



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 28 czerwca 2018 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Klaudia Stelmaszczyk
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Dariusz Chmielecki (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Emil Kawa
Protokolant:		Paweł Matusiak

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 28 czerwca 2018 r., odwołania złożonego przez Obrońcę Obwinionych:

1. (A) – zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z dnia 11 grudnia 2017 r. sygn. akt: ZDB-4100-6/2017, którym Komisja uznała (A) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), (cyt. z sentencji) „za odpowiedzialnego - na podstawie art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej uondfp) - za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w treści dyspozycji:

1) art. 15 uoondfp polegające na:

- a) zaciągnięciu w dniu 3 lutego 2014 roku bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową Gminy (...) na 2014 rok zobowiązań finansowych w kwocie ogółem 10.656,40 zł klasyfikowanych po stronie planu wydatków w dziale 010, rozdział 01095, § 6060 klasyfikacji wydatków publicznych, w tym z tytułu nabycia (zawarcie umowy kupna-sprzedaży) na rzecz Gminy (...) działki nr (...) stanowiącej drogę o powierzchni 0,0750 ha za cenę 9.683 zł wraz z wynagrodzeniem za usługę notarialną oraz opłatą sądową (faktura 21/2014 z dnia 3 lutego 2014 r.) w wysokości 973,40 zł;
- b) zaciągnięciu w dniu 30 grudnia 2014 roku bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową Gminy (...) na 2014 rok zobowiązania finansowego w kwocie 3.107,22 zł klasyfikowanego po stronie planu wydatków w dziale 801, rozdział 80195, § 4300 klasyfikacji wydatków publicznych, poprzez uznanie i zapłatę noty obciążeniowej z 22.12.2014 r. Urzędu Miasta (...) z tytułu zwrotu kosztów dotacji udzielonej dla niepublicznego przedszkola (...) za dziecko będące mieszkańcem Gminy (...) na kwotę 3.107,22 zł,
- c) zaciągnięciu w 2014 roku zobowiązań z przekroczeniem o kwotę ogółem 52.685 zł zakresu upoważnienia określonego limitem wydatków ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Gminy w (...) w zakresie dotyczącym działu 600, rozdział 60016, § 4270 klasyfikacji wydatków publicznych, zgodnie z poniższym zestawieniem:

Data	Plan na dzień (zł)	Umowa/ faktura	Wykonane wydatki (zł)	Kwota przekroczenia (zł)
dział 600, rozdział 60016, § 4270 klasyfikacji wydatków publicznych				
07.04.2014 r.	67 010	Umowa 4/2014/PK z dnia 07.04.2014 r. na kwotę 61 992 zł	1 000,00	35 096
10.04.2014 r.		Umowa 5/2014/PK z dnia 10.04.2014 r. na kwotę 15 375 zł	1 000,00	50 471
05.05.2014 r.		Zlecenie z dnia 05.05.2014 r. na kwotę 1 476 zł	55 489,00	51 947
08.05.2014 r.		Zlecenie z dnia 08.05.2014 r. na kwotę 738,00 zł		52 685

- d) zaciągnięciu w dniu 18 kwietnia 2014 r. zobowiązania - zawarcie umowy nr (...) /2014 pomiędzy Gminą (...) a (...) na świadczenie usług wywozu i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy (...) z nieruchomości zamieszkałych i

niezamieszkałych - ustalającego wysokość wynagrodzenia należnego wykonawcy w 2014 roku z przekroczeniem o kwotę 113.253,54 zł zakresu upoważnienia określonego limitem wydatków ustalonym w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Gminy w (...), w zakresie dotyczącym działu 900, rozdział 90002, § 4300 klasyfikacji wydatków publicznych, co jest niezgodne z art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

- 2) **art. 18 pkt 1** uondfp polegające na przeprowadzeniu - czas popełnienia czynu 14 listopada 2014 r. - w jednostce Urząd Gminy w (...) inwentaryzacji wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. metodą weryfikacji, stanu środków sprzętu i oprogramowania na wyposażenie stanowiska w systemie obsługi obywatela o wartości ogółem 5.882 zł wyszczególnionego zgodnie z protokołem odbioru usług serwisowych Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA z 2.12.2005 r., użytych Gminie (...) na mocy porozumienia z dnia (...) 2006 r. przez Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z siedzibą w Warszawie, pomimo obowiązku dokonania inwentaryzacji metodą spisu z natury zgodnie z Zarządzeniem (...) z (...) 06.2008 r.,

co jest niezgodne z art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości;”

2. **(B)** – zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z dnia 11 grudnia 2017 r. sygn. akt: ZDB-4100-6/2017, którym Komisja uznała **(B)** - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Skarbnika Gminy (...), uznając (cyt. z sentencji) „odpowiedzialną za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w:

- 1) **art. 18b pkt 1** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na nienależytym dokonaniu w 2014 roku wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Gminy w (...) jak również kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, co miało wpływ na dokonanie wydatków powodujących przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych w niżej wyszczególnionym zakresie:

Sygn. akt BDF1.4800.30.2018

Klasyfikacja budżetowa	Czas popelnienia czynu (nienależyte dokonanie wstępnej kontroli)	Dowód księgowy	Kwota wydatku [zł]	Wydatki narastająco (po uwzględnieniu wydatku powodującego przekroczenie) [zł]	Plan wydatków na dzień dokonania wydatku przekraczającego plan [zł]	Przekroczenie planu wydatków [zł]
750/75023/4530	24.10.2014	PK 410 z dnia 24.10.2014 r. (WB z 24.10.2014 r.)	2 432,00	32 646,00	31 153,00	1 493,00
801/80195/4300	16.12.2014	a Nota księgowa nr 33 z dnia (...).2014 r.-zwrot kosztów z tytułu objęcia wychowaniem przedszkolnym dzieci z (...) (WB z 16.12.2014 r.)	1 552,98	4 781,26	0,00	1 552,98
	30.12.2014	b Nota obciążeniowa z dnia (...).2014 r.-z tytułu zwrotu kosztów udzielonej dotacji dla niepublicznego przedszkola, za dziecko będące mieszkańcem (...) (WB z 30.12.2014 r.)	3 107,22	7 888,48	0,00	3 107,22
RAZEM						6 153,20

co narusza art. 54 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 3 ustawy o finansach publicznych;

2) **art. 18b pkt 2** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na nienależytym dokonaniu wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Gminy w (...) jak również kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, co miało wpływ na zaciągnięcie:

a) w dniu 3 lutego 2014 roku zobowiązań finansowych niemieszczących się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych w kwocie ogółem 10.656,40 zł z tytułu nabycia (zawarcie umowy kupna-sprzedaży) na rzecz Gminy (...) działki nr (...) stanowiącej drogę o powierzchni 0,0750 ha za cenę 9.683 zł wraz z wynagrodzeniem za usługę notarialną oraz opłatą sądową (faktura (...)) z dnia 3 lutego 2014 r.) w wysokości 973,40 zł;

b) w dniu 30 grudnia 2014 roku bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową Gminy (...) na 2014 rok zobowiązań finansowych niemieszczących się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych w kwocie 3.107,22 zł, poprzez uznanie i zapłatę noty obciążeniowej z 22.12.2014 r. Urzędu Miasta (...) z tytułu

zwrotu kosztów dotacji udzielonej dla niepublicznego przedszkola (...) za dziecko będące mieszkańcem Gminy (...) na kwotę 3.107,22 zł;

c) w 2014 roku następujących zobowiązań niemiszczących się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych:

Czas popełnienia czynu (nienależyte dokonanie wstępnej kontroli)	Data zaciągnięcia zobowiązania	Plan na dzień (zł)	Umowa/ faktura	Wykonane wydatki (zł)	Kwota przekroczenia (zł)
dział 600, rozdział 60016, § 4270 klasyfikacji wydatków publicznych					
07.04.2014 r.	07.04.2014 r.	67 010	Umowa 4/2014/PK z dnia 07.04.2014 r. na kwotę 61 992 zł	1 000,00	35 096
10.04.2014 r.	10.04.2014 r.		Umowa 5/2014/PK z dnia 10.04.2014 r. na kwotę 15 375 zł	1 000,00	50471
05.05.2014 r.	05.05.2014 r.		Zlecenie z dnia 05.05.2014 r. na kwotę 1 476 zł	55 489,00	51 947
08.05.2014 r.	08.05.2014 r.		Zlecenie z dnia 08.05.2014 r. na kwotę 738,00 zł		52 685

d) w dniu 18 kwietnia 2014 r. zobowiązania - zawarcie umowy nr 1/2014 pomiędzy Gminą (...) a (...) na świadczenie usług wywozu i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy (...) z nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych - ustalającego wysokość wynagrodzenia należnego wykonawcy od lipca do grudnia 2014 roku z przekroczeniem o kwotę 113.253,54 zł zakresu upoważnienia określonego limitem wydatków ustalonym w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Gminy w (...), co narusza art. 54 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 3 ustawy o finansach publicznych.”

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionym karę nagany i obciążyła każdego z Obwinionych obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości po 316,18 zł.

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) zwanej dalej uondfp:

- 1) uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym pkt I ust. 2 i wymierza Obwinionemu (A) na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 uondfp w związku z art. 36 uondfp karę upomnienia,**

- 2) uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym pkt II ust. 2 i wymierza Obwinionej (B) na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 uondfp w związku z art. 36 uondfp karę upomnienia,
- 3) w pozostałym zakresie zaskarżone orzeczenie utrzymuje w mocy.

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 Opolu, dalej zwana „Regionalną Komisją Orzekającą” lub „RKO”, działając na podstawie art. 42 ust. 1, art. 51 oraz art. 135 uondfp, orzeczeniem z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie o sygn. akt ZDB-4100-6/2017, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 grudnia 2017 r., przy udziale stron oraz Rzecznika dyscypliny finansów publicznych, właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu, Pana (...), dalej zwanego „Rzecznikiem”, sprawy ze złożonego przez Rzecznika wniosku o ukaranie z dnia 5 maja 2017 r., sygn. akt ZRD-4110-38/2017, uznała:

1. (A) –, pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...) (dalej także „Obwiniony”), za odpowiedzialnego - na podstawie art. 19 ust. 1 i 2 uondfp - za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w treści dyspozycji:
 - 1) **art. 15** uondfp polegające na:
 - a) zaciągnięciu w dniu 3 lutego 2014 roku bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową Gminy (...) na 2014 rok zobowiązań finansowych w kwocie ogółem 10.656,40 zł klasyfikowanych po stronie planu wydatków w dziale 010, rozdział 01095, § 6060 klasyfikacji wydatków publicznych, w tym z tytułu nabycia (zawarcie umowy kupna-sprzedaży) na rzecz Gminy (...) działki nr (...) stanowiącej drogę o

powierzchni 0,0750 ha za cenę 9.683 zł wraz z wynagrodzeniem za usługę notarialną oraz opłatą sądową (faktura 21/2014 z dnia 3 lutego 2014 r.) w wysokości 973,40 zł;

- b) zaciągnięciu w dniu 30 grudnia 2014 roku bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową Gminy (...) na 2014 rok zobowiązania finansowego w kwocie 3.107,22 zł klasyfikowanego po stronie planu wydatków w dziale 801, rozdział 80195, § 4300 klasyfikacji wydatków publicznych, poprzez uznanie i zapłatę noty obciążeniowej z 22.12.2014 r. Urzędu Miasta (...) z tytułu zwrotu kosztów dotacji udzielonej dla niepublicznego przedszkola (...) za dziecko będące mieszkańcem Gminy (...) na kwotę 3.107,22 zł,
- c) zaciągnięciu w 2014 roku zobowiązań z przekroczeniem o kwotę ogółem 52.685 zł zakresu upoważnienia określonego limitem wydatków ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Gminy w (...) w zakresie dotyczącym działu 600, rozdział 60016, § 4270 klasyfikacji wydatków publicznych, zgodnie z poniższym zestawieniem:

Data	Plan na dzień (zł)	Umowa/ faktura	Wykonane wydatki (zł)	Kwota przekroczenia (zł)
dział 600, rozdział 60016, § 4270 klasyfikacji wydatków publicznych				
07.04.2014 r.	67 010	Umowa 4/2014/PK z dnia 07.04.2014 r. na kwotę 61 992 zł	1 000,00	35 096
10.04.2014 r.		Umowa 5/2014/PK z dnia 10.04.2014 r. na kwotę 15 375 zł	1 000,00	50 471
05.05.2014 r.		Zlecenie z dnia 05.05.2014 r. na kwotę 1 476 zł	55 489,00	51 947
08.05.2014 r.		Zlecenie z dnia 08.05.2014 r. na kwotę 738,00 zł		52 685

- d) zaciągnięciu w dniu 18 kwietnia 2014 r. zobowiązania - zawarcie umowy nr 1/2014 pomiędzy Gminą (...) a(...) na świadczenie usług wywozu i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy (...) z nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych - ustalającego wysokość wynagrodzenia należnego wykonawcy w 2014 roku z przekroczeniem o kwotę 113.253,54 zł zakresu upoważnienia określonego limitem wydatków ustalonym w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Gminy w (...), w zakresie dotyczącym działu 900, rozdział 90002, § 4300 klasyfikacji wydatków publicznych,

co jest niezgodne z art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), dalej zwanej także „ufp”;

- 2) **art. 18 pkt 1** uondfp polegające na przeprowadzeniu - czas popełnienia czynu 14 listopada 2014 r. - w jednostce Urząd Gminy w (...) inwentaryzacji wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. metodą weryfikacji, stanu środków sprzętu i oprogramowania na wyposażenie stanowiska w systemie obsługi obywatela o wartości ogółem 5.882 zł wyszczególnionego zgodnie z protokołem odbioru usług serwisowych Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA z 2.12.2005 r., użyzonych Gminie (...) na mocy porozumienia z dnia (...) 2006 r. przez Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z siedzibą w Warszawie, pomimo obowiązku dokonania inwentaryzacji metodą spisu z natury zgodnie z Zarządzeniem (...).06.2008 r.,

co jest niezgodne z art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 395), dalej zwanej także „uor”.

