



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 18 czerwca 2012 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Alfred Beszterda <i>spr.</i>
Członkowie:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Jan Pyrcak
	<i>Członek GKO:</i>	Teresa Warszawska
Protokolant:		<i>Hanna Kąkol</i>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 czerwca 2012 r. odwołań Obwinionych (X) i (Y) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z 24 lutego 2012 r., sygn. akt: ZDB-4100-59/2011, którym uznano:

I. 1. Pana (X), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Gminy, odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej także ustawą, polegające na wykazaniu:

- w sprawozdaniu Rb-28S - roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31.12.2009 r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w ten sposób, że w sprawozdaniu wykazano łączną kwotę zobowiązań w wysokości 387.804,60 zł, zamiast 386.538,89 zł;

- w sprawozdaniu Rb-ST - roczne sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego, sporządzonym na dzień 31.12.2009 r.,

danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w ten sposób, że w sprawozdaniu wykazano stan środków na rachunku budżetu jednostki w wysokości 3.156.988,94 zł, zamiast 2.864.709,12 zł;

- w sprawozdaniu Rb-28S - miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres od początku roku do dnia 30.06.2010 r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w ten sposób, że w sprawozdaniu w kolumnie „Zobowiązania wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego – ogółem” wykazano łączną kwotę zobowiązań w wysokości 462.446,90 zł, zamiast 468.811,10 zł oraz w kolumnie „Zobowiązania wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego, w tym wymagalne powstałe w roku bieżącym” wykazano zobowiązanie w wysokości 160,41 zł, które to zobowiązanie na dzień 30.06.2010 r. nie było zobowiązaniem wymagalnym;

- w sprawozdaniu Rb-28S - roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, zbiorczo sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31.12.2009 r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w ten sposób, że w sprawozdaniu zbiorczym wykazano kwotę wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego o łącznej wartości 1.040.301,00 zł, zamiast 1.106.301,00 zł;

co narusza § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej;

II. 1. Pana (Y), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję zastępcy Burmistrza Gminy, odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na zaciągnięciu zobowiązań: (cytat z sentencji orzeczenia)

„- w dniu 21 sierpnia 2009 r. na mocy umowy nr KI.X.2222-167/2009 w dziale 710 rozdział 71035 paragraf 4270 klasyfikacji budżetowej na wykonanie zadania „Ogrodzenie cmentarza komunalnego w...” na kwotę 29.799,46 zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań ze środków publicznych określonych w planie finansowym o kwotę 6.751,46 zł,

- w dniu 28 sierpnia 2009 r. na mocy umowy nr KI.X.2222-172/2009 w dziale 710 rozdział 71035 paragraf 4270 klasyfikacji budżetowej na wykonanie zadania „Ogrodzenie cmentarza komunalnego w ...” na kwotę 25.264,97 zł z przekroczeniem zakresu

upoważnienia do zaciągania zobowiązań ze środków publicznych określone w planie finansowym o kwotę 32.016,43 zł,

- w dniu 14 września 2009 r. na mocy zlecenia nr KI/2222/193/2009 w dziale 710 rozdział 71035 paragraf 4270 klasyfikacji budżetowej na wykonanie zadania „Pomiar długości odcinka nowego ogrodzenia siatkowego na cmentarzu komunalnym z dokumentem pomiaru” na kwotę 305,00 zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań ze środków publicznych określonych w planie finansowym o kwotę 32.321,43 zł; co narusza art. 46 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.”

oraz odstąpiono od wymierzenia Obwinionym kary i obciążono kosztami postępowania,

I na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

1. uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie pkt II 1. dotyczącym uznania Pana (Y) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy;
2. uznaje Pana (Y), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję zastępcy Burmistrza Gminy, winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegających na zaciągnięciu zobowiązań:
 - 1) w dniu 21 sierpnia 2009 r. na mocy umowy nr KI.X.2222-167/2009 w dziale 710 rozdział 71035 paragraf 4270 klasyfikacji budżetowej na wykonanie zadania „Ogrodzenie cmentarza komunalnego w...” na kwotę 29.799,46 zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań ze środków publicznych określonych w planie finansowym o kwotę 6.751,46 zł,
 - 2) w dniu 28 sierpnia 2009 r. na mocy umowy nr KI.X.2222-172/2009 w dziale 710 rozdział 71035 paragraf 4270 klasyfikacji budżetowej na wykonanie zadania „Ogrodzenie cmentarza komunalnego w...” na kwotę 25.264,97 zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań ze środków publicznych określone w planie finansowym o kwotę 25.264,97 zł,
 - 3) w dniu 14 września 2009 r. na mocy zlecenia nr KI/2222/193/2009 w dziale 710 rozdział 71035 paragraf 4270 klasyfikacji budżetowej na wykonanie zadania

