kompetencja do zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne. *„Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może zaciągać zobowiązania możliwe do sfinansowania tylko w danym roku budżetowym. Zobowiązania wykraczające poza rok budżetowy, a obciążające wydatki budżetu następnego roku, mogą być zaciągane przez organ wykonawczy tylko wtedy, gdy organ stanowiący ustanowi w uchwale budżetowej takie upoważnienie dla organu wykonawczego w ramach sumy określonej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 10 u.s.g. lub udzieli upoważnienia na podstawie ustawy o finansach publicznych. (orzeczenie GKO z dnia 17 czerwca 2010 r., BDF1/4900/34/40/RN-17/10/984, LEX nr 786523)”* - L. Lipiec-Warzecha: Komentarz do art. 15 ustawy o finansach publicznych. Komentarze LEX).

Obwiniony, jako osoba, która w imieniu Gminy (...) zawarła te umowy, ponosi podmiotową odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 15 uoondfp, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, odpowiedzialności podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych, którzy - jak wynika z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - są odpowiedzialni za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Zgodnie z przepisami art. 19 ust. 1 i 2 uoondfp:

„ 1. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

2. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli

naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych”.

Orzecznictwo administracyjne i sądowo-administracyjne wypracowało wzorzec osoby, która czy to wprost z mocy ustawy jak i umocowania wynikającego z ustawy dysponuje środkami publicznymi. Osoba taka winna m. innymi posiadać odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie oraz indywidualne predyspozycje, pozwalające na gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych oraz gospodarowanie mieniem w imieniu jednostki sektora finansów publicznych, w sposób zgodny z prawem.

I tak wskazuje się, że *„z racji pełnionej funkcji osoba ta powinna znać zasady wydatkowania środków publicznych i konsekwencje ich naruszenia, a w razie wątpliwości interpretacyjnych powinien dokładnie przeanalizować sytuację i przepisy przed podjęciem decyzji”* (orzeczenie GKO z dnia 26 lipca 2004 r., DF/GKO/Odw.-32/43-45/RN-10- 12/2004/521, niepubl.).

Wina stanowi podmiotową (subiektywną) podstawę odpowiedzialności. Wina zachodzi wówczas, gdy sprawcy naruszenia postawić można zarzut popełnienia czynu zabronionego, przy czym zarzut ten oparty jest na możliwości dania posłuchu normie prawnej. Jak wynika z doktryny oraz orzecznictwa GKO *„dla przypisania komuś winy niezbędna jest obiektywna niewłaściwość, to znaczy bezprawność postępowania, polegająca na sprzeczności z ustawą”* (orzeczenie GKO DF/GKO/Odw.-46/62/2002. LEX nr 196184) a więc niedanie przez Obwinionego posłuchu normie prawnej mimo, iż Obwiniony miał obiektywnie możliwość postąpienia zgodnie z tą normą stanowi przesłankę przypisania winy za zarzucane czyny.

RKO nie znalazła podstaw do umorzenia postępowania ani nie znalazła okoliczności łagodzących dających podstawę do odstąpienia od ukarania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Czyny naruszające dyscyplinę finansów publicznych wystąpiły, czego nie negował Obwiniony w swoich wyjaśnieniach.

Nie budzi wątpliwości, że Obwinionemu, który jako wójt gminy w jej imieniu zawarł umowy, o których mowa w niniejszym postępowaniu - nie posiadając wymaganego przepisami upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania z nich wynikającego - można przypisać winę za takie bezprawne działanie, a tym samym odpowiedzialność za zarzucany delikt z art. 15 uoandfp.

Obwiniony miał możliwość uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych w tym zakresie. Z uwagi na to, że opisane zadania powinny być traktowane jako przedsięwzięcia powinien był uwzględnić je w projekcie uchwał w sprawie WPF, gdyż zgodnie z art. 230 ust. 1 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Obwiniony w tym przypadku bezpodstawnie przyjął, że posiada stosowne upoważnienia, a zadania wynikające z umów nie muszą znaleźć się w WPF jako przedsięwzięcia wieloletnie.

RKO uznała, że wymierzona Obwinionemu kara upomnienia, jest adekwatna do stopnia zawinienia i szkodliwości zarzucanych czynów, których stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest więcej niż znikomy, gdyż naruszone zostały podstawowe zasady zaciągania zobowiązań. Obwiniony nie był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stąd też w ocenie RKO wymierzona kara winna dodatkowo spełnić stosowną rolę prewencyjną.