2. **(B)** –pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Skarbnika Gminy (...) (dalej także „Obwiniona”), za odpowiedzialną za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w:

- 1) **art. 18b pkt 1** uondfp, polegające na nienależytym dokonaniu w 2014 roku wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Gminy w (...) jak również kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, co miało wpływ na dokonanie wydatków powodujących przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych w niżej wyszczególnionym zakresie:

Klasyfikacja budżetowa	Czas popelnienia czynu (nienależyte dokonanie wstępnej kontroli)	Dowód księgowy	Kwota wydatku [zł]	Wydatki narastająco (po uwzględnieniu wydatku powodującego przekroczenie) [zł]	Plan wydatków na dzień dokonania wydatku przekraczającego plan [zł]	Przekroczenie planu wydatków [zł]
750/75023/4530	24.10.2014	PK 410 z dnia 24.10.2014 r. (WB z 24.10.2014 r.)	2 432,00	32 646,00	31 153,00	1 493,00
801/80195/4300	16.12.2014	a Nota księgowa nr 33 z dnia 11.12.2014 r.-zwrot kosztów z tytułu objęcia wychowaniem przedszkolnym dzieci z Gminy (...) (WB z (...) 2014 r.)	1 552,98	4 781,26	0,00	1 552,98
	30.12.2014	b Nota obciążeniowa z dnia 22.12.2014 r.-z tytułu zwrotu kosztów udzielonej dotacji dla niepublicznego przedszkola, za dziecko będące mieszkańcem Gminy (...)	3 107,22	7 888,48	0,00	3 107,22
RAZEM						6 153,20

co narusza art. 54 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 3 ufp;

2) art. 18b pkt 2 uondfp, polegające na nienależytym dokonaniu wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Gminy w (...) jak również kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, co miało wpływ na zaciągnięcie:

- a) w dniu 3 lutego 2014 roku zobowiązań finansowych niemieszczących się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych w kwocie ogółem 10.656,40 zł z tytułu nabycia (zawarcie umowy kupna-sprzedaży) na rzecz Gminy (...) działki nr 334/2 stanowiącej drogę o powierzchni 0,0750 ha za cenę 9.683 zł wraz z wynagrodzeniem za usługę notarialną oraz opłatą sądową (faktura 21/2014 z dnia 3 lutego 2014 r.) w wysokości 973,40 zł;
- b) w dniu 30 grudnia 2014 roku bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową Gminy (...) na 2014 rok zobowiązań finansowych niemieszczących się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych w kwocie 3.107,22 zł, poprzez uznanie i zapłatę noty obciążeniowej z 22.12.2014 r. Urzędu Miasta (...) z tytułu zwrotu kosztów dotacji udzielonej dla niepublicznego przedszkola (...) za dziecko będące mieszkańcem Gminy (...) na kwotę 3.107,22 zł;

c) w 2014 roku następujących zobowiązań niemieszczących się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych:

Czas popełnienia czynu (nienależyte dokonanie wstępnej kontroli)	Data zaciągnięcia zobowiązania	Plan na dzień (zł)	Umowa/ faktura	Wykonane wydatki (zł)	Kwota przekroczenia (zł)
dział 600, rozdział 60016, § 4270 klasyfikacji wydatków publicznych					
07.04.2014 r.	07.04.2014 r.	67 010	Umowa 4/2014/PK z dnia 07.04.2014 r. na kwotę 61 992 zł	1 000,00	35 096
10.04.2014 r.	10.04.2014 r.		Umowa 5/2014/PK z dnia 10.04.2014 r. na kwotę 15 375 zł	1 000,00	50471
05.05.2014 r.	05.05.2014 r.		Zlecenie z dnia 05.05.2014 r. na kwotę 1 476 zł	55 489,00	51 947
08.05.2014 r.	08.05.2014 r.		Zlecenie z dnia 08.05.2014 r. na kwotę 738,00 zł		52 685

d) w dniu 18 kwietnia 2014 r. zobowiązania - zawarcie umowy nr 1/2014 pomiędzy Gminą (...) a (...) na świadczenie usług wywozu i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy (...) z nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych - ustalającego wysokość wynagrodzenia należnego wykonawcy od lipca do grudnia 2014 roku z przekroczeniem o kwotę 113.253,54 zł zakresu upoważnienia określonego limitem wydatków ustalonym w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Gminy w (...),

co narusza art. 54 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 3 ufp.

Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 i art. 37 uonpdf RKO wymierzyła Obwinionej oraz Obwinionemu karę nagany.

Na podstawie art. 167 ust. 1 uonpdf RKO orzekła zwrot kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł (słownie: trzysta szesnaście złotych 18/100).

Z uzasadnienia orzeczenia RKO wynika, że na rozprawie przed Regionalną Komisją Orzekającą, przeprowadzonej w dniu 11 grudnia 2017 r., stawili się Rzecznik oraz obrońca Obwinionych. Obwinieni nie stawili się.

Podczas rozprawy obrońca Obwinionych stwierdził, że w całości podtrzymuje składane wcześniej wyjaśnienia oraz, że opisane okoliczności faktyczne rzeczywiście miały miejsce. „W przekonaniu Obwinionych, jak również pełnomocnika świadczą one o tym, że do naruszeń doszło w sposób niezamierzony, nie intencjonalny. Zwrócić uwagę trzeba na to, że jakkolwiek mogło dojść do naruszenia formalnego bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa, to

jednak nie doszło do naruszenia stanu budżetu w sposób globalny tzn. ogólnego stanu budżetu. W każdym przypadku środki budżetowe w granicach planu były, niemniej jednak błąd polegał na tym, że nie udało się dokonać na czas odpowiednich przesunięć. Jak wskazywano w wyjaśnieniach: działalność na poziomie Gminy - organu zarządzającego jakim jest Wójt - polega na tym, że trzeba podejmować szybkie decyzje, co może skutkować pewnymi błędami. W związku z tym, że ani Wójt ani Skarbnik nie byli dotychczas karani, a wszelkie błędy zostały skorygowane i uchylone i nie doszło do poważnych naruszeń, w ocenie pełnomocnika proponowane kary nagany jawią się jako wygórowane. Wydaje się, że w okolicznościach faktycznych dotyczących samych osób obwinionych, jak i okolicznościach tych zdarzeń i negatywnych skutków, wystarczającym byłby środek nawet w postaci odstąpienia od wymierzenia kary, a jeśli chodzi o karę to kara upomnienia.”.

W ocenie Rzecznika postępowanie dowodowe nie ujawniło nowych okoliczności popełnienia czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych przez Obwinionych, zatem podstawa prawna ze sfery naruszenia przepisów prawa, jak również wypełnienie znamion czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych w zakresie wskazanym we wniosku o ukaranie znalazło potwierdzenie.

W związku z tym, zdaniem Rzecznika, w powołanym kontekście argumentacja obrońcy Obwinionych - w części dotyczącej twierdzeń o globalnym, czy też ogólnym stanie budżetu jako limicie nie przekroczonym - winna zostać oddalona. Rzecznik nie podzielił również twierdzenia obrońcy Obwinionych, że „nie doszło do jakiś poważnych naruszeń” i w tym zakresie podtrzymał argumentację zawartą w treści wniosku o ukaranie.

W ocenie Rzecznika, w sprawie nie występują okoliczności uzasadniające możliwość zastosowania wobec Obwinionego oraz Obwinionej zastosowanie art. 36 ust 1 uondfp. Na tle skutków naruszenia dyscypliny finansów publicznych Rzecznik podtrzymał ocenę, iż ustalony stan mieści się w ramach znacznego stopnia szkodliwości czynów dla finansów publicznych, co uzasadnia legitymację wymiaru kary w przedmiocie dyspozycji art. 34a uondfp.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych wniósł, jak we wniosku o ukaranie, o wymierzenie kary nagany Obwinionemu (**A**) oraz kary nagany Obwinionej (**B**).

Obrońca Obwinionych wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary lub orzeczenie kary upomnienia.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego, Regionalna Komisja Orzekająca dokonała następujących ustaleń faktycznych.

I. Zakres czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych zarzucanych Obwinionemu (A).

W ramach kontroli kompleksowej Gminy (...) realizowanej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu ujawniono w jednostce sektora finansów publicznych Urząd Gminy w (...) naruszenie zasad gospodarki finansowej związanych z przedmiotem zaciągnięcia przez jednostkę sektora finansów publicznych zobowiązań bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia w zakresie opisanym szczegółowo w ust. 1 pkt 1) lit. a)-d) i pkt 2) uzasadnienia.

W trakcie postępowania kontrolnego prowadzonego przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu wyjaśnienia złożyli Obwiniony (A) oraz Obwiniona (B).

Wyjaśnienia dotyczące czynu określonego w ust. 1 pkt 1) lit. a):

„W miesiącu styczniu 2014 r. podpisałem protokół rokowań z nadpobudliwym rolnikiem, który nie chce płacić podatku z tytułu posiadanej drogi, z której korzystają mieszkańcy i nie będzie też pisał żadnych podań, chce konkretnie przekazać drogę na rzecz Gminy odpłatnie w pierwszych dniach nowego roku i nie opuści biura tak długo, jak nie dostanie stosownego zapewnienia. W związku z powyższym spisałem protokół rokowań wiedząc, że w budżecie posiadam zabezpieczone środki na zakup nieruchomości stanowiącej drogę wraz z opłatami notarialnymi. Po przeanalizowaniu budżetu zorientowałem się, że środki zaplanowane na 2014 r., są w wydatkach bieżących, a zakup nieruchomości powinien być w dziale inwestycji. W związku z czym niezwłocznie ustaliłem z przewodniczącym Rady Gminy termin sesji na koniec miesiąca stycznia 2014 r. wraz z przygotowaniem projektu uchwały wprowadzającej zmiany budżetowe, tj. przeniesienie środków bieżących na inwestycyjne abym mógł w terminie podpisać akt notarialny. Po podpisaniu protokołu rokowań obliuguje mnie termin 21 dni do ustalenia terminu zawarcia aktu notarialnego. Termin ten został ustalony niezwłocznie po podpisaniu protokołu rokowań, gdyż zbywający nie chciał z tym dłużej zwlekać. W związku iż, na sesję przygotowano dużą ilość uchwał - 15, w tym w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami z przyczyn proceduralnych sesja została przełożona na 13.03.2014 r. Rolnik

wiedząc o ustalonym wcześniej terminie podpisania aktu notarialnego nie dopuszczał zmiany terminu. Dlatego też zachowałem wcześniej ustalony termin z notariuszem i zaciągnąłem zobowiązanie wykorzystując dane mi upoważnienie przez Radę Gminy w uchwale w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2014-2017, o czym powiadomiłem Panią Skarbnik po powrocie od notariusza.”

Wyjaśnienia dotyczące czynu określonego w ust. 1 pkt 1) lit. b):

„Zaciągnięcie zobowiązania w momencie przyjęcia noty obciążeniowej z Miasta (...) a w dniu 01.12.2014 r. nie stanowiło umyślnego zaciągnięcia zobowiązania pieniężnego przekraczającego granice kwot wydatków ustalonych planem finansowym w Zarządzeniu Nr (...) Wójta Gminy (...) z dnia (...) .12.2014 r. w prawidłowej klasyfikacji 80104 paragraf 4300, a omyłkowo zostało zakwalifikowane i księgowane przez pracownika referatu finansowego na klasyfikacji 80195 paragraf 4300, który zapamiętał jako wcześniejszą klasyfikację, na której ten plan był zabezpieczony i wcześniej prowadzona była ewidencja. W momencie prowadzonej analizy ewidencji zorientował się, że popełnił błąd, który to niezwłocznie naprawił przez dokonanie storna błędnego księgowania.”

Wyjaśnienia dotyczące czynu określonego w ust. 1 pkt 1) lit. c):

„Zarządzeniem nr (...) Wójta Gminy (...) z dnia (...) stycznia 2014 r. w sprawie ustalenia planu finansowego Urzędu Gminy (...) na rok 2014 pracownik merytoryczny otrzymał plan finansowy wydatków z podziałem na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej w zakresie realizacji zadań, którego to, został przez Wójta zobowiązany przestrzegać. Na dowód powyższego złożył podpis. Pracownik przychodząc do mnie jako skarbnika podpisać umowę na zaciągnięcie zobowiązania, zobowiązany był sprawdzić plan. Dysponując wolną chwilą wrywkowo przed złożeniem kontrasygnaty na przedkładanej umowie osobiście sprawdzałam prawidłowość zabezpieczenia planu i każdorazowo stawiałam pytanie pracownikowi, czy zobowiązanie mieści się w planie. Po stanowczym zapewnieniu przez pracownika merytorycznego o posiadaniu planu, składałam podpis na umowie przez co popełniłam błąd, opierając się na oświadczeniu pracownika merytorycznego. Obecnie celem uniknięcia w/w błędu, dodatkowo pracownik przy przedkładanej umowie zobowiązany jest przedstawić skarbnikowi przyznany plan z wyszczególnieniem umów zawartych i zawieranych po czym zostaje złożony podpis jako kontrasygnata i następnie przedkładany Wójtowi do podpisania.”

Wyjaśnienia dotyczące czynu określonego w ust. 1 pkt 1) lit. d):

„Zaciągając zobowiązanie pieniężne przekraczające granice kwot wydatków ustalonych planem finansowym jednostki w rozdziale 90002, paragraf 4300 poprzez zawarcie umowy 1/2014 z dnia 18.04.2014 r. popełniłam błąd opierając się na oświadczeniu pracownika merytorycznego, który to został przez Wójta zobowiązany przestrzegać przekazany plan finansowy wydatków z podziałem na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej w zakresie realizacji przydzielonych zadań. Na dowód powyższego składał podpis.”

RKO oceniła, że powyżej przywołana argumentacja Obwinionego (poparta wyjaśnieniami złożonymi również przez Obwinioną) została, co do zasady, podtrzymana w złożonych przez obrońcę Obwinionego (A) pisemnych wyjaśnieniach z dnia 29 grudnia 2016 r. (k. 198), w których nadto, jako przyczyny wyżej powołanych poszczególnych stanów zaciągania zobowiązań z naruszeniem przepisów prawa, wyeksponowano kolejno:

- 1) nieprzygotowanie stosownej zmiany uchwały budżetowej na sesję organu stanowiącego w terminie umożliwiającym zaciągnięcie zobowiązania (dot. lit. a),
- 2) niedopatrzenie (błąd) pracownika referatu finansowego odpowiedzialnego za zakwalifikowanie zaksięgowanie zobowiązania (dot. lit. b),
- 3) błąd pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za realizację planu finansowego Urzędu Gminy (...) na rok 2014 (dot. lit. c i d).

W zakresie czynu określonego w ust. 1 pkt 2) Regionalna Komisja Orzekająca poczyniła następujące ustalenia w zakresie stanu faktycznego.

Zarządzeniem nr (...) Wójta Gminy (...) z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji wskazano składniki majątkowe, które należało zinwentaryzować na dzień 31.05.2014 r., 30.06.2014 r. oraz 31.12.2014 r. Inwentaryzacją objęto m.in.: materiały w magazynach, środki pieniężne w kasie, druki ścisłego zarachowania oraz opał i paliwo.

W dniu 17.02.2006 r. Gmina (...) zawarła z Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z siedzibą w Warszawie umowę użyczenia nr (...). Przedmiotem umowy jest użyczenie sprzętu i oprogramowania na wyposażenie stanowiska w systemie obsługi obywatela (SOO). Sprzęt został wymieniony w protokole przekazania (...) z dnia (...) 12.2005 r.