„Pomiar długości odcinka nowego ogrodzenia siatkowego na cmentarzu komunalnym z dokumentem pomiaru” na kwotę 305,00 zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań ze środków publicznych określonych w planie finansowym o kwotę 305,00 zł;

czym naruszył art. 46 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

II na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w pozostałym zakresie.

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.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych, pismem z dnia 21 sierpnia 2011 r. sygn. akt ZRD-4110-26/2011, wniósł do Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej o uznanie:

1. Pana (X), pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza, za odpowiedzialnego za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. nr 14, poz. 114, z późn. zm.) - dalej: uondfp, polegające na wykazaniu:
 - w sprawozdaniu Rb-28S - roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym na dzień 31.12.2009 r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w ten sposób, że w sprawozdaniu wykazano łączną kwotę zobowiązań w wysokości 387.804,60 zł, zamiast 386.538,89 zł;
 - w sprawozdaniu Rb-ST - roczne sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego, sporządzonym na dzień 31.12.2009 r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w ten sposób, że w sprawozdaniu wykazano stan środków na rachunku budżetu jednostki w wysokości 3.156.988,94 zł, zamiast 2.864.709,12 zł;
 - w sprawozdaniu Rb-28S - miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego sporządzonym za okres od początku roku do dnia 30.06.2010 r., danych niezgodnych z danymi

wynikającymi z ewidencji księgowej, w ten sposób, że w sprawozdaniu, w kolumnie „Zobowiązania wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego - ogółem”, wykazano łączną kwotę zobowiązań w wysokości 462.446,90 zł, zamiast 468.811,10 zł oraz w kolumnie „Zobowiązania wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego, w tym wymagalne powstałe w roku bieżącym”, wykazano zobowiązanie w wysokości 160,41 zł, które to zobowiązanie na dzień 30.06.2010 r. nie było zobowiązaniem wymagalnym;

- w sprawozdaniu Rb-28S - roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki, samorządu terytorialnego zbiorczo sporządzonym na dzień 31.12.2009 r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w ten sposób, że w sprawozdaniu zbiorczym wykazano kwotę wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego o łącznej wartości 1.040.301,00 zł, zamiast 1.106.301,00 zł;

które to działania były niezgodne z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

2. Pana (Y), pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Burmistrza, za odpowiedzialnego, za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 uondfp, polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań ze środków publicznych:

- na dzień 21 sierpnia 2009 r. o kwotę 6.751,46 zł,
- na dzień 28 sierpnia 2009 r. o kwotę 32.016,43 zł,
- na dzień 14 września 2009 r. o kwotę 32.321,43 zł;

co naruszało art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).

Wniosek zawierał opis czynów zarzucanych Obwinionym oraz wskazanie motywów, którymi Rzecznik kierował się przy jego sporządzaniu. Za popełnienie zarzucanych czynów Rzecznik wniósł o wymierzenie obydwu Obwinionym kar upomnienia oraz obciążenie każdego z nich obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania.

Na rozprawę wyznaczoną w I instancji na 24 lutego 2012 r. Obwinieni stawili się osobiście. Obwiniony (X), w zakresie postawionych we wniosku o ukaranie zarzutów, podtrzymał wyjaśnienia złożone w piśmie z dnia 7 września 2011 r. jak również zaznaczył, że *„sprawozdania sporządzają pracownicy Wydziału Finansowego, zatwierdza i sprawdza Zastępca Skarbnika, dodatkowo Skarbnik Gminy i w związku z tym uważam, iż na dzień sporządzenia, sprawozdanie było zgodne z ewidencją księgową. Problem polegał na tym, że system komputerowy był niespójny. Zmieniliśmy firmę, która zarządzała systemem”*.

