



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

Warszawa, dnia 15 lutego 2016 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Tomasz Słaboszowski</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz (spr.)</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Artur Walasik</b>
Protokolant:		<b><i>Anna Jedlińska</i></b>

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 lutego 2016 r. odwołania wniesionego przez Obrońcę w imieniu Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 16 października 2015 r., sygn. akt KO.0022-139-1-34/15, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...) - „za odpowiedzialnego popełnienia zawinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na wydatkowaniu w okresie od 22 do 31 grudnia 2014 r. środków w kwocie 448.523,40 zł pochodzących z części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej na styczeń 2015 r. – na spłatę kredytu w rachunku bieżącym, czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 w zw. z art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, co wyczerpywało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

oraz wymierzono Obwinionemu karę nagany i obciążono obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

1. 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 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) – zwanej dalej ustawą, uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 ustawy uniewinnia Obwinionego,
2. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

#### **Pouczenie:**

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

#### **Uzasadnienie**

Zaskarżonym orzeczeniem Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku (dalej: Komisja) uznała (...) - Wójta Gminy (...), odpowiedzialnym za zawinione naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na wydatkowaniu w okresie od 22 do 31 grudnia 2014 r. środków w wysokości 448.523,40 zł, pochodzących z części oświatowej subwencji ogólnej dla gmin na styczeń 2015 r., na spłatę kredytu w rachunku bieżącym. W ocenie Komisji stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 w związku z art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) – zwanej dalej ustawą. Komisja wymierzyła Obwinionemu wnioskowaną przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych karę nagany.

Komisja ustaliła, że w 2014 r. Gmina (...), jako kredytobiorca, była stroną umowy kredytu w rachunku bieżącym, zawartej z Bankiem (...) na kwotę 1.500.000 zł.

W dniu 22 grudnia 2014 r. Gmina (...) otrzymała z budżetu państwa część oświatową subwencji ogólnej dla gmin na styczeń 2015 r. w kwocie 463.745 zł. Kwota ta wpłynęła na bieżący

## Sygn. akt BDF1.4800.162.2015

rachunek bankowy Gminy, na którym w chwili wpływu subwencji był debet w wysokości 355.511,91 zł. W związku z niezabezpieczeniem przez Gminę środków na spłatę kredytu bank, działając w oparciu o upoważnienie z umowy, w okresie od 22 do 31 grudnia 2014 r. pobrał wszystkie środki subwencji oświatowej na styczeń 2015 r., na poczet spłaty tego kredytu.

W dniu 23 grudnia 2014 r. Gmina (...) wystąpiła do Banku (...) o udzielenie jej kredytu celem wyrównania środków w budżecie i dokonania w 2015 r. wypłat, które powinny być dokonane ze środków subwencji oświatowej na styczeń 2015 r. Na podstawie nowej umowy kredytu Gmina otrzymała środki na te wypłaty.

W toku postępowania Obwiniony wyjaśniał, że jako kierownik jednostki nigdy nie wydawał dyspozycji, aby środki subwencji przekazać na inne cele, niż przewidziane przepisami prawa. To bank automatycznie, na mocy umowy o kredyt w rachunku bieżącym, zaliczył wpływ subwencji na rachunek bieżący, jako spłatę kredytu. Następnego dnia po zajęciu środków przez bank Obwiniony wystąpił o udzielenie kolejnego kredytu i Gmina taki kredyt otrzymała. Subwencja ogólna została przekazana właściwym jednostkom w pełnej wysokości i w terminie.

Obwiniony podkreślał, że wskutek zaistniałej sytuacji nie doszło do uszczuplenia środków publicznych. Upoważnienie do dokonywania określonego rodzaju wydatków wyznaczają wielkości limitów wydatków, objętych tymi limitami. W kontekście takiego rozumienia pojęcia upoważnienia do dokonania wydatku, o dopuszczeniu się czynu określonego w art. 11 ustawy nie decyduje okoliczność, które konkretnie środki finansowe zostały przekazane na cele zaplanowane w uchwale budżetowej, lecz to, czy osoba dokonująca wydatku dokonała go zgodnie z przeznaczeniem i w granicach ustalonego limitu. Budżet jednostki samorządu terytorialnego należy rozumieć jako całość. Do tego „wspólnego worka” wpływają różne środki publiczne, między innymi część oświatowa subwencji ogólnej.

