



**ORZECZENIE**  
**GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH**  
**O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Warszawa, dnia 10 maja 2012 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Piotr Gryśka (<i>spr.</i>)</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Ireneusz Piasecki</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Jadwiga Walaszczyk - Fedorowicz</b>
Protokolant:		<b>Hanna Kąkol</b>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Roberta Wydry,**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 maja 2012 r. odwołania Obwinionego, pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję wójta gminy, od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z dnia 2 grudnia 2011 r., sygn. akt: RKO/7101/68/11, w zakresie którym uznano Obwinionego winnym nieumyślnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w:

- art. 8 pkt 3 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, poprzez to, że przyjął w roku 2008, do rozliczenia dotacji przekazanych jednostkom spoza sektora finansów publicznych na realizację zadań z zakresu upowszechniania sportu, faktury i inne dokumenty potwierdzające dokonanie wydatków przed datą podpisania umów, doprowadzając powyższym do nieustalenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu w przypadku dotacji przekazanych Klubowi Sportowemu na podstawie umowy Nr 43/03/08 z 27 marca 2008 r. oraz umowy Nr 99/08/08 z 27 sierpnia 2008 r. w łącznej kwocie 2.879,46 zł, czym naruszył art. 17 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.), postanowień zawartych umów o dotację oraz art. 176 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), a obecnie art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) w związku z art. 16 ww. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;

- art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez to, że zaciągnął w dniu 20 sierpnia 2008 r. zobowiązanie w wysokości 197.015,58 zł brutto na zadanie p.n. "Przebudowa ul. Księżycowej i Pocztovej", pomimo braku zabezpieczenia środków w kwocie 134.851,58 zł na to zadanie w planie finansowym Urzędu na 2008 r., czym naruszył art. 193 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych a obecnie art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 8 pkt 3 ustawy i na podstawie art. 78 ust 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 uniewinnia Obwinionego od tego zarzutu,
2. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2a w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 7 i art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy i umarza postępowanie w tym zakresie,
3. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

#### **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.

#### U Z A S A D N I E N I E

Orzeczeniem z dnia 2 grudnia 2011 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej uznała Obwinionego – wójta Gminy winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w:

- 1) art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez to, że przyjął w roku 2008 do rozliczenia dotacji przekazanych jednostkom spoza sektora finansów publicznych na realizację zadań z zakresu upowszechniania sportu, faktury i inne dokumenty potwierdzające dokonanie wydatków sprzed daty podpisania umów. Powyższe doprowadziło do nieustalenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu w łącznej kwocie 2.879,46 zł. Czyn dotyczy dotacji przekazanych Klubowi Sportowemu na podstawie umowy Nr 43/03/08 z 27 marca 2008 r. oraz umowy Nr 99/08/08 z 27 sierpnia 2008 r. Czynem tym obwiniony naruszył art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, postanowienia zawartych umów oraz art. 176 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a w chwili orzekania art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z art. 16 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- 2) art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez to, że zaciągnął w dniu 20 sierpnia 2008 r. zobowiązanie w wysokości 197.015,58 zł brutto na zadanie p.n. „Przebudowa ul. Księżycowej i Pocztovej”, pomimo braku zabezpieczenia środków w kwocie 134.851,58 zł na to zadanie w planie

finansowym Urzędu na 2008 r., czym naruszył art. 193 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a w chwili orzekania art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Komisja orzekająca pierwszej instancji za przypisane czyny wymierzyła obwinionemu karę upomnienia.