Obwiniony (Y) podtrzymując wyjaśnienia złożone w piśmie z dnia 7 września 2011 r. zwrócił uwagę, że *„środki, które były zabezpieczone w budżecie w rozdz. 71035 były wystarczające na zadania, na które zostały podpisane umowy. Ponadto zmiany między paragrafami dokonuje Kierownik jednostki. Pracownicy Wydziału odpowiedzialnego za realizację, jak również Skarbnik, który dokonał kontrasygnaty dawali gwarancję, co do wszelkiej zgodności z obowiązującym stanem prawnym (...) w zasadzie była to wymiana na nowe ogrodzenie. Istniały ”szczętkowe” ogrodzenia. Realizacja zadań była wynikiem kontroli sanepidu (...)”*.

Obwinieni na rozprawie wnieśli o niewinnienie.

Regionalna Komisja Orzekająca przypisała Obwinionym czyny opisane w uzasadnianym orzeczeniu. Uznała, że sprawozdania wykazujące dane niezgodne ze stanem wynikającym z ksiąg rachunkowych Urzędu zostały złożone (podpisane) przez Obwinionego (X). Ponadto Komisja I instancji stwierdziła, że plan wydatków na 2009 r. został ustalony uchwałą budżetową nr XXVIII/254/09 Rady Miejskiej z dnia 21.01.2009 r. oraz planem finansowym określonym zarządzeniem nr 836/09 Burmistrza z 23.01.2009 r. Na dzień 21.08.2009 r. plan wydatków w dziale 710, rozdziale 71035 § 4270 klasyfikacji budżetowej przewidywał 25.000,00 zł, przy czym w dniu 24.04.2009 r., na podstawie zlecenia nr KI/2222/78/2009 zaciągnięto zobowiązanie finansowane ze środków zarezerwowanych w tej podziałce klasyfikacji budżetowej. W dniach 21.08.2009 r., 28.08.2009 r. i 14.09.2009 r. Gmina reprezentowana przez Zastępcę Burmistrza (Y) zaciągnęła zobowiązania (wskazane w uzasadnianym orzeczeniu) obciążające budżet Gminy, przekraczające zakres upoważnienia o kwotę łączną 32.016,43 zł. Plan wydatków w przedmiotowej podziałce klasyfikacji budżetowej zwiększony został dopiero w dniu 25.09.2009 r. zarządzeniem nr 1114/09 Burmistrza o kwotę 31.170,00 zł oraz w dniu 20.10.2009 r. zarządzeniem nr 1142 Burmistrza o kwotę 223,00 zł i wynosił 56.393,00 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia, Regionalna Komisja Orzekająca wskazała, że dla potrzeby materialnoprawnej oceny obydwu rozpoznawanych spraw przyjęła stosowanie norm obowiązujących w czasie orzekania. Analizując bowiem konsekwencje wejścia w życie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 240, poz. 1429) Komisja uznała, że żaden z poprzednio obowiązujących przepisów nie jest względniejszy dla Obwinionego, a skoro tak, to kierując się zasadą określoną w art. 24 uoondfp przyznającą priorytet ustawie nowej, jako podstawie orzekania, a ustawie starej jedynie wówczas, gdy jest ona względniejsza dla sprawcy, Komisja I instancji uznała, iż w niniejszej sprawie zastosowanie ma ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania.

Komisja I instancji wywodziła w uzasadnieniu wydanego orzeczenia, że sprawozdania budżetowe są jednym z bardzo ważnych elementów spełnienia zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, a także pozwalają ocenić realizację wpływów i wydatków budżetowych w ciągu roku budżetowego, jak również po jego zakończeniu.

Stosownie do art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych sporządzają sprawozdania z wykonania procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem.

Zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno - rachunkowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Tym samym wykazanie w sprawozdaniach budżetowych, podpisanych przez Obwinionego (X) danych niezgodnych z ewidencją księgową stanowi naruszenie ww. przepisów. Powyższe oznacza wypełnienie znamion czynu, określonego w art. 18 pkt 2 uoondfp, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W odniesieniu do strony podmiotowej, Komisja Orzekająca I instancji podzieliła pogląd Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wyrażony we wniosku o ukaranie.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 uo ndfp odpowiedzialność ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Odpowiedzialność Pana (X) w rozpatrywanym zakresie związana jest z powoływaną dyspozycją § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Sprawozdanie budżetowe powstaje z chwilą złożenia na nim podpisu przez kierownika jednostki niezależnie od tego, kto technicznie je sporządził i kto ponad osobę kierownika jednostki podpisał to sprawozdanie. Podpis kierownika jednostki na tym sprawozdaniu oraz czynności skutecznego pod względem prawnym przekazania sprawozdania odbiorcy są czynnościami z zakresu reprezentacji jednostki. Ustawodawca wyraźnie powierzył te czynności osobie mającej kompetencje do działania za jednostkę, co oznacza, że mieszczą się one w zakresie reprezentacji. Zakresu reprezentacji nie można przenieść ani ograniczyć ze skutkiem wobec osób trzecich. Tylko wyraźne zastrzeżenie w przepisach ustawy mogłoby stanowić o możliwości powierzenia określonych kompetencji innemu pracownikowi. Takich zastrzeżeń, co do sprawozdawczości budżetowej nie ma. Nie obejmuje ich przepis art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zezwalający na powierzenie pracownikom jednostki sektora finansów publicznych określonych obowiązków, ale tylko w zakresie gospodarki finansowej. Nie przewiduje ich też przepis art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, określający z mocy ustawy zakres obowiązków Głównego Księgowego takiej jednostki. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt V SA/Wa 103/10 z 26 kwietnia 2010 r.)