Jak wynika z uzasadnienia orzeczenia, Komisja ustaliła powyższy stan faktyczny na podstawie całości zgromadzonego materiału dowodowego (w szczególności: wyjaśnień Obwinionego, wyciągów bankowych, sprawozdań, bilansu z wykonania budżetu, potwierdzenia salda rachunków bankowych, wykazu stanów i sald dla konta 133 za grudzień 2014 r., pisma Gminy (...) z dnia 7 lipca 2015 r., wniosku kredytowego, zaświadczeń i opinii), uznając zgromadzone dowody za zgodne ze sobą i wzajemnie się uzupełniające, a zatem wiarygodne. Pomocniczo Komisja wzięła pod uwagę treść pierwszej strony umowy (nr 1/08/31/K/2015) o kredyt w rachunku bieżącym, potwierdzającej, że Gmina (...) zawarła nową umowę kredytu. Zauważywszy błąd w dacie zawarcia umowy (2 grudnia 2015 r.) Komisja „przyjęła, że umowa

ta nie mogła być zawarta wcześniej niż 23 grudnia 2014 r., to jest po dacie złożenia wniosku o udzielenie kredytu”.

Komisja stwierdziła, że wydatkowanie w grudniu 2014 r. części ogólnej subwencji oświatowej, przeznaczonej na styczeń 2015 r., należy uznać za dokonane bez upoważnienia wynikającego z uchwały budżetowej na 2014 r., a także z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, tj. art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki) oraz art. 44 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ww. ustawy (wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, a jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków).

Zdaniem Komisji, wydatkowanie w grudniu 2014 r. części oświatowej subwencji ogólnej przeznaczonej na styczeń 2015 r. naruszyło wskazane wyżej przepisy ustawy o finansach publicznych, a jednocześnie wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy, polegające na dokonaniu wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Komisja uznała, że odpowiedzialność za ten czyn ponosi Obwiniony jako kierownik jednostki, odpowiadający za całość gospodarki finansowej Gminy (...) na podstawie art. 53 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Komisji Obwiniony nie zamierzał naruszyć dyscypliny finansów publicznych, jednakże godził się na to. Jako osoba zatrudniona w Gminie na stanowisku kierującego tą jednostką od kilku lat, musiał wiedzieć, kiedy można się spodziewać wpływu środków subwencji oświatowej (w przypadku subwencji na styczeń roku następnego wpływają one do gmin pod koniec grudnia danego roku) i powinien był podjąć czynności zapobiegające zaistniałej sytuacji. Nie podejmując takich czynności, zdecydował faktycznie o sposobie i czasie wydatkowania środków subwencji oświatowej. Było to zgodne z obowiązującą umową kredytu, lecz sprzeczne z art. 211 ust. 1 oraz 44 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Komisji, Obwiniony powinien był doprowadzić do usunięcia z obrotu prawnego umowy kredytu, przewidującej pełnomocnictwo banku do dokonywania zaliczeń wszelkich wpływów na rachunek bankowy Gminy na poczet spłat kredytu, bowiem umowa ta pozostawała w sprzeczności z art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego w celu zabezpieczenia kredytu nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego. Posiadając wiedzę o obowiązywaniu takiej

umowy, Obwiniony mógł podać inne konto bankowe do dokonywania wpłat z tytułu subwencji, bądź też zapewnić wystarczające środki na bieżącym rachunku bankowym Gminy.