Od powyższego orzeczenia odwołanie złożył Obwiniony, w którym zarzucił błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie art. 15 uońdnp. W odwołaniu wskazano, że ustawa o finansach publicznych nie precyzuje jakiego rodzaju zobowiązania należy zaliczyć do takich, które wynikają z potrzeby zapewnienia ciągłości działania jednostki. Gdyby wolą ustawodawcy było, uszczegółowienie tego zapisu, to znalazłby się on w ustawie, a wobec braku takowego rada gminy decyduje o zakresie upoważnienia wójta do zaciągania zobowiązań skutkujących wydatkami budżetów lat kolejnych. Dla potrzeb niniejszej sprawy Obwiniony stwierdza, że posiadał stosowne upoważnienie.

Ponadto Obwiniony podkreślił, że zawarte przez gminę umowy dotyczące odbierania i zagospodarowania odpadów, odśnieżania ulic i wylapywania bezdomnych zwierząt muszą być realizowane w sposób ciągły. Przy zawieraniu takich umów nie można dokładnie przewidzieć jaki wydatek poniesie gmina, a stąd w tego rodzaju umowach określona jest stawka za poszczególne usługi i maksymalna kwota zobowiązania.

Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

W niniejszej sprawie stan faktyczny nie jest sporny, a ustalenia poczynione przez RKO w toku wcześniejszego postępowania GKO uznaje za własne.

Pierwszym obowiązkiem GKO jest ustalenie, czy w sprawie znajduje zastosowanie art. 24 ust. 1 uondfp, zgodnie z którym jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy.

Stosownie do art. 21 uondfp naruszenie dyscypliny finansów publicznych uważa się za dokonane w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był zobowiązany. Stosownie do art. 15 uondfp, w czasie popełnienia czynu, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań. W wyniku zmian dokonanych w roku 2017 dotychczasową treść przepisu oznaczono jako art. 15 ust. 1 uondfp, przy czym jego brzmienie nieznacznie zmodyfikowano (modyfikacje te nie mają znaczenia dla oceny czynów przypisanych Obwinionemu). W tym stanie rzeczy podstawą orzekania jest art. 15 ust. 1 uondfp, albowiem przepis obowiązujący w czasie popełnienia czynu nie jest względniejszy dla sprawcy. W odniesieniu do art. 226 i 228 ustawy o finansach publicznych ustawodawca nie poczynił żadnych zmian.

GKO podziela poglądy prawne organu pierwszej instancji. W szczególności RKO prawidłowo oceniła wyżej opisaną umowę zawierane przez Gminę (...) wykluczając możliwość ich zakwalifikowania do umów, których realizacja jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki.

W odniesieniu do treści odwołania rozważenia wymagają zapisy art. 226 ust. 3 i art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Stosownie do art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań:

- 1) związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć;
- 2) z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Sygn. akt BDF1.4800.60.2018

Przepis ten wprowadza podział zobowiązań na dwie całkowicie odrębne kategorie, a w konsekwencji obowiązek ich uwzględniania przy zaciąganiu zobowiązań. Zaklasyfikowanie konkretnej umowy zawartej przez Gminę (...) do określonej grupy umów ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Zgodnie z art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia:

- 1) nazwę i cel;
- 2) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia;
- 3) okres realizacji i łączne nakłady finansowe;
- 4) limity wydatków w poszczególnych latach;
- 5) limit zobowiązań.

W przypadku umów, których zawarcie stało się przyczyną wszczęcia postępowania możliwe było określenie każdego z powyższych elementów. Dla potrzeb niniejszej sprawy istotne znaczenie ma rozważenie spełnienia wymogów w zakresie określenia celu przedsięwzięcia oraz limitu wydatków i zobowiązań. Cele poszczególnych umów można byłoby oznaczyć następująco:

- zapewnienie warunków utrzymania porządku i czystości w gminie - dla umów, których przedmiotem jest świadczenie usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych oraz prowadzenie punktu selektywnej ich zbiórki,
- zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i opieki bezdomnym zwierzętom – dla umowy, której przedmiotem jest wyłapywanie, opieka, przetrzymywanie oraz zapewnienie miejsca w schronisku dla bezdomnych zwierząt,
- zapewnienie przejezdności dróg w sezonie zimowym – dla umowy o świadczenie usług zimowego utrzymania dróg i ulic.