Komisja I instancji wskazała, że zebrany materiał dowodowy w pełni potwierdza, że Obwiniony (X) z racji pełnionej funkcji Burmistrza, na zasadzie art. 4 ust. 1 pkt 2 uo ndfp, jest odpowiedzialny, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, za przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych w tej jednostce. To kierownik jest odpowiedzialny również za dobór kompetentnych osób przygotowujących określone materiały i dlatego on ponosi odpowiedzialność za działania swoich pracowników w kontekście naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Tym samym, Regionalna Komisja Orzekająca nie podzieliła stanowiska prezentowanego przez Obwinionego w piśmie z dnia 7 września 2011 r., zgodnie z którym odpowiedzialność za zarzucane czyny powinna ponieść osoba, której powierzono obowiązki w zakresie rachunkowości, ponieważ pogląd ten nie znajduje oparcia w powołanych wyżej przepisach prawa.

Oceniając stopień zawinienia Obwinionego, mając na względzie treść art. 19 ust. 2 uo ndfp, Regionalna Komisja Orzekająca rozważyła, czy Obwiniony miał możliwość innego zachowania, które pozwoliłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jak wynika ze złożonych wyjaśnień Obwiniony swoją wiedzę opierał wyłącznie na tym, iż „wcześniej sprawozdania te podpisał Skarbnik Gminy”. Jednakże dokonanie weryfikacji niewątpliwie ujawniłoby nieprawidłowości.

Komisja I instancji przywołała orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej odnoszące się do odpowiedzialności kierownika jednostki w kontekście jego zaufania do innych pracowników i uznała, że wina Obwinionego (X), nie budzi wątpliwości. Nie ma zatem podstaw do uniewinnienia.

Komisja I instancji powołując się na dyrektywy wymiaru kary określone uo ndfp, mając na względzie treść art. 36 uo ndfp, wzięła pod uwagę wyróżnianie się Obwinionego przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych oraz rodzaj i okoliczności naruszenia, a w szczególności fakt, iż natychmiast po powzięciu informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach

doprowadzono do skorygowania sprawozdań. Regionalna Komisja Orzekająca uwzględniając powyższe uznała, że odstąpienie od wymierzenia kary będzie spełniało funkcję dyscyplinującą i zapobiegać będzie naruszeniom dyscypliny finansów publicznych w przyszłości.

W odniesieniu do Obwinionego (Y) Komisja I instancji stwierdziła, że ogólne ramy zaciągania zobowiązań przez jednostkę samorządu terytorialnego określa art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, stanowiąc, iż 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. Stosownie do art. 261 tej ustawy kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.

W sektorze finansów publicznych zobowiązanie angażujące środki publiczne można zaciągać tylko na podstawie stosownego upoważnienia. Przedmiotowy zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań realizowanych ze środków publicznych określony jest wysokością wydatków zaplanowanych w planie finansowym jednostki w odpowiedniej podziale klasyfikacji budżetowej. Zakres podmiotowy upoważnienia do zaciągania zobowiązań wyznacza natomiast ogólna norma kompetencyjna z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą kierownik jednostki s.f.p. odpowiada za całość gospodarki finansowej, a zatem również za zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne. Może on powierzyć określone obowiązki w zakresie zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych pracownikom tej jednostki. W analizowanym przypadku czynności z zakresu zaciągania zobowiązań, odnoszących się do realizacji zadań przez Wydział Komunalno-Inwestycyjny Urzędu należały do Obwinionego (Y).