Tym samym orzeczeniem Komisja orzekająca pierwszej instancji uniewinniła obwinionego od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 8 pkt 1 i art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu wydanego orzeczenia, Komisja orzekająca pierwszej instancji, w odniesieniu do czynów przypisanych obwinionemu, stwierdziła, że do obowiązków dotującego należy przyjęcie sprawozdania i rozliczenie dotacji pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz z uwzględnieniem warunków określonych w umowie. Wyniki tak dokonanego rozliczenia powinny stanowić podstawę zwrotu kwoty dotacji, bowiem zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dotacje są to - podlegające szczególnym zasadom rozliczania - środki z budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone, na podstawie odrębnych ustaw, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Zdaniem komisji, akceptacja sprawozdania, w którym ujęto wydatki poniesione przed terminem rozpoczęcia zadania wynikającym z umowy dotacyjnej wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odnosnie do czynu z art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja orzekająca pierwszej instancji wskazała, że na dzień zawarcia umowy nr 92/08/2008 z Przedsiębiorstwem - Spółka z o.o. na wykonanie robót budowlanych obejmujących remont — przebudowę ul. Pocztowej i ul. Księżycowej (tj. 20 sierpnia 2008 r.) w rozdz. 60016 *Drogi publiczne gminne* plan wydatków bieżących wynosił 131 000 zł, a wykonanie wynosiło 68 836 zł. Zgodnie z umową wynagrodzenie wynosiło 197 015,58 zł, w związku z powyższym zobowiązanie to nie znajdowało pokrycia w planie finansowym na kwotę 134 851,58 zł. Zmiany planu wydatków w rozdziale 60016 *Drogi publiczne gminne* dokonano w dniu 29 sierpnia 2008 r. Po zmianach planowane wydatki w tym rozdziale wynosiły 278 000 zł, a wykonanie 68 836,05 zł.

Działaniem powyższym naruszono przepis art. 261 ustawy o finansach publicznych, zgodnie którym kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, 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 obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. W ocenie Komisji, zaciągnięcie zobowiązania przez podpisanie umowy Nr 92//08/2008 w dniu 20 sierpnia 2008 r. bez zabezpieczenia w planie finansowym w odpowiednim dziale, rozdziale, paragrafie wymaganej kwoty wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie Komisji orzekającej pierwszej instancji, odpowiedzialność za czyny polegające na nieustaleniu kwoty dotacji do zwrotu oraz zaciągnięciu zobowiązania bez

zabezpieczenia środków w budżecie ponosi kierownik jednostki, bowiem odpowiada on za całość gospodarki finansowej. Obowiązek taki wynika z ogólnych zasad gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych. Komisja stwierdziła, iż obwiniony, pełniący w czasie popełnienia czynu funkcję Wójta Gminy, jest osobą podlegającą odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o której mowa w art. 4 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W działaniach obwinionego Komisja nie dopatrzyła się zamiaru popełnienia zarzucanych czynów lecz uznała, że obwiniony popełnił je na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w zaistniałych okolicznościach.

Komisja postanowiła wymierzyć obwinionemu najniższą z możliwych kar przewidzianych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem Komisji, kara upomnienia spełnia rolę prewencyjną i dyscyplinującą.

Obwiniony odwołał się od orzeczenia Komisji orzekającej pierwszej instancji pismem z dnia 9 stycznia 2012 r., składając w tym samym piśmie wniosek o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej prawomocnym orzeczeniem Komisji orzekającej pierwszej instancji z dnia 20 maja 2011 r.

Odwołując się od orzeczenia pierwszej instancji, wniósł o uchylenie skarżonego orzeczenia w całości, jako podjętego z naruszeniem licznych przepisów merytorycznych i proceduralnych, w tym zwłaszcza: art. 28, art. 40 ust. 3, art. 78 ust. 1 pkt 7, art. 79, art. 80 ust. 1, art. 89 ust. 1, art. 97 ust. 3, 104 ust. 2, art. 137 ust.1, art. 153 ust. 1 pkt 8, art. 154 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz o umorzenie postępowania na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uchybienia prowadzonego postępowania, w ocenie obwinionego, polegały w szczególności na tym, że:

- 1) postępowanie było prowadzone przez Rzecznika przez okres ponad ośmiu miesięcy, przy czym Rzecznik nie uzyskał zgody na przedłużenie ustawowego terminu, naruszając tym samym przepisy art. 97 ust. 3 i art. 104 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 2) mimo spełnienia ustawowych przesłanek, postawionych w sprawie zarzutów nie połączono w jednym postępowaniu, co jest sprzeczne z wymogami przepisu art. 79 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 3) wniosek o ukaranie sporządzony przez Rzecznika zawierał wzmiankę o zatartym skazaniu, co jest sprzeczne z przepisem art. 40 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a nadto jest okolicznością nieprawdziwą,
- 4) w toku postępowania nie podjęto próby ustalenia, stosownie do art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ani liczbowo ani przynajmniej w sposób opisowy, ujemnych skutków dla finansów publicznych, wynikających z zarzucanych czynów. Prowadzi to do wniosku, że jeżeli nawet takie skutki zaistniały, to były znikomymi, uzasadniającymi umorzenie postępowania stosownie do art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 5) wbrew przepisom art. 89 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie uwzględniono żadnego z wniosków dowodowych jakże

obwiniony zgłosił na rozprawie, a sądząc po lakonicznym uzasadnieniu orzeczenia, być może nawet ich nie zaprotokołowano,