Przedstawiony wyżej, - lub podobny - sposób określenia celu przedsięwzięcia jest powszechnie stosowany w uchwałach w sprawie wieloletnich prognoz finansowych i nie jest on kwestionowany. Cel tego rodzaju umów nie jest określany jako zapewnienie ciągłości działania jednostki lecz jest on ujęty w sposób skonkretyzowany, stosownie do przewidzianych w ustawach zadań gmin.

Dla potrzeb każdej z tego rodzaju umów możliwe jest mniej lub bardziej precyzyjne określenie limitu wydatków i zobowiązań. W tym miejscu podkreślenia wymaga fakt, że przedmiotem uchwały jest prognoza, a więc zaledwie przewidywania co do zaistnienia określonych zdarzeń (np. wysokości wydatków i zobowiązań), które nie muszą w pełni pokryć się z rzeczywistością. Co więcej, jest to prognoza wieloletnia, a więc margines ewentualnego błędu jest odpowiednio wyższy. Przy dochowaniu należytej staranności należało przyjąć dla potrzeb obliczeń w miarę możliwości wiarygodne parametry, nawet jeżeli – jak wskazał to Obwiniony w odniesieniu do umów dotyczących odpadów – parametrów tych była znaczna liczba, a przypisanie tym parametrom określonych wartości było znacznie utrudnione.

W świetle wywodów RKO oraz powyższych rozważań zaciągnięte przez Wójta Gminy (...) zobowiązania mieszczą się w kategorii zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w wieloletniej prognozie przedsięwzięć (art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych), a tym samym nie należą – wbrew twierdzeniom Obwinionego – do kategorii zobowiązań wynikających z umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki (art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych).

Nie budzi wątpliwości, że Obwiniony jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych odpowiedzialny za dokonanie kwestionowanych wydatków podlega odpowiedzialności podmiotowej z tytułu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2.

Obwinionemu można przypisać winę w rozumieniu art. 19 ust 2. albowiem w przypadku dołożenia należytej staranności mógł uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Dla potrzeb wykonania zadań określonych przedmiotowymi umowami obowiązkiem Obwinionego było skorzystanie z art. 230 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej należy wyłącznie do kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego – w tym przypadku obowiązek ten spoczywał na Obwinionym, a ten nie z tej możliwości nie skorzystał. Co więcej na niekorzyść Obwinionego przemawia fakt, że większość przedsięwzięć określonych wyżej wskazanymi umowami była następczo wprowadzana do wykazu przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej, zatem Obwiniony wiedział o prawidłowym sposobie działania jednak nie podejmował właściwych

działań. W tym świetle argumenty Obwinionego o tym, że umowy, które zawarł bez upoważnienia należy zaliczyć do umów, których realizacja jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, należy uznać za przyjętą linię obrony, która wobec dowiedzionych okoliczności nie może się ostać.

W konsekwencji organ pierwszej instancji prawidłowo stwierdził, że zaciągnięcie zobowiązań nastąpiło bez upoważnienia uchwałą budżetową z winy Obwinionego.

Zgodzić się także należy z orzecznym wymiarem kary w szczególności, że stanowi ona najniższą z katalogu kar. W realiach niniejszej sprawy nie można mówić o znikomej szkodliwości czynów Obwinionego dla finansów publicznych z uwagi na naruszenie jednej z podstawowych zasad gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, to jest zaciągania zobowiązań w oparciu o istniejące upoważnienie, co więcej takie nieuprawnione działanie nie miało charakteru incydentalnego oraz dotyczyło znacznych kwot. Brak jest również podstaw do szczególnego złagodzenia kary w postaci odstąpienia od ukarania, o którym mowa w art. 36 uoondfp. Obwiniony jak wykazano powyżej zaciągał wielokrotnie zobowiązania sposób nieuprawniony, łamiąc podstawowe zasady finansów publicznych, działanie takie nie może skutkować orzeczeniem wyjątkowego środka jakim jest odstąpienie od ukarania, w szczególności że rodzaj oraz okoliczności czynów o których mowa powyżej nie dają podstaw do takiego orzeczenia.