Na gruncie rozpoznawanej sprawy nie ulega wątpliwości, że 21.08.2009 r., 28.08.2009 r. oraz 14.09.2009 r. Obwiniony (Y) zawarł umowy oraz udzielił zlecenia na wykonanie ogrodzeń cmentarzy komunalnych i pomiarów przewyższające środki finansowe przewidziane w dziale 710, rozdziale, 71035, paragrafie 4270 klasyfikacji budżetowej na ten cel, gdyż plan wydatków na dzień zaciągnięcia zobowiązań przewidywał we wskazanej podziale kwalifikacji budżetowej kwotę 25.000,00 zł. Tym samym Obwiniony zaciągnął zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia.

Zaciągnięte przez jednostkę zobowiązania powinny mieć każdorazowo pokrycie w planie wydatków. Komisja I instancji zauważyła, iż zgodnie z art. 257 ustawy o finansach publicznych zmiany dochodów i wydatków określonych w budżecie wymagają dokonania zmian w planie. Z przepisów wynika, że w przypadku przekroczenia wysokości zaplanowanych wydatków, także w sytuacji gdy jest to dozwolone, nie zwalnia to z obowiązku dokonania stosownych zmian w budżecie, nawet jeżeli zmiany te sprowadzają się jedynie do techniczno - formalnej czynności. Jednocześnie zmian tych należy dokonać przed zaciągnięciem zobowiązania.

Momentem naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 15 uoondfp jest moment zaciągnięcia zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Następca zmiana budżetu, uwzględniająca zaciągnięte już zobowiązania i dokonane już wydatki, nie może wpłynąć na zmianę oceny prawnej zachowania Obwinionego i wyłączenie odpowiedzialności. Środki bowiem zaplanowano już po zaciągnięciu zobowiązania, które nastąpiło z chwilą zawarcia umów i udzielenia zlecenia.

W odniesieniu do strony podmiotowej Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż Obwiniony jest osobą pozostającą w kręgu osób wskazanych w art. 4 ust. 1 pkt. 3 uondfp, a w związku z powierzonymi obowiązkami - odpowiedzialną za wskazane wyżej naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Oceniając stopień zawinienia Obwinionego, mając na względzie treść art. 19 ust. 2 uondfp Komisja I instancji rozważyła, czy Obwiniony miał możliwość innego zachowania, które pozwoliłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Niewątpliwie zakres dyspozycji określonych planem finansowym był jednoznaczny, a wielkość kwot ujętych w całym rozdziale klasyfikacji budżetowej pozwalała na dokonanie odpowiednich przeniesień w taki sposób, aby zaciągnięte zobowiązania znajdowały oparcie w zaplanowanych kwotach w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej. Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że wina Obwinionego (Y) za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia określonego planem finansowym, nie budzi wątpliwości. Powyższa ocena znajduje potwierdzenie w zebranych materiale dowodowym. Zdaniem Komisji I instancji, nie zasługiwał tym samym na uwzględnienie wniosek Obwinionego o uniewinnienie od stawianych zarzutów.

W świetle dyrektyw wymiaru kary określonych ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja I instancji mając na względzie treść art. 36 uondfp, wzięła pod uwagę wyróżnianie się Obwinionego przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych oraz rodzaj i okoliczności naruszenia, związane m.in. z decyzją Sanepidu w zakresie przeprowadzania prac związanych z ogrodzeniem cmentarzy. Komisja I instancji uwzględniając powyższe uznała, że odstąpienie od wymierzenia kary będzie spełniało funkcję dyscyplinującą i zapobiegać będzie naruszeniom dyscypliny finansów publicznych w przyszłości.

Od wyżej opisanego orzeczenia odwołali się obydwaj Obwinieni.

Obwiniony (X) wniósł o zmianę orzeczenia Komisji I instancji i uniewinnienie od postawionego zarzutu lub ewentualnie umorzenie postępowania z uwagi na znikomą szkodliwość przypisanego czynu, zarzucając zaskarżonemu orzeczeniu naruszenie przepisów art. 22 i 28 uondfp, „w zakresie braku przesłanek w przedmiotowej sprawie do ich zastosowania”.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony stwierdził, że w I instancji zastosowano błędną wykładnię art. 19 ust. 3 uondfp poprzez przyjęcie, że zakres obowiązków odwołującego, jako kierownika jednostki budżetowej, jest tożsamy z zawinieniem w zakresie sposobu wykonywania tych obowiązków poprzez osoby trzecie, którym powierzył wykonywanie przepisów ustawy o rachunkowości, co nie odpowiada zasadzie indywidualizacji zawinienia i zbliża odpowiedzialność kierownika jednostki do odpowiedzialności absolutnej.