Na podstawie przekazanych dokumentów ustalono, że na dzień 31.12.2014 r. stan środków został zinwentaryzowany metodą weryfikacji, saldo po uzgodnieniu z pracownikiem merytorycznym zostało uznane za zgodne.

Nie przeprowadzono zatem inwentaryzacji użyzonego sprzętu drogą spisu z natury.

W wyjaśnieniu w sprawie przyczyn nieprzeprowadzenia inwentaryzacji ww. sprzętu metodą spisu z natury Obwiniony przedstawił następujące stanowisko: *„Składniki majątkowe będące własnością innych jednostek (MSWiA) zaliczone są do środków trwałych, gdzie inwentaryzację przeprowadza się raz w ciągu 4 lat (środki trwałe, pozostałe środki trwałe w użytkowaniu znajdujące się na terenie strzeżonym), w tym przypadku spis z natury środków trwałych przypada na dzień 31.08.2015 r. W związku z powyższym po dokonaniu spisu na odrębnym arkuszu spisowym i zweryfikowaniu z prowadzoną ewidencją w Urzędzie Gminy w (...) zostanie przesłana informacja o dokonanych wynikach z przeprowadzonej inwentaryzacji.*

Nadmieniam, że celem weryfikacji obcych używanych składników majątkowych i równocześnie przygotowaniem się do przeprowadzenia planowanej inwentaryzacji zgodnie z Zarządzeniem Nr (...) Wójta Gminy (...) z dnia (...).04.2015 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji, wysłano dnia 12.11.2014 r. pismo do Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA (...) z wykazem użytkowanych składników majątkowych.”

Do wyjaśnień dołączono kserokopię pisma z dnia 12.11.2014 r. skierowanego do Centrum Personalizacji Dokumentów MSW (wraz z potwierdzeniem nadania) z prośbą o potwierdzenie sprzętu wg stanu na dzień 31.10.2014 r., który jest w użyczeniu na stanowisku w systemie obsługi obywatela. Potwierdzenia od MSWiA nie przedłożono.

Obwiniona natomiast w złożonym wyjaśnieniu wskazała: *„Gmina (...), będąca w posiadaniu obcych składników majątkowych przeprowadza ich inwentaryzację na takich samych zasadach jak inwentaryzację własnych składników majątkowych, dlatego też nie przeprowadziła inwentaryzacji metodą spisu z natury składników majątkowych będących własnością innych jednostek (MSWiA) na dzień 31.12.2014 r. Zgodnie z Zarządzeniem nr (...) Wójta Gminy (...) z dnia 08.04.2015 r. zostanie przeprowadzona inwentaryzacja środków trwałych w Urzędzie Gminy na dzień 31.08.2015 r. Obce składniki majątkowe zostaną spisane na odrębnych arkuszach spisowych z natury i o wynikach inwentaryzacji zostanie powiadomiony właściciel (MSWiA).”*

Jak wynika z Instrukcji inwentaryzacyjnej (załącznik nr 1 do Zarządzenia (...).06.2008 r.) pkt 4 lit. d Wójt ustalił, że metodą spisu z natury obejmuje się znajdujące się w jednostce

składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do sprzedaży, przechowania, przetwarzania lub używania, powiadamiając te jednostki o wynikach spisu.

II. Zakres czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych zarzucanych Obwinionej (**B**).

RKO przytoczyła w uzasadnieniu orzeczenia ustalenia kontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w Gminie (...) (jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych Urząd Gminy w (...)), z których, w ocenie RKO, jednoznacznie wynika, że w 2014 roku w ww. jednostce stwierdzono nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym powołanej jednostki sektora finansów publicznych jak również kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji w niżej wyszczególnionym zakresie, w wyniku czego zaistniały zdarzenia opisane szczegółowo w ust. 2 pkt 1) i pkt 2) lit. a)-d) uzasadnienia.

Regionalna Komisja Orzekająca wskazała, że Obwiniona (**B**) na etapie czynności kontrolnych prowadzonych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu nie kwestionowała ustalonego stanu faktycznego. Ponadto wskazywała na okoliczności nienależytego dokonania przez nią wstępnej kontroli, mające wpływ na:

- 1) dokonanie wydatków powodujących przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych - związane z „niedopatrzaniem” prawidłowości operacji finansowych wykonywanych przez jednostkę;
- 2) zaciągnięcie zobowiązań niemieszczących się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych - związane rodzajowo z nadmiernym zaufaniem do pracowników - *„przed złożeniem kontrasygnaty na przedkładanej umowie osobiście sprawdzałam prawidłowość zabezpieczenia planu i każdorazowo stawiałam pytanie pracownikowi, czy zobowiązanie mieści się w planie. Po stanowczym zapewnieniu przez pracownika merytorycznego o posiadaniu planu, składałam podpis na umowie przez co popełniłam błąd, opierając się na oświadczeniu pracownika merytorycznego (...) Dokonywałam wstępnej kontroli zgodności operacji poprzez złożenie podpisu na dokumencie podpisanym przez pracownika merytorycznego, który w pierwszym etapie kontroli był zobowiązany przez Wójta do wstępnej kontroli, na dowód czego składał własny podpis na pieczęci o treści „Wydatek jest uzasadniony pod względem legalności, gospodarności i*

celowości. Wydatek podlega ujęciu w księgach rachunkowych i mieści się w planie finansowym jednostki. Sprawdzono pod względem merytorycznym, data i podpis” oraz „w oparciu o opinię pracownika jak i jego przedkładane wyliczenia.”

Powołana argumentacja została, co do zasady, podtrzymana w złożonych przez obrońcę Obwinionej (B) pisemnych wyjaśnieniach z dnia 16 stycznia 2017 r., w których nadto jako generalną przyczynę wyżej opisanych, poszczególnych czynów wskazano „nieświadome i niezamierzone błędy wskutek oparcia na oświadczeniach pracowników merytorycznych” (k. 198).

Odnosząc ustalenia faktyczne do zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych skierowanych wobec Obwinionych we wniosku o ukaranie, Regionalna Komisja Orzekająca rozważyła, co następuje.

Regionalna Komisja Orzekająca dokonała oceny stanu prawnego sprawy w kontekście zasady wynikającej z art. 24 ust. 1 uondfp, zgodnie z którą 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.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że w sprawie znajdują zastosowanie przepisy obowiązujące w dniu wydania orzeczenia, gdyż przepisy obowiązujące w czasie popełnienia naruszeń dyscypliny finansów publicznych nie były względniejsze dla sprawcy. W szczególności rozważania te dotyczyły art. 15 uondfp, zgodnie z którym *naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest 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 przez jednostkę sektora finansów publicznych*. RKO zaznaczyła, że art. 15 ust. 1 uondfp obowiązywał w tym brzmieniu od dnia 1 czerwca 2017 r., zaś w dacie naruszenia art. 15 uondfp brzmiał następująco: *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*. Ze względu na normę intertemporalną zawartą w

powołanym w art. 24 ust. 1 uondfp, RKO przyjęła jako podstawę oceny art. 15 uondfp w aktualnym brzmieniu, gdyż przepis ten w poprzednio obowiązującym brzmieniu nie był względniejszy dla sprawcy.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że Obwiniony (A) pozostawał w kręgu osób podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 4 uondfp (*odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych*), natomiast Obwiniona (B) podlega odpowiedzialności na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3 uondfp, według którego *odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają pracownicy jednostek sektora finansów publicznych (...), którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w takiej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych (...)*.

III. Zarzuty dotyczące Obwinionego (A).

Regionalna Komisja Orzekająca przytoczyła treść normatywną przepisu art. 15 ust. 1 uondfp, zgodnie z którym, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest 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 przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Dalej RKO wskazała, że reguły zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych określa, co do zasady, art. 46 ufp, zgodnie z którym, 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 obowiązkowe oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 ufp. Stosownie natomiast do art. 261 ufp kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.

Regionalna Komisja Orzekająca wyjaśniła ponadto, że w sektorze finansów publicznych zobowiązanie angażujące środki publiczne można zaciągnąć tylko na podstawie stosownego upoważnienia. Przedmiotowy zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań realizowanych ze środków publicznych określony jest wysokością wydatków przewidzianych w planie finansowym jednostki w odpowiedniej podziale klasyfikacji budżetowej. Zaciągnięte przez jednostkę zobowiązanie powinno mieć każdorazowo pokrycie w planie wydatków. W przypadku, gdy poziom przewidywanych wydatków może przekroczyć wysokość zaplanowanych wydatków - obligatoryjne jest dokonanie stosownych zmian planu. Jednakże zmian tych należy dokonać przed zaciągnięciem zobowiązania.

Organ I instancji podkreślił, że dla oceny popełnienia czynu określonego w art. 15 ust. 1 uoondfp bez znaczenia pozostaje okoliczność, w jakiej dacie zaciągnięte zobowiązanie staje się wymagalne. Powołano orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 11.07.2011 r. (BDF1/4900/48/54/11/15), w którym wyjaśniono, że z przepisu art. 15 uoondfp wynika, że dla bytu naruszenia, o którym w nim mowa, istotny jest wyłącznie sam fakt przekroczenia upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania, co oznacza, że nie ma znaczenia, czy zaciągnięte zobowiązanie jest wymagalne, czy też stanie się wymagalne w terminie przyszłym.

Istnienie upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania bada się na dzień zawarcia umowy. W orzecznictwie podkreśla się, że bez znaczenia pozostaje fakt, czy zawarte umowy były realizowane z odpowiednim każdorazowym zabezpieczeniem i że wydatki realizowane w konkretnym roku nie przekroczyły limitu zobowiązań ustalonych na ten rok.

Dbłość o stan finansów publicznych musi polegać przede wszystkim na przestrzeganiu dyscypliny zaciągania zobowiązań, a nie dokonywaniu wydatków, bowiem gdy dochodzi do terminu dokonania wydatku jest już za późno na reakcję, zaś nieprawidłowo zaciągnięte zobowiązania mają w zasadzie takie same skutki finansowe dla publicznego dłużnika, jak zobowiązania zaciągnięte prawidłowo. Dodatkowo RKO stwierdziła, że dokonanie wydatku jest spełnieniem świadczenia będącego przedmiotem zobowiązania.

Zakres podmiotowy upoważnienia do zaciągania zobowiązań wyznacza natomiast ogólna norma kompetencyjna wynikająca z art. 53 ust. 1 ufp, zgodnie z którą kierownik jednostki sektora finansów publicznych odpowiada za całość gospodarki finansowej tej jednostki, a zatem w szczególności za zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO przytoczyła także orzecznictwo GKO, z którego wynika, że kierownik jednostki powinien podjąć działania, które dostosowywałyby zaciągnięte wcześniej zobowiązania do możliwości jednostki wynikających z jej budżetu. Zaplanowanie zbyt małych wydatków na pokrycie zobowiązań nie upoważnia kierownika jednostki do działań niezgodnych z zasadami wykonywania budżetu (orzeczenie GKO z 21.11.2005 r., DF/GKO/Odw.-53/69-70/2005/462). Także zdaniem NSA, zaplanowanie zbyt małych wydatków nie upoważnia do naruszenia planu finansowego jednostki. Należy w takim przypadku podjąć działania zmierzające do stosownego przeniesienia i dopiero przy odpowiedniej zmianie planu finansowego można zaciągać zobowiązania wyższe niż pierwotnie planowano (wyrok NSA z 12.06.2003 r., III SA 305/01). GKO wskazała, że obowiązek podjęcia takich czynności wynika zarówno z ogólnych zasad wykonywania budżetu, jak i z odpowiedzialności kierownika jednostki za całość jej gospodarki finansowej (orzeczenie GKO z 13.1.2003 r., DF/GKO/Odw.-100/131-132/2002).

Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że na gruncie rozpoznawanej sprawy nie ulega wątpliwości, że Obwiniony (A) zaciągnął zobowiązania przekraczające granicę kwoty wydatków określonych w planie finansowym jednostki. Momentem naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 ust. 1 uoondfp, jest moment zaciągnięcia zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia, tj. dzień podpisania umowy kupna - sprzedaży z 3 lutego 2014 r. (klasyfikacja budżetowa 010-01095-6060), umów z dnia 7 kwietnia 2014 r., 10 kwietnia 2014 r., zlecenia z dnia 5 maja 2014 r. i z 8 maja 2014 r. (600-60016-4270), umowy z dnia 18 kwietnia 2014 r. (900-90002-4300) oraz dzień uznania noty obciążeniowej, tj. 31 grudnia 2014 r. (801-8019504300). Następcza zmiana planu, uwzględniająca zaciągnięte już zobowiązania, oraz zapłata za faktury, nie może wpłynąć na zmianę oceny prawnej zachowania Obwinionego i wyłączenie jego odpowiedzialności, gdyż te kwestie są oceniane na dzień popełnienia omawianego naruszenia.

W dalszej części uzasadnienia Regionalna Komisja Orzekająca wyjaśniła, że zgodnie z art. 19 ust. 1 uoondfp, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. W dniu popełnienia czynów zarzucanych Obwinionemu stanowiły one naruszenie przepisów ustawy o finansach publicznych, a w konsekwencji wyczerpywały znamiona czynu zabronionego z art. 15 uoondfp (obecnie art. 15 ust. 1 uoondfp), co RKO stwierdziła na podstawie przeanalizowanych powyżej przepisów.

Nadto, zachowanie Obwinionego, również w aktualnym w chwili orzekania przez RKO stanie prawnym, stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych o opisanych wcześniej znamionach.

Po rozważeniu kwestii dopuszczalności przypisania Obwinionemu (A) winy w czasie popełnienia naruszenia (art. 19 ust. 2 uodnfp), RKO stwierdziła, iż Obwiniony miał możliwość dokonania stosownych zmian planu budżetu gminy po stronie wydatków przed zaciągnięciem zobowiązań, gdyż w przypadku nabycia na rzecz gminy działki od podatnika (rolnika) stanowiącej drogę w ocenie RKO odpowiednie działania należało podjąć dużo wcześniej. Jak wynika z akt sprawy problem dotyczący korzystania przez mieszkańców z drogi, która była własnością indywidualnej osoby (i jego niezadowolenia z tego faktu) był w gminie dobrze znany. Droga stała się „*drogą ruchu lokalnego*”. Zdaniem RKO w sytuacji podjęcia przez Obwinionego wcześniejszych działań w celu rozwiązania problemu, jakim okazało się wykupienie przedmiotowej działki, i w konsekwencji prawidłowego planowania tego zadania przed zaciągnięciem zobowiązania, do tej nieprawidłowości prowadzącej do naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie doszłoby.