- 6) w sprawie występują liczne wątpliwości, zwłaszcza natury prawnej. W żadnym przypadku Komisja orzekająca pierwszej instancji nie rozstrzygnęła ich na korzyść obwinionego, do czego obliguje przepis art. 80 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 7) odpis orzeczenia doręczono obwinionemu z kilkudniowym przekroczeniem terminu określonego w art. 137 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Obwiniony wskazał również, że od 2010 r. jest niepracującym emerytem i nie nosi się z zamiarem podejmowania pracy, orzeczenia Komisji orzekającej pierwszej instancji są więc niewykonalne w części określonej w art. 153 ust. 1 pkt 2 i art. 154 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i niewykonalność ta ma charakter trwały. Wymierzona kara nie spełnia w związku z tym wymogów prewencji szczególnej.

W odniesieniu do przypisanych mu orzeczeniem pierwszej instancji czynów obwiniony powtórzył wyjaśnienia, które składał w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, wskazując w szczególności, że zarzut z art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych był nieaktualny, ponieważ posiłkując się wynikami pracy zespołu kontrolnego RIO, obwiniony ustalił kwotę dotacji podlegającą zwrotowi do budżetu, w związku z czym beneficjenci zostali zobowiązani do zwrotu kwot wykorzystanych niezgodnie z postanowieniami umowy, łącznie z przypadającymi od tych kwot odsetkami. Na dowód obwiniony załączył uwierzytelnione odpisy decyzji w tych sprawach.

Odnośnie do drugiego z przypisanych zarzutów obwiniony wskazał, że nie nastąpiło zaciągnięcie zobowiązań w wysokości przekraczającej limity określone w poszczególnych działach budżetu ani przekroczenie zakresu upoważnienia udzielonego mu przez Radę Gminy do dokonywania przeniesień w planie wydatków w obrębie paragrafów i rozdziałów. W orzeczeniu pierwszej instancji nie wskazano ujemnych skutków zarzucanego czynu dla finansów publicznych, zaistnienie których jest koniecznym warunkiem naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Orzeczenie skupia się natomiast na kilkudniowej rozbieżności między datą umowy rodzącej zobowiązanie, a datą zarządzenia przenoszącego środki pomiędzy paragrafami zatwierdzonego planu finansowego.

Rozpoznając sprawę, Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca zobowiązana była rozważyć stan prawny, który przyjęty zostanie za podstawę wydawanego w sprawie rozstrzygnięcia. Stosownie bowiem do art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, 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. Przepis powyższy ma zastosowanie nie tylko do ustawy będącej podstawą wydawania orzeczenia przez organy orzekające (tj. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) ale również do wszystkich ustaw szczególnych, mających znaczenie dla rozpoznania postawionego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W dniu 11 lutego 2012 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dokonana ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1429). Przywołana ustawa w zasadniczy sposób zmieniła sposób uregulowania zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustawa, pozostawiając podstawową zasadę odpowiedzialności, polegającą na konieczności przypisania sprawcy winy w czasie popełnienia czynu, zrezygnowała z rozróżniania działań umyślnych i nieumyślnych oraz regulowania wynikających z tego konsekwencji. Mimo niezmienionego katalogu kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, modyfikacji uległy zasady ich wymiaru. Wszystkie te elementy muszą zostać rozważone przy podejmowaniu decyzji o wyborze stanu prawnego będącego podstawą oceny działania obwinionego.