Obwiniony napisał, że w tej sprawie nie nastąpiło naruszenie skutkujące uszczupleniem środków publicznych. Podniósł, że nie miał zamiaru naruszyć dyscypliny, ani z taką ewentualnością nie godził się, a ponadto dochował należytej staranności przy pełnieniu obowiązków kierownika jednostki sektora finansów publicznych. W przedmiotowej sprawie nie został zniekształcony obraz finansów publicznych, ani nie nastąpiło uszczuplenie środków publicznych. Obwiniony stwierdził też, że bezpodstawnie uznał sporządzone sprawozdania za prawidłowe, jednakże jako kierownik jednostki, miał wszelkie podstawy, aby ufać pracownikom Urzędu.

Zdaniem Obwinionego, w razie nieuznania jego argumentów o braku winy powinien mieć zastosowanie art. 28 uonpdf nakazujący umorzenie postępowania, albowiem zarówno waga naruszonych obowiązków, jak i sposób ich naruszenia wskazują na znikomą szkodliwość dla finansów publicznych, tym bardziej, że nie wystąpiły skutki finansowe.

Obwiniony (X) wskazał również na nowelizację art. 26 uonpdf, która stanowi – w jego ocenie - kolejną przesłankę do umorzenia postępowania w tej sprawie.

Obwiniony (Y) wniósł o zmianę orzeczenia Komisji I instancji i uniewinnienie od postawionego zarzutu lub ewentualnie umorzenie postępowania z uwagi na znikomą szkodliwość przypisanego czynu, zarzucając zaskarżonemu orzeczeniu naruszenie przepisów art. 22 i 28 uonpdf, „w zakresie braku przesłanek w przedmiotowej sprawie do ich zastosowania”.

Obwiniony (Y) zauważył, że w tej sprawie nie nastąpiło naruszenie skutkujące uszczupleniem środków publicznych. Podniósł, że nie miał zamiaru naruszyć dyscypliny, ani z taką ewentualnością nie godził się, a ponadto dochował należytej staranności przy pełnieniu obowiązków zastępcy kierownika jednostki sektora finansów publicznych. W przedmiotowej sprawie nie został zniekształcony obraz finansów publicznych, ani nie nastąpiło uszczuplenie środków publicznych. Obwiniony podniósł, że przedmiotowe umowy zostały przygotowane przez właściwego pracownika urzędu i miał wszelkie podstawy, aby ufać pracownikom Urzędu, zwłaszcza, że umowy miały kontrasygnatę Skarbnika. Działanie w niezawinionym błędzie pozwala – zdaniem Obwinionego – na uniewinnienie.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony wywodził także, że według objaśnień do paragrafu 4270 (Zakup usług remontowych) i 4300 (Zakup usług pozostałych) nie można jednoznacznie zakwalifikować danego wydatku do danego paragrafu, a wydatki związane z wykonaniem ogrodzenia cmentarza można było w całości zakwalifikować do paragrafu 4300 i wtedy nie byłoby przekroczenia planu wydatków. Ponadto wszystkie wydatki wykonane w tym rozdziale mieściły się w granicach uchwalonego planu. Działania te nie spowodowały żadnej konieczności zwiększania planowanych środków finansowych rozdziału 71035. Nie stwarzało to też sytuacji, że Gmina zaciąga zobowiązanie na pokrycie środków finansowych na ten cel. Obwiniony podkreślił, że po powzięciu informacji o tym, że istnieją rozbieżności w prawidłowym zakwalifikowaniu wydatku Burmistrz Zarządzeniem z dnia 25.09.2009r. Nr 1114/09 dokonał przesunięcia w planie wydatków pomiędzy paragrafami 4300 i 4270. Ponadto konieczność wykonania ogrodzenia cmentarza wynikała z decyzji Terenowej Stacji Sanitarno - Epidemiologicznej nakazującej jego remont, czego nie można było przewidzieć w momencie uchwalania budżetu na rok 2009 uchwalonego 21.01.2009 r.