Zaciągając zobowiązanie finansowe przekraczające granice kwot wydatków określonych w planie finansowym (klasyfikacja budżetowa 600-60016-4270), Wójt Gminy kierował się zapewnieniem pracownika merytorycznego (jego podpisem) poświadczającym, o prawidłowości zaplanowanych w budżecie środków. W ocenie RKO działanie kierownika jednostki w zaufaniu do pracownika bez upewnienia się, czy zaciągane zobowiązania znajdują pokrycie w aktualnym planie finansowym, nie może uwalniać go od odpowiedzialności. Stąd, w ocenie Komisji, wina Obwinionego za naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań określonych planem finansowym, nie budzi wątpliwości, co wskazuje na zasadność przypisania odpowiedzialności.

Analogicznej oceny dokonała RKO w przypadku zatwierdzenia do wypłaty noty obciążeniowej (dział 801, rozdział 80195, paragraf 4300), która jak wynika z wyjaśnień, została omyłkowo zakwalifikowana i zaksięgowana przez pracownika w błędnej podziale klasyfikacyjnej.

Odnosząc się do zaciągnięcia zobowiązania poprzez podpisanie umowy w dniu 18 kwietnia 2014 r. na świadczenie usług wywozu i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu gminy (...) z przekroczeniem upoważnienia określonego uchwałą budżetową o kwotę 113

253,54 zł, RKO zauważyła, iż zadanie to stanowi obligatoryjne zadanie własne gminy i środki na to nieuniknione zadanie powinny być zaplanowane w budżecie, gdyż nie stanowiły nadzwyczajnych wydatków, a wynikały z błędnego planowania.

Rozpatrując zarzut dotyczący inwentaryzacji, RKO stwierdziła, że inwentaryzacja, zgodnie z ustawową definicją, polega na okresowym ustalaniu lub sprawdzaniu rzeczywistego stanu aktywów i pasywów - art. 4 ust. 3 pkt 3 uor. Obejmuje zatem postępowanie polegające na ustaleniu rzeczywistego stanu aktywów i pasywów na dany moment, weryfikacji ich gospodarczej przydatności, wyceny, a następnie porównania uzyskanych stanów z ewidencją księgową, rozliczenie i wyjaśnienie różnic, oraz skorygowanie stanów ewidencji, tak by odzwierciedlały stan faktyczny (por. Komentarz do art. 26 ustawy o rachunkowości, Anna Jurkiewicz, LEX).

Regionalna Komisja Orzekająca omówiła w treści uzasadnienia przepisy ustawy o rachunkowości dotyczące przeprowadzenia inwentaryzacji. Obowiązki jednostki w zakresie inwentaryzacji wynikają z przepisów art. 26 i art. 27 uor. W świetle art. 26 ust. 1 uor, jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację:

- 1) aktywów pieniężnych (z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych), papierów wartościowych w postaci materialnej, rzeczowych składników aktywów obrotowych, środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji, z zastrzeżeniem pkt 3, a także maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic;
- 2) aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic;
- 3) środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów

niewymienionych w pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

Termin i częstotliwość inwentaryzacji, określone w ust. 1, uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację: składników aktywów rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku, ustalenie zaś stanu nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury lub potwierdzenia salda - przychodów i rozchodów (zwiększeń i zmniejszeń), jakie nastąpiły między datą spisu lub potwierdzenia a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych, przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym (art. 26 ust. 3 pkt 1 uor).

Celem inwentaryzacji jest ustalenie stanu środków majątkowych jednostki i odzwierciedlenie tego w księgach rachunkowych za ten rok obrotowy, na który przypadał termin inwentaryzacji (art. 27 ust. 2 uor).

Według oceny dokonanej przez RKO, zgromadzony w sprawie materiał dowodowy z dokumentów, jak również wyjaśnień Obwinionego (A), nie kwestionującego ustaleń faktycznych w sprawie, bezsprzecznie wskazuje, iż Obwiniony pełniąc funkcję kierownika jednostki sektora finansów publicznych zaniechał przeprowadzenia inwentaryzacji użyczonego sprzętu drogą spisu z natury.

Stosownie do przepisów art. 26 ust. 2 uor, inwentaryzacją drogą spisu z natury obejmuje się również znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do sprzedaży, przechowania, przetwarzania lub używania, powiadamiając te jednostki o wynikach spisu. Obowiązek ten nie dotyczy jednostek świadczących usługi pocztowe, transportowe, spedycyjne i składowania.

Jak wynika z Instrukcji inwentaryzacyjnej (załącznik nr 1 do Zarządzenia (...) 06.2008 r.) pkt 4 lit. d Wójt ustalił, że metodą spisu z natury obejmuje się (...) znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do sprzedaży, przechowania, przetwarzania lub używania, powiadamiając te jednostki o wynikach spisu.

Zgodnie z art. 26 ust. 2 uor, obce składniki majątku należało spisać na arkuszach spisu z natury, a po zakończeniu inwentaryzacji informację o jej wynikach przesłać właścicielowi sprzętu objętego spisem.

Reasumując powyższe ustalenia RKO uznała, że czyn polegający na przeprowadzeniu inwentaryzacji obcych składników mienia metodą potwierdzenia salda zamiast spisem z natury wypełnia przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 18 pkt 1 uondfp.

Zakres odpowiedzialności podmiotowej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 18 pkt 1 uondfp reguluje art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości. Przepis ten stanowi, że *kierownik jednostki (...) ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości - z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury - zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 11 ust. 2, za ich zgodą (...).*

W stanie sprawy odpowiedzialność za wykonanie obowiązków w zakresie rachunkowości ponosi Wójt Gminy Pan (A) i w świetle art. 19 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, ponosi odpowiedzialność za przypisane naruszenie z art. 18 pkt 1 uondfp. W sprawie, zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, nie wystąpiły obiektywne przeszkody do realizacji ustawowych obowiązków związanych z prawidłowym przeprowadzeniem inwentaryzacji.

IV. Zarzuty dotyczące Obwinionej (B).

Regionalna Komisja Orzekająca przytoczyła treść normatywną przepisu art. 18b pkt 1 i 2 uondfp, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:

- 1) niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, jeżeli miało ono wpływ na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (art. 18b pkt 1);
- 2) zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (art. 18b pkt 2).

Dalej RKO wyjaśniła, że jakkolwiek przywołany przepis nie wymienia wprost osoby zdolnej do ponoszenia odpowiedzialności za delikt w nim określony, obejmujący w szczególności nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, to porównanie jego brzmienia z redakcją art. 54 ust. 1 ufp, określającego zakres obowiązków i odpowiedzialności głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych, nie pozostawia w tej materii wątpliwości (L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, wyd. II, LEX). W myśl bowiem art. 54 ust. 1 ufp głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie: 1) prowadzenia rachunkowości jednostki; 2) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi; 3) dokonywania wstępnej kontroli: a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Nadto ust. 3 tego przepisu stanowi, iż dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w ust. 1 pkt 3, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo, oznacza, że: 1) nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem; 2) nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji; 3) zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Powołane przepisy pozostają w związku z regulacją art. 46 ust. 3 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm), zgodnie z którą jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

Regionalna Komisja Orzekająca zauważyła dalej, że wprowadzając regulację art. 18b pkt 1 i 2 uoondfp ustawodawca przewidział, niezależnie od odpowiedzialności kierownika jednostki za dokonanie wydatku i zaciągnięcie lub zmianę zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia, odpowiedzialność za niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub

kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji. W takim przypadku główny księgowy powinien ponosić odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ponieważ to jego nieprawidłowe działanie lub zaniechanie w wykonywaniu obowiązków przypisanych mu przez ustawę o finansach publicznych mogło przyczynić się do powstania nieprawidłowości (por. L. Lipiec-Warzecha, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wyd. II, LEX; uzasadnienie projektu ustawy 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), LEX).

Główny księgowy w jednostce otrzymał pozycję kontrolera, w zakresie gospodarki finansowej, w stosunku do wszystkich operacji prowadzonych w ramach np. planu finansowego. Z zadaniami, jakie przypisano głównemu księgowemu, wiąże się jego odpowiedzialność. Stwierdzenie faktu, że główny księgowy dokonał kontroli odbywa się poprzez stwierdzenie istnienia podpisu na dokumentach dotyczących danej operacji lub jego braku. Podpis nie jest mechanicznie dokonaną „parafką”, ale wieńczy analityczne i kontrolerskie działanie głównego księgowego. Główny księgowy dokonując kontroli wstępnej jest współodpowiedzialny za prawidłowość, a przede wszystkim „wyłagalność” wszystkich operacji finansowych. Jedynym sposobem uniknięcia odpowiedzialności przez głównego księgowego jest zatem rygorystyczne trzymanie się planu finansowego jednostki (W. Misiąg (red.), Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, Legalis).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpatrywanej sprawy, RKO uznała, iż nie budzi wątpliwości fakt naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 18b pkt 1 i 2 uoondfp przez Obwinioną (**B**), gdyż nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym powołanej jednostki sektora finansów publicznych jak również kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji w niżej wyszczególnionym zakresie, co miało wpływ na zaistnienie zdarzeń opisanych szczegółowo w ust. 2 pkt 1) i pkt 2) lit. a)-d) uzasadnienia.

Oceniając zawinienie Obwinionej, mając na względzie art. 19 ust. 2 uoondfp, Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż nie wystąpiły obiektywne przeszkody, aby należyta kontrola wstępna, związana z dokonaniem przedmiotowych wydatków i zaciągnięciem zobowiązań w kontekście ich wysokości przewidzianej w odpowiedniej podziałce klasyfikacji budżetowej planu finansowego, nie mogła mieć miejsca. Bezsparnie Pani (**B**), mając w tym

zakresie z racji pełnionej funkcji pełne możliwości, zaniechała podjęcia wymaganego (art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ufp) działania w zakresie kontroli zgodności operacji z planem finansowym. W tym stanie rzeczy, w ocenie RKO, wina Obwinionej za omawiane naruszenia dyscypliny finansów publicznych, nie budzi wątpliwości, co wskazuje na zasadność przypisania odpowiedzialności.

Dokonując oceny stopnia szkodliwości dla finansów publicznych każdego z naruszeń dyscypliny finansów publicznych, w kontekście regulacji art. 28 ust. 1 uoondfp, zgodnie z którym nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy, Regionalna Komisja Orzekająca wzięła pod uwagę wagę naruszonych obowiązków przez Obwinionych, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia i uznała, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych każdego z naruszeń jest większy niż znikomy. Regionalna Komisja Orzekająca wzięła również pod uwagę wysokość skutku finansowego, tj. kwotę środków publicznych wydatkowanych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem oraz wysokość zobowiązań zaciągniętych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem (dokonanych bezpośrednio bądź w wyniku nienależytej wstępnej kontroli). Regionalna Komisja Orzekająca przywołała dodatkowo stanowisko organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (orzeczenie RKO z dnia 19 listopada 2012 r., sygn. RK0.5011.167.12, publ. Biul. NDFP 2013/1/3), wskazujące, że warunkiem stwierdzenia, że naruszono dyscyplinę finansów publicznych nie jest jedynie wymierna szkoda dla budżetu. Dobrem chronionym w przepisach regulujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest także ład prawny systemu finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca dokonała także ustaleń w zakresie wymiaru kary.

Rozstrzygając w zakresie wymiaru kary wobec Obwinionego (A) RKO miała przede wszystkim na względzie, iż Obwiniony jako kierownik jednostki, a więc osoba odpowiedzialna za finanse jednostki, którą kieruje, powinien znać i przestrzegać przepisów prawa obowiązujących jednostkę. To na kierowniku jednostki ciąży obowiązek takiego zorganizowania pracy jednostki i jej prawnej i finansowej obsługi, aby nie był on wprowadzany w błąd co do zgodności lub niezgodności podejmowanych działań z ustawą o finansach publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca podkreśliła, że Główna Komisja Orzekająca w swoich orzeczeniach niejednokrotnie wyjaśniała, iż nadmierne zaufanie do innych pracowników

świadczy o niedochowaniu staranności, która powinna być wymagana od osób pełniących kierownicze funkcje w jednostkach sektora finansów publicznych (por. np. orzeczenie GKO z dnia 13 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-100/131-132/2002m, czy orzeczenie z dnia 20 listopada 2006 r. DF/GKO-4900-65/82/06/1980).

Regionalna Komisja Orzekająca w kontekście naruszenia dyscypliny finansów publicznych negatywnie oceniła działania podejmowane przez Obwinionego związane z zakupem przez gminę nieruchomości mającej stanowić drogę. Czynności podejmowane przez Wójta były niewątpliwie działaniami spóźnionymi, zarówno na etapie rozmów z podatnikiem, jako działaniem zmierzającym do złagodzenia konfliktu (rokowania), jak i na etapie zmian planowanych w budżecie gminy. Działanie pod presją „nadpobudliwego rolnika”, który de facto narzucił Obwinionemu w rokowaniach działania ze strony gminy w formie wykupu nieruchomości we wskazanym, nieodległym terminie, nie może uzasadniać zachowania niezgodnego z prawem.

Regionalna Komisja Orzekająca zwróciła również uwagę na stosunkowo wysokie kwoty zaciąganych zobowiązań finansowych z przekroczeniem upoważnienia odpowiednio w kwotach 10.656,40 zł, 3.107,22 zł, 52.685 zł oraz 113.253,54 zł, które miały miejsce w 2014 roku.

Regionalna Komisja Orzekająca wymierzając, w oparciu o art. 31 ust. 1 pkt 2 uoondfp karę nagany, wzięła pod uwagę okoliczności łagodzące, jak fakt, iż Obwiniony podjął istotne działania, które w przyszłości nie dopuszczą do ponownego naruszenia, ale i okoliczności obciążające, jak rangę naruszonych podstawowych przepisów regulujących gospodarowanie środkami finansowymi oraz wysokość zaciągniętych zobowiązań z przekroczeniem upoważnienia. Komisja I instancji stwierdziła ponadto, że przeprowadzone postępowanie wobec Obwinionego spełniło swoje zadanie prewencyjne i przyczyni się do umocnienia właściwej postawy w przyszłości. Co prawda w wyniku naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie było uszczerbku w finansach publicznych, ale niewątpliwie został naruszony istotny element ładu i porządku tych finansów, poprzez spowodowanie przekroczeń wielkości zaciągniętych zobowiązań. Tym samym RKO uznała, że kara nagany, jest adekwatna do popełnionego czynu oraz ustalonych okoliczności zarówno obciążających jak i łagodzących.

Regionalna Komisja Orzekająca nie znalazła natomiast podstaw do zastosowania nadzwyczajnej instytucji - odstąpienia od wymierzenia kary (o co wnosił obrońca Obwinionego). Odstąpienie od wymierzenia kary może nastąpić jedynie „w przypadkach

zasługujących na szczególne uwzględnienie”, takich okoliczności RKO nie dopatrzyła się w niniejszym przypadku. Komisja nie uwzględniła również wniosku alternatywnego o wymierzenie kary upomnienia, stwierdzając, iż stosownie do art. 35 uodnfp karę tę wymierza się w przypadku gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny. W ocenie RKO stopień szkodliwości dla finansów publicznych popełnionych czynów przez Obwinionego jest znaczny ze względów wyżej opisanych i stosownie do art. 34a uodnfp RKO postanowiła wymierzyć karę nagany.