Główna Komisja Orzekająca uznała, że zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, rozpozna sprawę na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu orzekania. W ocenie GKO, przemawia za tym przede wszystkim fakt, iż obwiniony jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest osobą mieszczącą się w kręgu osób odpowiadających za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zarówno w dotychczasowym, jak i w zmienionym stanie prawnym, zakres przedmiotowy czynów przypisanych obwinionemu orzeczeniem pierwszej instancji nie uległ praktycznie zmianie (art. 8 pkt 3 uodnfp nie był nowelizowany, zmiana art. 15 uodnfp jest zmianą doprecyzowującą, która nie powoduje niekorzystnej dla obwinionego zmiany zakresu karalności) a zmiana art. 26 uodnfp, poprzez rozszerzenie zakresu jego zastosowania, korzystnie wpłynęła na sytuację obwinionego.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania zarzutów, Główna Komisja Orzekająca uznała, że w obowiązującym w czasie orzekania stanie prawnym przypisany obwinionemu czyn z art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie wypełnia znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Komisja orzekająca pierwszej instancji ustaliła, że nieustalenie dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu dotyczy dotacji przekazanych Klubowi Sportowemu na podstawie umowy Nr 43/03/08 z 27 marca 2008 r. oraz umowy Nr 99/08/08 z 27 sierpnia 2008 r. na łączną kwotę 2.879,46 zł. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w brzmieniu obowiązującym w czasie orzekania, nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie określone w art. 5-16, którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania - łącznie w roku budżetowym, kwoty minimalnej. Na dzień orzekania kwota minimalna wynika z obwieszczenia prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2010 r. i w drugim półroczu 2010 r. (M.P. Nr 15, poz. 156) w związku z art. 5a ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) i wynosi 2917,14 zł. W związku z tym, iż kwota przypisanego naruszenia nie przekracza obowiązującej w dniu orzekania kwoty minimalnej w rozumieniu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obwinionego należało uniewinnić od tego zarzutu.

Uniewinniając obwinionego na powyższej podstawie GKO nie rozważała szczegółowo pozostałych kwestii poruszanych w trakcie postępowania dowodowego w drugiej instancji a odnoszących się do powyższego zarzutu. W szczególności dotyczy to dowodów, na jakich Komisja orzekająca pierwszej instancji oparła ustalenie, że obwiniony zaakceptował przedstawione rozliczenia dotacji oraz wpływu na ocenę czynu faktu wydania

decyzji o ich zwrocie. W ocenie GKO, elementy te są niezwykle istotne dla możliwości przypisania obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a nie zostały w należyty sposób opisane w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia. Wobec jednak ustalenia GKO w zakresie kwoty przypisanego naruszenia, nie mają wpływu na wynik rozstrzygnięcia w powyższym zakresie.

Orzekając jak powyżej, Główna Komisja Orzekająca stanęła na stanowisku, że wskazane w art. 26 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zastrzeżenie, aby w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania – kwota naruszeń nie przekraczała kwoty minimalnej łącznie w roku budżetowym odnosi się do działań lub zaniechań w ramach jednego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, rozumianego jako kwalifikacja tych czynów z jednego przepisu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie GKO, za taką interpretacją przemawia brzmienie początkowej treści przepisu, gdzie mówi się o wyłączeniu karalności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a więc czynów (działań lub zaniechań) z jednej kwalifikacji prawnej. Z tego względu Główna Komisja Orzekająca nie dokonała łączenia kwot odnoszących się do przypisanych obwinionemu zarzutów z odrębnych kwalifikacji, tj. z art. 8 pkt 3 i art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co w konsekwencji doprowadziło do uniewinnienia obwinionego od jednego z zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Odnosnie do przypisanego obwinionemu czynu polegającego na zaciągnięciu zobowiązania pomimo braku zabezpieczenia środków w kwocie 134.851,58 zł na to zadanie w planie finansowym Urzędu na 2008 r., Główna Komisja Orzekająca potwierdziła zasadnicze ustalenia Komisji orzekającej pierwszej instancji, co do faktu jego popełnienia. W szczególności istotne i prawidłowe, potwierdzone w dotychczasowym orzecznictwie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jest stwierdzenie, że zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań należy odnosić do takiej szczegółowości planu finansowego w jakiej on obowiązuje i dnia, w którym następuje działanie, tj. czynność polegająca na zaciągnięciu zobowiązania (najczęściej jest to dzień zawarcia umowy). Z tego względu nie mogły zostać uwzględnione, jako zwalniające obwinionego od odpowiedzialności, wskazywane przez niego okoliczności, iż kwota planu w dziale budżetu nie została przekroczona oraz, że miał on upoważnienie Rady Gminy do dokonania przeniesień w planie wydatków, czego dokonał w kilka dni po podpisaniu umowy.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, okoliczności wskazywane przez obwinionego muszą natomiast zostać rozważone przy ocenie stopnia szkodliwości przypisanego czynu dla ładu finansów publicznych. W tym zakresie GKO potwierdziła zarzuty obwinionego wobec uzasadnienia wydanego w sprawie orzeczenia pierwszej instancji. Rzeczywiście Komisja orzekająca pierwszej instancji w uzasadnieniu nie odniosła się do wyjaśnień, jakie obwiniony składał w postępowaniu, jego twierdzeń co do zasadności postawionych zarzutów, a także okoliczności, jakie ustawa nakazuje uwzględniać przy ocenie stopnia szkodliwości czynu (art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Z protokołu rozprawy w pierwszej instancji jednoznacznie wynika, że obwiniony nie zgodził się z postawionymi zarzutami. Podniósł również zarzuty o charakterze proceduralnym. Uzasadnienie w takiej sytuacji powinno być dużo bardziej szczegółowe i wyczerpująco wskazywać motywy oraz przebieg rozumowania, który doprowadził skład orzekający do takich, a nie innych rozstrzygnięć.