Główna Komisja Orzekająca, rozpoznając odwołania od zaskarżonego orzeczenia uznała, że Komisja I instancji słusznie przyjęła, na podstawie art. 24 ust. 1 uonpdf, że przepisy obowiązujące w czasie popełnienia przez Obwinionych czynów nie są dla nich względniejsze i dlatego należy zastosować przepisy obowiązujące w czasie orzekania. Podzielając argumentację w tym zakresie, zawartą w uzasadnieniu orzeczenia I instancji, Główna Komisja Orzekająca dla porządku zaznacza, że zgodnie z § 22 rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103), sprawozdania za okresy sprawozdawcze roku 2009 sporządza się zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 z późn zm.). Rozporządzenia z 2006 r. oraz z 2010 zawierają (w §§ 9 ust. 1 i 2) analogiczne przepisy odnoszące się do obowiązku kierowników jednostek sektora finansów publicznych w zakresie rzetelnego i prawidłowego pod względem

merytorycznym i formalno-rachunkowym sporządzania sprawozdań oraz wykazywania w nich danych zgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Dlatego stosowanie - przy ocenie czynów odnoszących się do sprawozdań za 2009 r. stanu prawnego obowiązującego w czasie orzekania było i jest prawidłowe.

Rozpoznając odwołanie wniesione przez Obwinionego (X), GKO zwróciła uwagę, że wydane w I instancji orzeczenie obszernie wskazuje fakty będące przedmiotem rozpoznania i uwzględnia okoliczności i uwarunkowania wskazywane przez Obwinionego. Przypisane Obwinionemu w I instancji zawinienie polegało na – jak sam to nazywa w odwołaniu – „bezpodstawnym uznaniu sporządzonych sprawozdań za prawidłowe”, czyli braku ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. GKO nie podważa prawa Obwinionego do obdarzania zaufaniem pracowników kierowanej przez niego jednostki. Jednak ryzyko, że zaufanie to może zostać zawiedzione – jest ryzykiem kierownika jednostki i to on ponosi za to odpowiedzialność. Komisja I instancji słusznie przytoczyła w zaskarżonym orzeczeniu wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który delikt tego rodzaju ocenia, jako zaniechanie wykonania szczególnych obowiązków i powinności kierownika jednostki sektora finansów publicznych związanych ze skutecznym reprezentowaniem jej na zewnątrz. Prawo i obowiązek reprezentowania jednostki i odpowiedzialność z tego tytułu ciąży jednoznacznie na jej kierowniku.

Przepis art. 18 pkt 2 uodnfp eksponuje obowiązek wykazania w sprawozdaniach z wykonania procesów gospodarowania środkami publicznymi danych zgodnych ze stanem wynikającym z ewidencji księgowej. Stan ten poddaje się więc prostej i niekłopotliwej weryfikacji, czego w rozpoznawanej sprawie nie dokonano. Czyn przypisany Obwinionemu spełnia więc kryteria określone w znowelizowanym przepisie art. 19 ust. 2 uodnfp.

GKO ocenia jako chybiony argument odwołania Obwinionego (X), iż w przedmiotowej sprawie nie został zniekształcony obraz finansów publicznych, ani nie nastąpiło uszczuplenie środków publicznych. Jest oczywiste, że kwoty różnic pomiędzy danymi wykazanymi w sprawozdaniach (wymienionych na wstępie) składanych przez Obwinionego, a figurującymi w ewidencji księgowej jednostki wielokrotnie przewyższają kwotę minimalną, o której mowa w znowelizowanym art. 26 uodnfp. Ustawodawca, w przypadkach naruszenia art. 18 ust. 2 uodnfp nakazuje stosować znowelizowany przepis „odpowiednio”. W rozpoznawanej sprawie dobrem chronionym przez prawo (ratio legis) jest ład prawny finansów publicznych i zaufanie do dokumentów sporządzanych przez organa administracji publicznej. Ład ten w praworządym państwie opierać się musi na rzetelności tych dokumentów. Obwiniony swoim zachowaniem naruszył dyscyplinę finansów publicznych, a różnice w sprawozdaniach przekraczają kwotę minimalną określoną zgodnie z art. 26 ust. 1 uodnfp.

GKO nie znajduje też podstaw do uniewinnienia bezpośredniego sprawcy czynu, który po podpisaniu dokumentu nie może skutecznie twierdzić, iż nie ponosi odpowiedzialności za jego treść, ani do umorzenia postępowania z uwagi na „znikomy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych”.