Orzekając o wymierzeniu kary w stosunku do Obwinionej (**B**) RKO miała na względzie fakt, iż art. 18b pkt 1 i 2 uodnfp ma za zadanie chronić ład finansów publicznych w zakresie dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań w ramach zaplanowanych środków tak, aby ustalenia podmiotu ustalającego plan finansowy były realizowane. Obwiniona nie działała ze szczególnych pobudek, ani w szczególnych warunkach. Oceniając szkodliwość naruszenia dla finansów publicznych RKO uwzględniła m.in. wagę naruszonych obowiązków. W przedmiotowej sprawie zlekceważone zostały obowiązki, które mają absolutnie zasadnicze znaczenie z punktu widzenia gospodarki finansowej jednostki. RKO wzięła pod uwagę doświadczenie zawodowe (długi okres stażu pracy) Obwinionej oraz okoliczności jej działania. Z wyjaśnień Obwinionej wynika, iż przynajmniej w niektórych przypadkach naruszenie dyscypliny finansów publicznych nastąpiło, gdyż zawierzyła pracownikom nie upewniając się osobiście, do czego zobowiązywały ją wskazane wyżej przepisy, co do zgodności czynności z planem finansowym. Tym samym RKO uznała, że stopień szkodliwości naruszeń dla finansów publicznych jest znaczny.

Odstąpienie od wymierzenia kary (bądź kara upomnienia) wnioskowane przez obrońcę Obwinionej, w sytuacji tak licznych i zróżnicowanych nieprawidłowości, o tak nagannym charakterze, które niewątpliwie zaistniały, mogłoby doprowadzić do nieosiągnięcia celów zapobiegawczych i dyscyplinujących.

Wymierzając Obwinionej karę nagany, Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że jest ona adekwatna do przypisanych Obwinionej czynów i spełni cele kary w zakresie prewencji generalnej i indywidualnej. W ocenie RKO, wymierzona kara, będzie wystarczającym, pozytywnym bodźcem, do przestrzegania zasad określonych przepisami prawa i będzie zapobiegać naruszeniom dyscypliny finansów publicznych w przyszłości.

Z uwagi na przypisaną Obwinionym odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych RKO, działając na podstawie art. 167 ust. 1 uodnfp, który stanowi, że każdy

uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zwraca na rzecz Skarbu Państwa koszty postępowania w wysokości 10 % przeciętnego wynagrodzenia, obciążyla Obwinionych zapłatą tych kosztów, orzekła jak w sentencji.

Odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej wniesione przez Obwinionych.

Obrońca Obwinionych, pismem z dnia 24 stycznia 2018 r. (data wpływu do RKO 24 stycznia 2018 r.), wniósł odwołanie od orzeczenia RKO z dnia 11 grudnia 2017 r. sygn. akt: ZDB-4100-6/2017 zaskarżając wskazane orzeczenie w części dotyczącej orzeczenia o karze tj. w zakresie w jakim wymierzono Obwinionemu (**A**) oraz Obwinionej (**B**) karę nagany.

Obrońca Obwinionych wniósł o:

- 1) zmianę orzeczenia w zaskarżonej części poprzez zastosowanie art. 36 uodnfp i odstąpienie od wymierzenia Obwinionym kary, przy uwzględnieniu znikomego stopnia szkodliwości dla naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz wzorowego spełniania obowiązków zawodowych przez Obwinionych przed naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, w tym uprzedniej niekaralności Obwinionych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 2) alternatywnie o zmianę orzeczenia w zaskarżonej części poprzez wymierzenie Obwinionym kary upomnienia przewidzianej w art. 31 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 36 uodnfp przy uwzględnieniu znikomego stopnia szkodliwości dla naruszenia dyscypliny finansów.

W uzasadnieniu odwołania obrońca Obwinionych podtrzymał wszelkie argumenty podnoszone przez Obwinionych na etapie postępowania przed Regionalną Komisją Orzekającą.

Dalej wskazał, że Obwinieni nie kwestionują ujawnionych w toku kontroli kompleksowej Gminy (...), realizowanej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu, naruszeń zasad gospodarki finansowej związanych z przedmiotem zaciągnięcia przez jednostkę sektora finansów publicznych Urząd Gminy w (...) zobowiązań, bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym, czy też z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia oraz w przedmiocie nienależytego dokonania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym powołanej jednostki sektora finansów publicznych.

Obrońca Obwinionych w treści odwołania potwierdził, że istotnie, ustalone przez Regionalną Komisję Orzekającą okoliczności faktyczne rzeczywiście miały miejsce, jednakże w ocenie obrońcy Obwinionych RKO, stwierdzając dokonanie powyżej wskazanych naruszeń oraz wymierzając Obwinionym karę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w postaci nagany, nie dokonała obiektywnej oceny działań obwinionych, w tym okoliczności, warunków i motywacji (pobudek), leżących u podstaw decyzji skutkujących naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, jak również pominęła okoliczności związane z dotychczasową nienaganną pracą i postawą obwinionych, przejawiającą się chociażby w ich uprzedniej niekaralności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W przekonaniu zarówno Obwinionych, jak również ich obrońcy, ustalony w postępowaniu stan faktyczny świadczy o tym, iż do przypisanych Obwinionym naruszeń doszło w sposób niezamierzony, nieintencjonalny. Ponadto, ani Obwiniony (**A**), ani Obwiniona (**B**) nie byli dotychczas karani, wszelkie błędy zostały skorygowane, a ich skutki usunięte, przez co mimo formalnych naruszeń bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa, nie doszło do uszczuplenia stanu budżetu gminy (...). Tym samym, w ocenie obrońcy Obwinionych, orzeczone wobec Obwinionych kary nagany jawią się jako nazbyt wygórowane, a w świetle okoliczności dotyczących zdarzeń oraz ich negatywnych skutków oraz samych postaw Obwinionych, uzasadnione byłoby odstąpienie od wymierzenia kary, ewentualnie, wymierzenie kary łagodniejszego rodzaju - w postaci upomnienia - zgodnie z dyspozycją art. 36 uodfp.

Odnosząc się do pierwszego z przypisanych Obwinionemu (**A**) naruszeń, tj. zaciągnięcia w dniu 3 lutego 2014 roku bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową Gminy (...) na 2014 rok zobowiązań finansowych w łącznej kwocie 10.656,00 zł, w tym z tytułu nabycia na rzecz Gminy (...) działki stanowiącej drogę za cenę 9.683,00 zł wraz z wynagrodzeniem za usługę notarialną i opłatą sądową oraz odpowiadającemu mu naruszeniu Obwinionej (**B**) w zakresie nienależytego dokonania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym jednostki sektora finansów publicznych, obrońca Obwinionych wskazał, że zakup wyżej wskazanej nieruchomości motywowany był przede wszystkim kłopotliwą sytuacją, związaną z użytkowaniem przez mieszkańców Gminy (...) działki, stanowiącej własność rolnika oraz trudnościami w egzekwowaniu należności podatkowych z tytułu posiadanej przez niego nieruchomości.

Nieruchomość ta stanowiła drogę dojazdową do jednej z miejscowości, a jej właściciel gotów był ją sprzedać na rzecz Gminy (...), co również leżało w jej gestii i odpowiadało jej oczekiwaniom. Zakup nieruchomości, po wyjątkowo trudnych rokowaniach z rolnikiem, miał doprowadzić do uregulowania niekorzystnej i rodzącej konflikty sytuacji własnościowej drogi, która od wielu lat była faktycznie wykorzystywana jako droga publiczna - dojazd do jednej z miejscowości położonej na obszarze Gminy. Podkreślono, że Gmina dysponowała odpowiednimi środkami na zakup nieruchomości, jednakże umiejscowionymi w innej kategorii planu wydatków, a Wójt podjął działania zmierzające do dokonania odpowiednich przesunięć w budżecie, zlecając przygotowanie projektu uchwały wprowadzającej odpowiednie zmiany budżetowe. Uchwała ta ze względów proceduralnych nie mogła zostać podjęta przez Radę Gminy przed ustalonym uprzednio terminem podpisania aktu notarialnego. W związku z powyższym oraz mając na względzie burzliwe rokowania z rolnikiem i możliwość rozwiązania konfliktowej sytuacji, Obwiniony zdecydował się na zawarcie umowy we wcześniej ustalonym terminie, zaciągając zobowiązanie w oparciu o upoważnienie Rady Gminy zawarte w uchwale w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2014-2017, o czym również został powiadomiony Skarbnik Gminy.

Dokonując oceny wyżej wskazanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, organ, w ocenie obrońcy Obwinionych, winien był rozpatrzyć motywacje i pobudki leżące u podstaw zachowania Obwinionych. Zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 pkt 1 uoondfp do okoliczności łagodzących, wpływających na wymiar kary lub decyzję o odstąpieniu od jej wymierzenia, należy zaliczyć działanie lub zaniechanie ze szczególnych pobudek lub w szczególnych warunkach, zasługujących na uwzględnienie, w tym w celu zapobieżenia szkodzie w mieniu publicznym. Obrońca Obwinionych podkreślił, że niewątpliwie w przedstawionej sytuacji mamy do czynienia z takim działaniem Obwinionych, które motywowane było chęcią zażegnania coraz bardziej problematycznej sytuacji własnościowej zakupionej przez Gminę nieruchomości. Tym samym należy uznać, że decyzja Obwinionych została podjęta w szeroko pojmowanym interesie publicznym. Dodatkowo okoliczności zaciągnięcia zobowiązania skutkującego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych wskazują na szczególne warunki zasługujące na uwzględnienie przy wymiarze kary.

Odnosnie do zaciągnięcia w dniu 30 grudnia 2014 roku bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową Gminy (...) na 2014 rok zobowiązania finansowego w kwocie 3.107,22

zł poprzez uznanie i zapłatę noty obciążeniowej z 22 grudnia 2014 roku Urzędu Miasta (...) z tytułu zwrotu kosztów dotacji udzielonej dla niepublicznego przedszkola (...) za dziecko będące mieszkańcem Gminy (...) na kwotę 3.107,22 zł., obrońca Obwinionych zwrócił uwagę, że zaciągnięcie powyżej wskazanego zobowiązania nie stanowiło umyślnego działania powodującego przekroczenie granic kwot wydatków ustalonych planem finansowym, wynikało natomiast z faktu, że środki, które były zabezpieczone na ten cel omyłkowo zostały zakwalifikowane i zaksięgowane przez pracownika referatu finansowego w rozdziale 80195 § 4300 klasyfikacji wydatków publicznych, który zapamiętał ją jako wcześniej właściwą (przed dniem wejścia w życie przepisów o międzygminnych rozliczeniach za wychowanie przedszkolne dziecka niebędącego mieszkańcem gminy) klasyfikację, na której plan ten był zabezpieczony i wcześniej była prowadzona ewidencja. Ponadto po przeprowadzeniu analizy ewidencji błąd ten niezwłocznie naprawiono przez dokonanie storna błędnego księgowania. Środki natomiast były wypłacane w należnej wysokości i nie prowadziły do przekroczenia wydatków, czy zaciągnięcia zobowiązania ponad zabezpieczone środki. Wskazać należy, że wykazywany błąd miał charakter jedynie pojedynczej i niezamierzonej omyłki, która nie spowodowała żadnego uszczuplenia w zakresie finansów Gminy (...).

W kontekście dwóch kolejnych z przypisanych Obwinionemu **(A)** naruszeń, tj. zaciągnięcia zobowiązań z przekroczeniem o kwotę 52.685,00 zł zakresu upoważnienia określonego limitem wydatków ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Gminy w (...) oraz zaciągnięcia w dniu 18 kwietnia 2014 roku zobowiązania w umowie nr (...) pomiędzy Gminą (...) a (...) na świadczenie usług wywozu i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy (...) z nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, przekraczającego o kwotę 113.253,54 zł zakres upoważnienia określonego limitem wydatków ustalonym w planie finansowym, a także pozostającymi z nimi w związku naruszeniami dyscypliny finansów publicznych dokonanymi przez Obwinioną **(B)**, należy zwrócić uwagę, że został popełniony nieświadomy i niezamierzony błąd, polegający na tym, iż opierając się na oświadczeniu pracownika merytorycznego, który został zobowiązany przez Wójta do przestrzegania otrzymanego planu finansowego wydatków z podziałem na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej w zakresie realizacji przydzielonych zadań oraz w wyniku jego zaniedbania i przeoczenia limitów wydatków, doszło do zaciągnięcia zobowiązania przekraczającego limit, o którym mowa wyżej.

W odniesieniu do umów i zobowiązań, skutkujących przekroczeniem limitów wydatków ustalonych w planie finansowym wskazano, że po zaciągnięciu zobowiązań nastąpiło przesunięcie środków pomiędzy poszczególnymi kategoriami wydatków, dzięki czemu środki zostały zabezpieczone na właściwym paragrafie i w chwili dokonania zapłaty nie dochodziło już do żadnego przekroczenia. Działania naprawcze zostały zatem podjęte praktycznie natychmiastowo, jeszcze przed dokonaniem wydatku. W tej sytuacji przyjęć należy w istocie, że do podjęcia wydatku - przejściowo z przekroczeniem - doszło w sposób nieintencjonalny, bez zamiaru podjęcia tego typu działania. Ponadto, należy uznać, że również ze względu natychmiastowych działań, jakie zostały podjęte w celu doprowadzenia do prawidłowego stanu planu finansowego, stopień szkodliwości w odniesieniu do tej sytuacji nie może być oceniony jako znaczny. Nie sposób w tym przypadku pominąć także faktu, że przejściowe i krótkotrwałe przekroczenie planu, o którym mowa, nie doprowadziło do jakichś trwałych negatywnych skutków, ponieważ podjęcie niezwłocznej decyzji w przedmiocie przeniesienia odpowiednich środków pomiędzy paragrafami, doprowadziło do osiągnięcia stanu prawidłowego. Jednocześnie istotne jest, iż na skutek wystąpienia przypisanego incydentu, celem uniknięcia podobnych błędów w przyszłości, podjęto działania zapobiegawcze, zobowiązując pracowników do przedstawiania Skarbnikowi każdorazowo przy przedkładanej umowie, przyznanego planu finansowego z wyszczególnieniem umów zawartych i zawieranych, który zostaje następnie kontrasygnowany przez Skarbnika i przedkładany Wójtowi do podpisu.