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, okoliczności niniejszej sprawy uzasadniają umorzenie postępowania na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o

odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Oczywiste jest, że przed podpisaniem umowy, obwiniony powinien wyegzekwować, aby służby finansowe urzędu przygotowały niezbędne dokumenty do dokonania zmiany planu, do której – jak sam obwiniony zauważa – był uprawniony. Dopiero po dokonaniu takiej zmiany powinno nastąpić podpisanie umowy. Potwierdzając fakt naruszenia dyscypliny finansów publicznych, Główna Komisja Orzekająca uwzględniła jednak okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez obwinionego obowiązków oraz skutki popełnionego naruszenia. Przede wszystkim należy podnieść, że popełniony przez obwinionego czyn nie wywołał bezpośrednich skutków finansowych w postaci np. uszczuplenia środków finansowych czy ich wydatkowania niezgodnie z przeznaczeniem. Bezpośredni obowiązek prowadzenia rachunkowości i ewidencji finansowej spoczywa na służbach finansowych urzędu, w szczególności skarbniku gminy, co oczywiście nie wyłącza odpowiedzialności obwinionego, jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych. Za umorzeniem postępowania, w ocenie GKO, przemawia jednak relacja kwoty przekroczenia do ogólnej kwoty wydatków gminy, fakt następczej zmiany w planie i doprowadzenie do zgodności na etapie dokonywania wydatku. Główna Komisja Orzekająca uwzględniła również, że każde postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (nawet takie, w którym odstąpiono od wymierzenia kary) powinno spełniać swój cel zapobiegawczy w stosunku do obwinionego. Uwzględniając obecną sytuację obwinionego, prowadzone postępowanie celu tego osiągnąć nie może.

Z tego względu Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji niniejszego orzeczenia.

Biorąc pod uwagę powyższe rozstrzygnięcie GKO nie rozstrzygała szczegółowo formalnych zarzutów, które obwiniony postawił prowadzonemu w sprawie postępowaniu. Według GKO uchybienia te nie miały wpływu na wynik sprawy i jako takie nie mogą stanowić podstawy do innego rozstrzygnięcia w drugiej instancji. W szczególności przekroczenie terminów, które ustawodawca ustanowił jako instrukcyjne nie mogą wpływać na merytoryczne rozstrzygnięcie GKO. Uchybienia te mogą natomiast (w tym zakresie Główna Komisja Orzekająca zgadza się ze stanowiskiem zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wyrażonym na rozprawie w drugiej instancji) być przesłanką stosownych działań dyscyplinujących podejmowanych przez organy nadzorcze (Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych albo przewodniczącego GKO w ramach nadzoru administracyjnego nad działalnością organów orzekających pierwszej instancji).