Zdaniem GKO czyn popełniony przez Obwinionego (X) był szkodliwy dla finansów publicznych, mimo że nie wywołał bezpośrednich skutków finansowych. GKO, oceniając stopień szkodliwości tego czynu, kierowała się wagą naruszonych obowiązków, a także sposobem i okolicznościami ich naruszenia. Nawet stosując wyłącznie formalną (gramatyczną) wykładnię naruszonego przepisu nie można w niniejszej sprawie zaprzeczyć, że obowiązku prawnego ciążyącego na nim Obwiniony nie wypełnił, że normę prawną złamał. Uczynił to co prawda nieumyślnie, co oznacza również, że w sposób zawiniony.

Odstąpienie od wymierzenia kary, które zastosowała Komisja Orzekająca w I instancji stanowi szczególne rozstrzygnięcie. Komisja uznała, iż nie ma potrzeby wymierzania kary, bowiem cele z zakresu prewencji ogólnej i szczególnej zostały w niniejszej sprawie osiągnięte.

Rozpoznając odwołanie wniesione przez Obwinionego (Y) Główna Komisja Orzekająca uznała, że nie zasługuje ono na uwzględnienie.

Obwiniony nie przeczy, że popełnił zarzucane mu czyny; domaga się jednak uniewinnienia – „bowiem niemyślnie naruszył art. 46 ustawy o finansach publicznych” – lub umorzenia postępowania z uwagi na znikomą szkodliwość zarzucanego mu czynu.

GKO rozważając sprawę uznaje, że brak podstaw do uniewinnienia. Fakty zaciągania zobowiązań przekraczających zakres upoważnienia wynikający z planu finansowego jednostki nie budzą wątpliwości. Zaciąganie zobowiązań, czy wydatkowanie środków publicznych bez wymaganego prawem upoważnienia jest jednoznacznym naruszeniem zasad gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi. Subiektywne przekonanie Obwinionego o jego niewinności jest bezpodstawne – mógł być bowiem bez trudu uniknąć wprowadzenia go w błąd. Nie zachował więc ostrożności wymaganej w danych okolicznościach (art. 19 ust. 1 i 2 uoondfp). Kwota zobowiązań zaciągniętych bez formalnego upoważnienia przekracza łącznie kwotę minimalną ustaloną w art. 26 ust. 3 ustawy. Przypisanych czynów nie można też uznać za znikomo szkodliwe dla ładu finansów publicznych uwzględniając kwoty zaciągniętych zobowiązań oraz okoliczność jak dużą wagę ustawodawca przywiązuje do przestrzegania zasady, w myśl której zobowiązania mogą być zaciągane tylko w ramach uchwalonego budżetu lub planu finansowego. Powoływanie się na nieświadomość karalności czynu (art. 23 ust. 1 ustawy) jest nieskuteczne, bowiem przepis ten odnosi się wyłącznie do nieświadomości w zakresie prawa, a ponadto ewentualna nieświadomość nie była usprawiedliwiona. Fakt, że już po zaciągnięciu zobowiązań Burmistrz dokonał zmian w planie finansowym „legalizujących” działania Obwinionego nie zmienia oceny sprawy. Stanowi okoliczność późniejszą w czasie i przemawia zarówno za brakiem bezpośrednich finansowych skutków sprawy, ale także za pewną dozą nonszalancji, czy lekceważenia dla litery obowiązującego prawa.

W ocenie GKO nie można uznać, jak chce tego Obwiniony, że zaciągnięte zobowiązania mogły być realizowane zamiennie z § 4270 (Zakup usług remontowych) lub 4300 (Zakup usług pozostałych). Skoro podmiot uprawniony do ustalenia planu finansowego zdecydował z określoną szczegółowością o przeznaczeniu środków.

GKO nie uwzględniła odwołania Obwinionego (Y). Analizując jednak treść sentencji zaskarżonego orzeczenia uznała, że sposób sformułowania w niej przypisanych Obwinionemu zarzutów – poprzez narastające sumowanie kwot zaciągniętych zobowiązań – wypaczać może poprawny obraz działań Obwinionego. GKO postanowiła uchylić więc punkt II.1 sentencji zaskarżonego orzeczenia i nadała mu nową, zmienioną treść opisującą czyny przypisane Obwinionemu (Y).

Zastosowane w I instancji odstąpienie od wymierzenia kary dowodzi, iż w stosunku do Obwinionego (Y) cele niniejszego postępowania w zakresie prewencji ogólnej i szczególnej zostały osiągnięte.

Orzeczono więc, jak w sentencji.