Odnosnie do naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającym na przeprowadzeniu w dniu 14 listopada 2014 roku w jednostce Urząd Gminy w (...) inwentaryzacji wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 roku metodą weryfikacji, stanu środków sprzętu i oprogramowania używanych Gminie (...) przez Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, pomimo obowiązku dokonania inwentaryzacji metodą spisu z natury zgodnie z zarządzeniem (...) z 30 czerwca 2008 roku, znaczące jest, że w celu weryfikacji obcych używanych składników majątkowych i przygotowania do przeprowadzenia planowanej na dzień 31 sierpnia 2015 roku inwentaryzacji zgodnie z Zarządzeniem (...) Wójta Gminy (...) z dnia 8 kwietnia 2015 roku w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji, przesłano w dniu 12 listopada 2014 roku pismo do Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA, zawierające wykaz użytkowanych składników majątkowych. Ponadto użytkowane środki trwałe miały zostać spisane na odrębnych arkuszach spisowych z natury, a o wynikach inwentaryzacji miał zostać zawiadomiony ich

właściciel - jednostka MSWiA. Należy zatem zauważyć, że powyżej opisany błąd nosił bardziej charakter niezrozumienia i pomyłki, niżli zawinionego, zamierzonego i intencjonalnego działania.

Dodatkowo obrońca Obwinionych zwrócił uwagę na fakt, że wszelkie wydatki w Gminie (...) prowadzone są z maksymalnym poszanowaniem zasad budżetowych, a jednocześnie tego typu sytuacje, jak objęte niniejszym postępowaniem, nigdy wcześniej nie miały w Gminie miejsca. Co do zasady prawidłowe działania w zakresie gospodarki finansowej i budżetowej, wskazują, że osoby odpowiedzialne, nie lekceważą swoich obowiązków, a okoliczności związane z zaistnieniem rozpatrywanego przypadku należy traktować jedynie jako niezamierzony i nie pociągający żadnych negatywnych skutków incydent. Przy zdecydowanie szerszym zakresie prawidłowo wykonywanych transakcji budżetowych oraz uwzględnieniu faktu, iż nie doszło do trwałych, negatywnych skutków dla finansów Gminy, w tym uszczuplenia jej budżetu, zarzuconym skarżącym naruszeniom dyscypliny finansów publicznych nie sposób przypisać znacznego stopnia szkodliwości.

W świetle powyższego, oceniając w sposób skonkretyzowany, zarówno wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia oraz skutki, a także dotychczasową postawę Obwinionych i podjęte przez nich działania zmierzające do usunięcia skutków naruszeń, wskazać należy, że istnieją podstawy do stwierdzenia, że stopień szkodliwości przypisanych naruszeń jest w istocie znikomy. Nawet okoliczność, iż naruszono istotną regułę gospodarowania środkami publicznymi, sama w sobie nie przesądza jeszcze o niemożności ustalenia, że szkodliwość dla dyscypliny finansów publicznych nie może być znikoma. W istocie bowiem, pomimo naruszenia reguły, nie doszło do wyrządzenia żadnej szkody jednostce finansów publicznych, w szczególności w postaci uszczuplenia, co również winno zostać uwzględnione przez organ. Znikomość szkodliwości może być brana pod uwagę w każdym wypadku, zarówno w przypadku naruszenia reguł istotnych, jak i reguł o nieco mniejszym znaczeniu dla finansów publicznych. W przeciwnym razie należałoby zakładać, że zastosowanie kryterium znikomej szkodliwości jest wyłączone przy naruszeniu istotnych reguł, a przecież ustawa, w żadnym momencie nie stanowi o takim wyłączeniu. Skoro zaś nie wynika ono jednoznacznie z przepisów, to brak jest podstaw, aby stosować taką interpretację, która wyklucza badanie stopnia szkodliwości przy niektórych rodzajach naruszeń. Skoro zatem istnieje możliwość zakwalifikowania czynów jako dokonanych w okolicznościach znikomej szkodliwości, konsekwentnie należy rozważyć możliwość

odstąpienia od wymierzenia obwinionemu kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W związku z przedstawionymi okolicznościami obrońca Obwinionych podniósł, że należy rozważyć możliwość zastosowania art. 36 uodfp, który stanowi o możliwości złagodzenia kary lub odstąpieniu od jej stosowania. Jak wynika z powołanego przepisu „*w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia. Jako okoliczności łagodzące można uwzględnić w szczególności:*

- 1) działanie lub zaniechanie ze szczególnych pobudek lub w szczególnych warunkach, zasługujących na uwzględnienie, w tym w celu zapobieżenia szkodzie w mieniu publicznym;*
- 2) wyróżnianie się przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych;*
- 3) przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub podjęcie o to starań.”.*

W ocenie Obwinionych, w odniesieniu do przypisanych im naruszeń dyscypliny finansów publicznych, co najmniej druga i trzecia z powołanych przesłanek powinna mieć zastosowanie, a w przypadku naruszenia polegającego na zaciągnięciu zobowiązania związanego z nabyciem przez Gminę działki stanowiącej drogę, jak już wskazywano wyżej, także przesłanka działania ze szczególnych pobudek lub w szczególnych warunkach, zasługujących na uwzględnienie. Mając bowiem na względzie dotychczasowe prowadzenie spraw Gminy (...), w tym spraw związanych z gospodarką budżetową, zarówno Wójt, jak i Skarbnik w sprawach zawodowych wyróżniali się wzorowym spełnianiem obowiązków. Jednocześnie, co wykazano powyżej oraz zostało ujawnione w postępowaniu, bez wątpienia przyczynili się do usunięcia szkodliwych następstwa zaistniałych sytuacji.

Jednocześnie obrońca Obwinionych wskazał, że w stosunku do każdego z Obwinionych nie zachodzą przesłanki negatywne określone w art. 36 ust. 3 uodfp, zgodnie z którym „*odstąpienia od wymierzenia kary nie stosuje się:*

- 1) *wobec sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych popełnionego w czasie, gdy nie uległo zatarciu prawomocnie orzeczone ukaranie za inne naruszenie dyscypliny finansów publicznych;*
- 2) *w przypadku gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest rażący.”*

Finalnie w odwołaniu podkreślono, że przypadkowe i nieintencjonalne naruszenia nie doprowadziły do żadnego uszczuplenia budżetu Gminy, a zatem osoby obwinionych znajdują się w sytuacji zdecydowanie korzystniejszej niż wskazuje na to ust. 4 powołanego przepisu, co tym bardziej zdaje się uzasadniać możliwość zastosowania odstąpienia od wymierzenia kary lub jej złagodzenia w stosunku do skarżących.

Uwzględniając powyższe Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej także „GKO”) ustaliła i zważyła, co następuje:

Po przeprowadzeniu w dniu 28 czerwca 2018 r. rozprawy przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, Pani Anny Rotter, na podstawie zebranego materiału dowodowego ujętego w aktach sprawy, Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, uchyliła zaskarżone orzeczenie RKO w części dotyczącej wymierzenia każdemu z Obwinionych kary nagany i wymierzyła każdemu z Obwinionych kary upomnienia.

Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła stanowiska Zastępcy Głównego Rzecznika, który wniósł o oddalenie odwołania.

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

Główna Komisja Orzekająca dokonując, w związku z wniesionym odwołaniem, kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia stwierdziła okoliczności uzasadniające, w oparciu o kompetencję wynikającą z art. 147 ust. 1 pkt uondfp, uchylenie rozstrzygnięcia Komisji I instancji w części dotyczącej orzeczonej kary nagany i orzeczenie wobec Obwinionych kary upomnienia.

W pierwszej kolejności GKO wskazuje, że rozstrzygnięcie RKO jest prawidłowe pod względem formalnym. Zawiera elementy przedmiotowo istotne, wskazane w art. 135 ust. 2 i ust. 3 uodfp.

Weryfikacja zaskarżonego rozstrzygnięcia RKO doprowadziła GKO także do wniosku, że Komisja prawidłowo ustaliła stan faktyczny w oparciu o zgromadzone dowody. Wskazać w tym miejscu należy, że obrońca Obwinionych i Obwinieni wielokrotnie podkreślali w toku postępowania fakt braku wątpliwości, co do ustalonych przez RKO (oraz Rzecznika) okoliczności faktycznych sprawy, nie kwestionując także ujawnionych w toku kontroli kompleksowej Gminy (...), realizowanej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu, naruszeń zasad gospodarki finansowej związanych z przedmiotem zaciągnięcia przez jednostkę sektora finansów publicznych Urząd Gminy w (...) zobowiązań, bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym, czy też z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia oraz w przedmiocie nienależytego dokonania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym powołanej jednostki sektora finansów publicznych, a także nieprawidłowości dotyczących inwentaryzacji środków (sprzętu i oprogramowania) na wyposażenie stanowiska w systemie obsługi obywatela o wartości ogółem 5.882 zł wyszczególnionego zgodnie z protokołem odbioru usług serwisowych Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA z 2.12.2005 r., użytych Gminie (...) na mocy porozumienia z dnia 17 lutego 2006 r. przez Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z siedzibą w Warszawie.

Pomimo, że Obwinieni zaskarżyli orzeczenie RKO jedynie w części (w zakresie orzeczenia o karze), Główna Komisja Orzekająca dokonała także własnej oceny stanu prawnego obowiązującego w czasie popełnienia przypisanych Obwinionym czynów oraz w czasie orzekania. Przepis art. 24 ust. 1 uodfp nakazuje, by rozpoznając i oceniając popełniony czyn stosować przepisy ustawy obecnie obowiązującej, chyba że przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu były względniejsze dla sprawcy.

W odniesieniu do Obwinionego (A) Główna Komisja Orzekająca uznała, że w sprawie znajdują zastosowanie przepisy obowiązujące w dniu wydania orzeczenia, gdyż przepisy obowiązujące w czasie popełnienia naruszeń dyscypliny finansów publicznych nie były względniejsze dla Obwinionego z następujących względów.

- 1) Przepis art. 15 uodfp w brzmieniu obowiązującym w dniu popełnienia czynu stanowił, że 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. Przepis art. 15 ust. 1 uondfp w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania (brzmienie przepisu obowiązujące od dnia 1 czerwca 2017 r.) stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest 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 przez jednostkę sektora finansów publicznych. Dodatkowo w art. 15 uondfp wprowadzono ust. 2 który określa, że nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania na podstawie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa. Przepis art. 15 ust. 2 uondfp nie znajduje jednak zastosowania ze względu na stan faktyczny sprawy. GKO, analogicznie jak RKO, przyjęła jako podstawę oceny art. 15 ust. 1 uondfp w aktualnym brzmieniu, gdyż przepis art. 15 uondfp w poprzednio obowiązującym brzmieniu nie był względniejszy dla sprawcy.

- 2) Przepis art. 46 ufp w brzmieniu obowiązującym w dniu popełnienia czynu, jak i w dniu orzekania, nie zmienił się i stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 ufp.
- 3) Przepis art. 261 ufp w brzmieniu obowiązującym w dniu popełnienia czynu, jak i w dniu orzekania, nie zmienił się i stanowi, że kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.
- 4) Przepis art. 18 pkt 1 uondfp, w brzmieniu obowiązującym w dniu popełnienia czynu, jak i w dniu orzekania, nie zmienił się i stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo

przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

- 5) Przepis art. 26 ust. 2 ustawy o rachunkowości, w brzmieniu obowiązującym w dniu popełnienia czynu, jak i w dniu orzekania, nie zmienił się i stanowi, że inwentaryzacją drogą spisu z natury obejmuje się również znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do sprzedaży, przechowania, przetwarzania lub używania, powiadamiając te jednostki o wynikach spisu. Obowiązek ten nie dotyczy jednostek świadczących usługi pocztowe, transportowe, spedycyjne i składowania.

Mając na uwadze okoliczności faktyczne opisane szczegółowo w ust. 1 pkt 1) lit. a)-d) i pkt 2) uzasadnienia GKO uznała, że RKO prawidłowo dokonała subsumcji ustalonego stanu faktycznego pod obowiązujące normy prawne. Nie budzi wątpliwości fakt naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 ust. 1 uondfp oraz art. 18 pkt 1 uondfp przez Obwinionego (A).

W odniesieniu do Obwinionej (B) Główna Komisja Orzekająca także uznała, że w sprawie znajdują zastosowanie przepisy obowiązujące w dniu wydania orzeczenia, gdyż przepisy obowiązujące w czasie popełnienia naruszeń dyscypliny finansów publicznych nie były względniejsze dla Obwinionej z następujących względów:

- 1) Przepis art. 18b pkt 1 uondfp, w brzmieniu obowiązującym w dniu popełnienia czynu, jak i w dniu orzekania, nie zmienił się i stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, jeżeli miało ono wpływ na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych;
- 2) Przepis art. 18b pkt 2 uondfp, w brzmieniu obowiązującym w dniu popełnienia czynu, jak i w dniu orzekania, nie zmienił się i stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, jeżeli miało ono wpływ na

zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych;

- 3) Przepis art. 54 ust. 1 pkt 3 ufp, w brzmieniu obowiązującym w dniu popełnienia czynu, jak i w dniu orzekania, nie zmienił się i stanowi, że głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, zwanym dalej „głównym księgowym”, jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych;
- 4) Przepis art. 54 ust. 3 ufp, w brzmieniu obowiązującym w dniu popełnienia czynu, jak i w dniu orzekania, nie zmienił się i stanowi, że dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 ufp, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo, oznacza, że nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem; nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji; zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Mając na uwadze okoliczności faktyczne opisane szczegółowo w ust. 2 pkt 1) i pkt 2) lit. a)-d) uzasadnienia GKO uznała, że RKO prawidłowo dokonała subsumcji ustalonego stanu faktycznego pod obowiązujące normy prawne. Nie budzi wątpliwości fakt naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 18b pkt 1 i 2 uondfp przez Obwinioną (**B**).

Obwiniony (**A**) pozostawał w kręgu osób podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp (odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych), natomiast Obwiniona (**B**) podlega odpowiedzialności na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 pkt 3 uondfp, według którego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie

obowiązków w takiej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

Jak wynika z prawidłowych ustaleń RKO, odpowiedzialność za delikt określony w:

- 1) art. 15 uondfp ponosi kierownik jednostki sektora finansów publicznych jako odpowiedzialny za całość jej gospodarki finansowej (art. 4 ust. 1 pkt 2). Zakres podmiotowy upoważnienia do zaciągania zobowiązań wyznacza ogólna norma kompetencyjna wynikająca z art. 53 ust. 1 ufp, zgodnie z którą kierownik jednostki sektora finansów publicznych odpowiada za całość gospodarki finansowej tej jednostki, a zatem w szczególności za zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne;
- 2) art. 18 pkt 1 uondfp ponosi kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Zakres odpowiedzialności podmiotowej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 18 pkt 1 uondfp reguluje art. 4 ust. 5 uor. Przepis ten stanowi, że kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości - z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury - zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 11 ust. 2, za ich zgodą;
- 3) art. 18b pkt 1 i 2 uondfp ponosi co do zasady główny księgowy jednostki sektora finansów publicznych, co wynika z art. 54 ust. 1 ufp, określającego zakres obowiązków i odpowiedzialności głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie natomiast z art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

Obwiniony (**A**) pełnił w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...).

Obwiniona (**B**) pełniła w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Skarbnika Gminy (...).

Główna Komisja Orzekająca potwierdza prawidłowość orzeczenia RKO w zakresie przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Obwinionemu (A) i Obwinionej (B).

W ocenie GKO, działanie Obwinionych, jak słusznie wskazano w orzeczeniu Regionalnej Komisji Orzekającej, było zawinione w rozumieniu art. 19 ust. 2 uondfp.

Oceniając zawinienie Obwinionego (A), Regionalna Komisja Orzekająca słusznie stwierdziła, że nie wystąpiły obiektywne przeszkody, aby Obwiniony:

- 1) co do czynu opisanego w ust. 1 pkt 1) lit. a) uzasadnienia doprowadził do dokonania stosownych zmian planu budżetu gminy po stronie wydatków przed zaciągnięciem zobowiązania;
- 2) co do czynu opisanego w ust. 1 pkt 1) lit. b) uzasadnienia przed zaciągnięciem zobowiązania upewnił się, czy zaciągane zobowiązania znajdują pokrycie w aktualnym planie finansowym;
- 3) co do czynu opisanego w ust. 1 pkt 1) lit. c) uzasadnienia przed zaciągnięciem zobowiązania upewnił się, czy zaciągane zobowiązania znajdują pokrycie w aktualnym planie finansowym w prawidłowej podziałce klasyfikacji budżetowej;
- 4) co do czynu opisanego w ust. 1 pkt 1) lit. d) uzasadnienia przed zaciągnięciem zobowiązania upewnił się, czy zaciągane zobowiązania znajdują pokrycie w aktualnym planie finansowym w odpowiedniej wysokości, a uprzednio prawidłowo zaplanować wysokość wydatków na zadanie dotyczące świadczenia usług wywozu i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu gminy (...);

Po rozważeniu kwestii dopuszczalności przypisania Obwinionemu (A) winy w czasie popełnienia naruszenia (art. 19 ust. 2 uondfp), Regionalna Komisja Orzekająca w pełni zasadnie stwierdziła, iż Obwiniony miał możliwość dokonania stosownych zmian planu budżetu gminy po stronie wydatków przed zaciągnięciem zobowiązań, gdyż w przypadku nabycia na rzecz gminy działki od podatnika (rolnika) stanowiącej drogę w ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej odpowiednie działania należało podjąć dużo wcześniej. Jak wynika z akt sprawy problem dotyczący korzystania przez mieszkańców z drogi, która była własnością indywidualnej osoby (i jego niezadowolenia z tego faktu) był w gminie dobrze znany. Droga stała się „drogą ruchu lokalnego”. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej w sytuacji podjęcia przez Obwinionego wcześniejszych działań w celu rozwiązania problemu,

jakim okazało się wykupienie przedmiotowej działki, i w konsekwencji prawidłowego planowania tego zadania przed zaciągnięciem zobowiązania, do tej nieprawidłowości prowadzącej do naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie doszłoby. Główna Komisja Orzekająca podziela to stwierdzenie.

Zaciągając zobowiązanie finansowe przekraczające granice kwot wydatków określonych w planie finansowym (klasyfikacja budżetowa 600-60016-4270), Wójt Gminy kierował się zapewnieniem pracownika merytorycznego (jego podpisem) poświadczającym, o prawidłowości zaplanowanych w budżecie środków. W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej - podzielanej przez GKO - działanie kierownika jednostki w zaufaniu do pracownika bez upewnienia się, czy zaciągane zobowiązania znajdują pokrycie w aktualnym planie finansowym, nie może uwalniać go od odpowiedzialności. Stąd, w ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej, wina Obwinionego za naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań określonych planem finansowym, nie budzi wątpliwości, co wskazuje na zasadność przypisania odpowiedzialności.

Analogicznej oceny dokonała Regionalna Komisja Orzekająca w przypadku zatwierdzenia do wypłaty noty obciążeniowej (dział 801, rozdział 80195, paragraf 4300), która jak wynika z wyjaśnień, została omyłkowo zakwalifikowana i zaksięgowana przez pracownika w błędnej podziałce klasyfikacyjnej. Główna Komisja Orzekająca uznaje, że to stanowisko jest zasadne.

Odnosząc się do zaciągnięcia zobowiązania poprzez podpisanie umowy w dniu 18 kwietnia 2014 r. na świadczenie usług wywozu i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu gminy (...) z przekroczeniem upoważnienia określonego uchwałą budżetową o kwotę 113.253,54 zł, Regionalna Komisja Orzekająca trafnie zauważyła, że zadanie to stanowi obligatoryjne zadanie własne gminy i środki na to nieuniknione zadanie powinny być zaplanowane w budżecie, gdyż nie stanowiły nadzwyczajnych wydatków, a wynikały z błędnego planowania.

Rozpatrując zarzut dotyczący inwentaryzacji, Regionalna Komisja Orzekająca prawidłowo stwierdziła, że inwentaryzacja, zgodnie z ustawową definicją, polega na okresowym ustalaniu lub sprawdzaniu rzeczywistego stanu aktywów i pasywów - art. 4 ust. 3 pkt 3 uor. Obejmuje zatem postępowanie polegające na ustaleniu rzeczywistego stanu aktywów i pasywów na dany moment, weryfikacji ich gospodarczej przydatności, wyceny, a następnie porównania

uzyskanych stanów z ewidencją księgową, rozliczenie i wyjaśnienie różnic, oraz skorygowanie stanów ewidencji, tak by odzwierciedlały stan faktyczny (por. Komentarz do art. 26 ustawy o rachunkowości, Anna Jurkiewicz, LEX).

Oceniając zawinienie Obwinionej (**B**), Regionalna Komisja Orzekająca słusznie stwierdziła, że nie wystąpiły obiektywne przeszkody, aby należyta kontrola wstępna, związana z dokonaniem przedmiotowych wydatków i zaciągnięciem zobowiązań w kontekście ich wysokości przewidzianej w odpowiedniej podziale klasyfikacji budżetowej planu finansowego, nie mogła mieć miejsca. W tym stanie rzeczy, w także w ocenie GKO, wina Obwinionej za omawiane naruszenia dyscypliny finansów publicznych, nie budzi wątpliwości, co wskazuje na zasadność przypisania odpowiedzialności.

Tym samym GKO nie znalazła podstaw do uchylenia orzeczenia Komisji w zakresie dotyczącym przypisania odpowiedzialności Obwinionym. Czyny popełnione przez Obwinionych miały charakter zawiniony. Obwinieni mieli bezsprzecznie możliwość zgodnego z prawem zachowania się.

Zgodnie z treścią przepisu art. 28 ust. 1 uondfp, nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy. Główna Komisja Orzekająca dokonując oceny stopnia szkodliwości dla finansów publicznych przypisanych Obwinionym naruszeń dyscypliny finansów publicznych, wzięła pod uwagę wagę naruszonych obowiązków przez Obwinionych, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia i podziela pogląd wyrażany w orzeczeniu Regionalnej Komisji Orzekającej, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych każdego z naruszeń jest większy niż znikomy. Regionalna Komisja Orzekająca trafnie wskazała w analizowanej sprawie na wysokość kwot środków publicznych wydatkowanych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem oraz wysokość zobowiązań zaciągniętych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem. GKO w pełni podziela także prezentowany przez RKO pogląd, że warunkiem stwierdzenia, że naruszono dyscyplinę finansów publicznych nie jest jedynie wymierna szkoda dla budżetu. Dobrem chronionym w przepisach regulujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest także ład prawny systemu finansów publicznych.

Z tego też względu GKO nie uznaje za trafną podnoszonej w odwołaniu Obwinionych argumentacji, związanej z wnioskiem o odstąpienie od wymierzenia Obwinionym kary na podstawie art. 36 ust. 1 uondfp, która zmierza do wykazania, że stopień szkodliwości

przypisanych Obwinionym naruszeń dyscypliny finansów publicznych jest znikomy (przy czym uwzględniając wnioski odwołania - o odstąpienie od wymierzenia kary lub jej złagodzenie - należy przyjąć, że obrońca chciał wykazać, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych nie był znaczny). Szerzej na ten temat GKO odnosi się w dalszej części uzasadnienia.

Główna Komisja Orzekająca uznaje jednak orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej za nieprawidłowe w części dotyczącej orzeczenia o karze. GKO przychyliła się do jednego z wniosków alternatywnych zawartych we wniesionym przez Obwinionych odwołaniu, który dotyczył zmiany orzeczenia RKO w zaskarżonej części poprzez wymierzenie Obwinionym kary upomnienia przewidzianej w art. 31 ust. 1 pkt 1 uondfp w zw. z art. 36 uondfp, uznając, że w tym zakresie odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Obrońca Obwinionych w treści odwołania potwierdził, że istotnie, ustalone przez Regionalną Komisję Orzekającą okoliczności faktyczne rzeczywiście miały miejsce, jednakże w ocenie obrońcy Obwinionych RKO, stwierdzając dokonanie powyżej wskazanych naruszeń oraz wymierzając Obwinionym karę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w postaci nagany, nie dokonała obiektywnej oceny działań Obwinionych, w tym okoliczności, warunków i motywacji (pobudek), leżących u podstaw decyzji skutkujących naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, jak również pominęła okoliczności związane z dotychczasową nienaganną pracą i postawą Obwinionych, przejawiającą się chociażby w ich uprzedniej niekaralności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie obrońcy Obwinionych, orzeczona wobec Obwinionych kara nagany jawi się jako nazbyt wygórowana, a w świetle okoliczności dotyczących zdarzeń oraz ich negatywnych skutków oraz samych postaw Obwinionych, uzasadnione byłoby odstąpienie od wymierzenia kary, ewentualnie, wymierzenie kary łagodniejszego rodzaju - w postaci upomnienia - zgodnie z dyspozycją art. 36 uondfp.

W myśl art. 36 ust. 1 uondfp, w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia.

Przesłanką zastosowania dobrodziejstwa nadzwyczajnego złagodzenia kary lub odstąpienia od jej wymierzenia jest „przypadek zasługujący na szczególne uwzględnienie”. Określenie to ma charakter klauzuli generalnej, która na przestrzeni ostatnich lat podlegała wykładni organów orzekających w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz sądów administracyjnych. Aby można było mówić o „przypadku zasługującym na szczególne uwzględnienie” musi być spełniona jedna z dwóch alternatywnie sformułowanych (alternatywa łączna) przesłanek:

- 1) o charakterze przedmiotowym, która odnosi się do czynu będącego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, tj. rodzaju i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych;
- 2) o charakterze podmiotowym, która dotyczy osoby sprawcy - właściwości i warunków osobistych sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W doktrynie i orzecznictwie dotyczącym odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wskazuje się jednolicie, że z wykładni gramatycznej art. 36 ust. 1 uoondfp nie wynika nakaz stosowania przez organ orzekający sekwencji opisanych w art. 36 uoondfp rozstrzygnięć (wymierzenia kary łagodniejszego rodzaju, odstąpienia od wymierzenia kary). Nie da się bowiem wywieść z tego przepisu obowiązku stosowania przez organ orzekający, w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, w pierwszej kolejności wymierzenia kary łagodniejszego rodzaju, a dopiero w późniejszym czasie odstąpienia od wymierzenia kary (L. Lipiec-Warzecha, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wyd. II, LEX).

Obowiązek rozważenia możliwości zastosowania dobrodziejstwa instytucji odstąpienia od wymierzenia kary komisja orzekająca powinna rozważyć w przypadku zgłoszenia takiego wniosku przez obwinionego lub jego obrońcę, a także wówczas, gdy sama poweźmie przekonanie o istnieniu przesłanek określonych w art. 36. Wynik tych rozważań powinien zostać uzewnętrzniiony w uzasadnieniu wydanego orzeczenia (L. Lipiec-Warzecha, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wyd. II, LEX).

Mając na względzie treść normatywną art. 36 ust. 1 uoondfp oraz okoliczności faktyczne ustalone przez organy orzekające w sprawie podlegającej rozpoznaniu Główna Komisja Orzekająca, podobnie jak Regionalna Komisja Orzekająca, nie znalazła podstaw do

zastosowania nadzwyczajnej instytucji - odstąpienia od wymierzenia kary (o co wnosił obrońca Obwinionego w pierwszym z dwóch alternatywnych wniosków odwoławczych).

W ocenie GKO waga naruszonych obowiązków przez Obwinionych, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia nie pozwalają na odstąpienie wobec Obwinionych od wymierzenia kary. Trafnie wskazała RKO, że Obwiniony (**A**) jako kierownik jednostki, a więc osoba odpowiedzialna za finanse jednostki, którą kieruje, powinien znać i przestrzegać przepisów prawa obowiązujących jednostkę. Także Obwiniona (**B**), jako główna księgowa jednostki nienależycie dokonała wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym powołanej jednostki sektora finansów publicznych jak również kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, co miało wpływ na zaistnienie zdarzeń opisanych szczegółowo w ust. 2 pkt 1) i pkt 2) lit. a)-d) uzasadnienia.

Instytucja odstąpienia od wymierzenia kary ma charakter fakultatywnego środka nadzwyczajnego, dotyczącego przypadków zasługujących na szczególne uwzględnienie (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 października 2013 r., GSK 914/12). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że przed zastosowaniem instytucji odstąpienia od wymierzenia kary zawsze należy rozważyć, czy spełni ona wobec sprawcy cele prewencji indywidualnej (art. 135 ust. 3 pkt 2, art. 137 ust. 2 pkt 4 uondfp).

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej odstąpienie wobec Obwinionych od wymierzenia kary nie spełni wobec Obwinionych celów prewencji indywidualnej i mogłoby się przyczynić do utrwalenia u Obwinionych błędnego przeświadczenia, że okoliczności faktyczne zaistniałe podczas przypisanych im poszczególnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych mogłyby każdorazowo stanowić przesłankę do odstąpienia od wymierzenia kary, co z kolei wzmacnia ryzyko popełnienia przez Obwinionych podobnych naruszeń w przyszłości i nie przyczyniłoby się do umocnienia właściwej postawy Obwinionych w przyszłości. Zastosowanie tego nadzwyczajnego środka należałoby także negatywnie ocenić z punktu celów prewencji ogólnej. Jego zastosowanie mogłoby bowiem rodzić nieusprawiedliwiony przekonanie o błahości czynów, a przecież w realiach niniejszej sprawy doszło do naruszenia podstawowych zasad gospodarki finansowej jednostki dysponującej środkami publicznymi.

Według ustaleń poczynionych przez Główną Komisję Orzekającą istnieją jednak przesłanki o charakterze przedmiotowy i podmiotowy, określone w art. 36 ust. 1 uondfp działające na korzyść Obwinionych, które uzasadniają wymierzenie Obwinionym kary łagodniejszego rodzaju tj. kary upomnienia zamiast kary nagany.

W tym zakresie w pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca przeanalizowała treść uzasadnienia RKO. Z treści uzasadnienia orzeczenia RKO wynika, że Komisja nie uwzględniła również wniosku alternatywnego o wymierzenie kary upomnienia, stwierdzając, że „*stosownie do art. 35 uondfp karę tę wymierza się w przypadku gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny. W ocenie RKO stopień szkodliwości dla finansów publicznych popełnionych czynów przez Obwinionego jest znaczny ze względów wyżej opisanych i stosownie do art. 34a uondfp RKO postanowiła wymierzyć karę nagany*”.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej powyższy wywód Regionalnej Komisji Orzekającej byłby trafny, gdyby rozważać wyłącznie ogólne zasady wymiaru kary określone w przepisach uondfp bez uwzględnienia szczególnych reguł wynikających z treści przepisu art. 36 uondfp. Nadzwyczajne złagodzenie kary lub odstąpienie od jej wymierzania, do którego daje podstawę normatywną przepis art. 36 uondfp jest zawsze fakultatywne, co nie oznacza, że jest w pełni dowolne. Dobrodziejstwo zastosowania tych instytucji nie jest powinnością, ale prawem komisji orzekającej.

Przepis art. 36 ust. 2 uondfp zawiera otwarty katalog okoliczności łagodzących, które mogą skutkować zastosowaniem przez komisję orzekającą nadzwyczajnego złagodzenia kary lub odstąpienia od jej wymierzenia. Ustawodawca w katalogu okoliczności łagodzących wymienia w szczególności:

- 1) działanie lub zaniechanie ze szczególnych pobudek lub w szczególnych warunkach, zasługujących na uwzględnienie, w tym w celu zapobieżenia szkodzie w mieniu publicznym;
- 2) wyróżnianie się przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych;
- 3) przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub podjęcie o to starań.

Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia RKO wymierzając Obwinionemu (A), w oparciu o art. 31 ust. 1 pkt 2 uondfp karę nagany, wzięła pod uwagę okoliczności łagodzące, takie jak fakt, iż Obwiniony podjął istotne działania, które w przyszłości nie dopuszczą do ponownego naruszenia, ale i okoliczności obciążające, jak rangę naruszonych podstawowych przepisów regulujących gospodarowanie środkami finansowymi oraz wysokość zaciągniętych

zobowiązań z przekroczeniem upoważnienia. RKO stwierdziła ponadto, że przeprowadzone postępowanie wobec Obwinionego spełniło swoje zadanie prewencyjne i przyczyni się do umocnienia właściwej postawy w przyszłości. Co prawda w wyniku naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie było uszczerbku w finansach publicznych, ale niewątpliwie został naruszony istotny element ładu i porządku tych finansów, poprzez spowodowanie przekroczeń wielkości zaciągniętych zobowiązań. Tym samym RKO uznała, że kara nagany, jest adekwatna do popełnionego czynu oraz ustalonych okoliczności zarówno obciążających jak i łagodzących.

Orzekając o wymierzeniu kary w stosunku do Obwinionej (**B**) RKO miała na względzie fakt, że art. 18b pkt 1 i 2 uoondfp ma za zadanie chronić ład finansów publicznych w zakresie dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań w ramach zaplanowanych środków tak, aby ustalenia podmiotu ustalającego plan finansowy były realizowane. Obwiniona nie działała ze szczególnych pobudek, ani w szczególnych warunkach. Oceniając szkodliwość naruszenia dla finansów publicznych RKO uwzględniła m.in. wagę naruszonych obowiązków. W przedmiotowej sprawie zlekceważone zostały obowiązki, które mają absolutnie zasadnicze znaczenie z punktu widzenia gospodarki finansowej jednostki. RKO wzięła pod uwagę doświadczenie zawodowe (długi okres stażu pracy) Obwinionej oraz okoliczności jej działania. Z wyjaśnień Obwinionej wynika, że przynajmniej w niektórych przypadkach naruszenie dyscypliny finansów publicznych nastąpiło, gdyż zawierzyła pracownikom nie upewniając się osobiście, do czego zobowiązywały ją wskazane wyżej przepisy, co do zgodności czynności z planem finansowym. Tym samym RKO uznała, że stopień szkodliwości naruszeń dla finansów publicznych jest znaczny.

Argumenty podniesione przez RKO w uzasadnieniu orzeczenia w zakresie dotyczącym uzasadnienia wymiaru kary w znacznej części to okoliczności łagodzące, a które w ocenie Głównej Komisji Orzekającej stanowią istotną w tej sprawie przeciwwagę dla okoliczności obciążających Obwinionych, co uzasadnia w ocenie GKO wymierzenie Obwinionym kary łagodniejszego rodzaju tj. kary upomnienia zamiast kary nagany.

Główna Komisja Orzekająca wskazuje, że wśród okoliczności łagodzących odnoszących się do popełnionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych GKO wymienia najczęściej brak uszczerbku (szkody materialnej) w finansach publicznych lub naprawienie wyrządzonej szkody, racjonalne i oszczędne dysponowanie środkami publicznymi, trudne (szczególne)

warunki, w jakich działał sprawca naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wprowadzenie w błąd przez podległy personel.

Należy zwrócić uwagę, że w rozpoznawanej sprawie zaistniały co najmniej trzy z ww. okoliczności łągodzących tj.:

- 1) brak uszczerbku (szkody materialnej) w finansach publicznych – w odniesieniu do wszystkich popełnionych przez Obwinionych naruszeń dyscypliny finansów publicznych;
- 2) trudne (szczególne) warunki, w jakich działał sprawca naruszenia dyscypliny finansów publicznych – w odniesieniu do czynu Obwinionego określonego w ust. 1 pkt 1) lit. a) oraz czynu Obwinionej określonego ust. 2 pkt 1) lit. a) uzasadnienia;
- 3) wprowadzenie w błąd przez podległy personel – w odniesieniu do czynów Obwinionego określonego w ust. 1 pkt 1) lit. b), ust. 1 pkt 1) lit. c), ust. 1 pkt 1) lit. d) uzasadnienia oraz czynów Obwinionej określonych w ust. 2 pkt 2) lit. b), ust. 2 pkt 2) lit. c), ust. 2 pkt 2) lit. d) uzasadnienia.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej kluczowy dla możliwości wymierzenia Obwinionym kary upomnienia zamiast kary nagany jest brak uszczerbku w finansach publicznych w odniesieniu do wszystkich popełnionych przez Obwinionych naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Trafnie podniesiono w odwołaniu, że mimo formalnych naruszeń bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa, nie doszło do uszczuplenia stanu budżetu gminy (...).

Na tę okoliczność wskazywała także Regionalna Komisja Orzekając w treści uzasadnienia swojego orzeczenia.

W odniesieniu do umów i zobowiązań, skutkujących przekroczeniem limitów wydatków ustalonych w planie finansowym Obwinieni podnoszą, że po zaciągnięciu zobowiązań nastąpiło przesunięcie środków pomiędzy poszczególnymi kategoriami wydatków, dzięki czemu środki zostały zabezpieczone na właściwym paragrafie i w chwili dokonania zapłaty nie dochodziło już do żadnego przekroczenia. Działania naprawcze zostały zatem podjęte praktycznie natychmiastowo, jeszcze przed dokonaniem wydatku.

Co do trudnych warunków, w jakich działali Obwinieni należy odnieść się do pierwszego z przypisanych Obwinionemu (A) naruszeń, tj. zaciągnięcia w dniu 3 lutego 2014 roku bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową Gminy (...) na 2014 rok zobowiązań finansowych w łącznej kwocie 10.656,00 zł, w tym z tytułu nabycia na rzecz Gminy (...)

działki stanowiącej drogę za cenę 9.683,00 zł wraz z wynagrodzeniem za usługę notarialną i opłatą sądową oraz odpowiadającemu mu naruszeniu Obwinionej (**B**), w zakresie nienależytego dokonania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Obrońca Obwinionych wskazał, że zakup wyżej wskazanej nieruchomości motywowany był przede wszystkim kłopotliwą sytuacją, związaną z użytkowaniem przez mieszkańców Gminy (...) działki, stanowiącej własność rolnika oraz trudnościami w egzekwowaniu należności podatkowych z tytułu posiadanej przez niego nieruchomości.

Nieruchomość ta stanowiła drogę dojazdową do jednej z miejscowości, a jej właściciel gotów był ją sprzedać na rzecz Gminy (...), co również leżało w jej gestii i odpowiadało jej oczekiwaniom. Zakup nieruchomości, po wyjątkowo trudnych rokowaniach z rolnikiem, miał doprowadzić do uregulowania niekorzystnej i rodzącej konflikty sytuacji własnościowej drogi, która od wielu lat była faktycznie wykorzystywana jako droga publiczna - dojazd do jednej z miejscowości położonej na obszarze Gminy. Podkreślono, że Gmina dysponowała odpowiednimi środkami na zakup nieruchomości, jednakże umiejscowionymi w innej kategorii planu wydatków, a Wójt podjął działania zmierzające do dokonania odpowiednich przesunięć w budżecie, zlecając przygotowanie projektu uchwały wprowadzającej odpowiednie zmiany budżetowe. Uchwała ta ze względów proceduralnych nie mogła zostać podjęta przez Radę Gminy przed ustalonym uprzednio terminem podpisania aktu notarialnego. W związku z powyższym oraz mając na względzie burzliwe rokowania z rolnikiem i możliwość rozwiązania konfliktowej sytuacji, Obwiniony zdecydował się na zawarcie umowy we wcześniej ustalonym terminie, zaciągając zobowiązanie w oparciu o upoważnienie Rady Gminy zawarte w uchwale w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2014-2017, o czym również został powiadomiony Skarbnik Gminy.

Trafnie podniesiono w odwołaniu w przedstawionej sytuacji mamy do czynienia z działaniem Obwinionych, które motywowane było chęcią zażegnania coraz bardziej problematycznej sytuacji własnościowej zakupionej przez Gminę (...) nieruchomości. Okoliczności zaciągnięcia zobowiązania skutkującego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych wskazują na szczególne warunki zasługujące na uwzględnienie przy ustaleniu wymiaru kary.

Opisany stan faktyczny w zakresie tego czynu może być, w ocenie RKO, zakwalifikowany jako trudne warunki, w jakich działał sprawca naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Co do wprowadzenia w Obwinionych w błąd przez podległych pracowników w odniesieniu do czynów Obwinionego określonych w ust. 1 pkt 1) lit. b), ust. 1 pkt 1) lit. c), ust. 1 pkt 1) lit. d) uzasadnienia oraz czynów Obwinionej określonych w ust. 2 pkt 2) lit. b), ust. 2 pkt 2) lit. c), ust. 2 pkt 2) lit. d) uzasadnienia Obwinieni szeroko opisywali te okoliczności w toku postępowania przez RKO, jak również w treści wniesionego odwołania. Okoliczności te nie były kwestionowane przez Rzecznika ani Regionalną Komisję Orzekającą. W ocenie GKO opisane przez Obwinionych okoliczności faktyczne w ww. zakresie powinny być jako okoliczności łagodzące, które zostały w drugiej instancji uwzględnione przy decyzji dotyczącej wymiaru kary.

Natomiast wśród okoliczności łagodzących odnoszących się do osoby sprawcy, są według orzecznictwa GKO przede wszystkim: dobra opinia o wykonywaniu przez obwinionego obowiązków służbowych, usunięcie stanu niezgodnego z prawem z własnej inicjatywy, postawa obwinionego przed GKO i wyczerpujące wyjaśnienie sprawy, krótki okres zajmowania stanowiska, stosunkowo długi czas, jaki upłynął od naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przy wzorowym wypełnianiu w tym okresie obowiązków, zmiana sytuacji życiowej sprawcy, jaka nastąpiła po naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, niekaralność za naruszenie dyscypliny, przekonanie komisji orzekającej, że zastosowanie ogólnych zasad wymiaru kary pozostawałoby w jawnej sprzeczności z zasadą trafnej represji i pozytywna prognoza względem sprawcy (L. Lipiec-Warzecha, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wyd. II, LEX).

W niniejszej sprawie zachodzą co najmniej niektóre z wyżej wymienione okoliczności, tj. dobra opinia o wykonywaniu przez Obwinionych obowiązków służbowych, usunięcie stanu niezgodnego z prawem z własnej inicjatywy, postawa Obwinionych w postępowaniu przed GKO oraz RKO i wyczerpujące wyjaśnienie sprawy.

W odwołaniu wskazano, że mając na względzie dotychczasowe prowadzenie spraw Gminy (...), w tym spraw związanych z gospodarką budżetową, zarówno Wójt, jak i Skarbnik w sprawach zawodowych wyróżniali się wzorowym spełnianiem obowiązków. Jednocześnie Obwinieni bez wątplenia przyczynili się do usunięcia szkodliwych następstwa zaistniałych sytuacji. Dodatkowo obrońca Obwinionych zwrócił uwagę na fakt, że wszelkie wydatki w Gminie (...) prowadzone są z maksymalnym poszanowaniem zasad budżetowych, a jednocześnie tego typu sytuacje, jak objęte niniejszym postępowaniem, nigdy wcześniej nie miały w Gminie miejsca. Główna Komisja Orzekająca podziela wyrażony w odwołaniu

pogląd, że co do zasady prawidłowe działania w zakresie gospodarki finansowej i budżetowej, wskazują, że Obwinieni, nie lekceważą swoich obowiązków, a okoliczności związane z zaistnieniem rozpatrywanego przypadku należy traktować jedynie jako niezamierzony i nie pociągający żadnych negatywnych skutków finansowych dla Gminy (...) incydent.

Jednocześnie obrońca Obwinionych wskazał, że w stosunku do każdego z Obwinionych nie zachodzą przesłanki negatywne określone w art. 36 ust. 3 uondfp.

Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę, że ograniczenia sformułowane w art. 36 ust. 3 i 4 uondfp dotyczą jedynie niemożności zastosowania przez komisję orzekającą odstąpienia od wymierzenia kary, nie ograniczają natomiast wymierzenia kary łagodniejszego rodzaju, pod warunkiem, że przemawiają za tym okoliczności podmiotowe i przedmiotowe sformułowane w ust. 1 i egzemplifikowane w ust. 2. W rozpoznawanym przypadku ograniczenia sformułowane w art. 36 ust. 3 i 4 uondfp nie mają zatem normatywnego znaczenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.