Zdaniem Komisji, Obwinionego nie zwalnia z odpowiedzialności okoliczność, że nie można było ustalić, z jakich środków bank dokonuje potrąceń z rachunku. Bank w ogóle nie powinien mieć pełnomocnictwa do dokonywania takich czynności, natomiast Obwiniony, jako kierownik jednostki odpowiadający za jej rachunkowość na podstawie przepisów ustawy o rachunkowości, może tak zorganizować politykę rachunkowości w jednostce, by środki przeznaczone do wydatkowania wyłącznie na określone cele, czy w określonym terminie były łatwe do ustalenia przez skarbnika i weryfikowalne przez osobę dokonującą dyspozycji wypłaty.

Pomimo dotychczasowej niekaralności Obwinionego i pozytywnej opinii o sposobie wywiązywania się przez niego z obowiązków służbowych Komisja wymierzyła mu karę nagany, uznając, że kara ta będzie dla Obwinionego właściwą uciążliwością i odniesie swe cele zapobiegawcze, dyscyplinujące oraz w zakresie oddziaływania społecznego. Komisja wzięła bowiem pod uwagę stopień winy Obwinionego, który godził się na naruszenie dyscypliny, w tym fakt, że wiedząc o obowiązującej umowie kredytu, nie podjął działań uniemożliwiających zajęcie kwoty subwencji przez bank. Komisja uznała taką karę za adekwatną do stopnia szkodliwości czynu dla finansów publicznych, który nie był znikomy, albowiem czynem tym doprowadzono do wydatkowania znacznej sumy niezgodnie z obowiązującymi przepisami.

Za okoliczność obciążającą Komisja uznała też dopuszczenie do sytuacji, w której podmiot spoza sektora finansów publicznych może na podstawie umowy kredytu dysponować środkami Gminy w znacznej kwocie 1.500.000 zł, znajdującymi się na jej rachunku bieżącym, oraz niezapewnienie, by na ten sam rachunek nie mogły wpływać środki przeznaczone na inne, ściśle określone cele.

Orzeczenie zostało zaskarżone do GKO przez obrońcę Obwinionego, który zarzucił orzeczeniu:

- 1) naruszenie art. 11 ustawy, poprzez jego błędną wykładnię, a w konsekwencji błędne zastosowanie w sprawie, podczas gdy zachowanie Obwinionego nie wypełnia znamion opisanych w tym przepisie,
- 2) naruszenie art. 28 ust. 1 i 1a ustawy, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, polegające na pominięciu przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych sposobu i okoliczności naruszenia obowiązków, a także ich skutków, czego wynikiem była błędna ocena zachowania Obwinionego oraz nieprawidłowe ustalenie stopnia szkodliwości naruszenia,

- 3) rażąco niewspółmierność orzeczonej kary, która nie uwzględnia istotnych okoliczności łagodzących, takich jak nieznaczny stopień szkodliwości naruszenia, nieznaczny stopień winy, zachowanie Obwinionego po naruszeniu, zmierzające do zniwelowania jego skutków, oraz przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw dokonanego naruszenia – na wypadek nieuwzględnienia zarzutów wymienionych w pkt 1 i 2.

W uzasadnieniu odwołania przedstawiono następujące argumenty.

Ad 1

Dla oceny, czy doszło do naruszenia określonego w art. 11 ustawy, nie ma znaczenia, które konkretnie środki finansowe zostały przekazane na cele zaplanowane w uchwale budżetowej. Istotne jest jedynie to, czy osoba odpowiedzialna za dany wydatek dokonała go zgodnie z przeznaczeniem i w granicach ustalonego wcześniej limitu.

Zgodnie z przywołanym orzeczeniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie (sygn. akt: RKO-522/190/11) *„zakres upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych wyznaczają limity określone w obowiązującym budżecie lub planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych [...] w szczególności: dział - rozdział - paragraf klasyfikacji budżetowej. Dział i rozdział klasyfikacji budżetowej określają bowiem rodzaj działalności, a dopiero paragraf wskazuje rodzaj wydatku [...]. Z łącznego odczytania wymienionych przepisów wynika, że wydatki ujęte w budżetach i planach jednostek sektora finansów publicznych mają charakter nieprzekraczalnych limitów oraz, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Limity wydatków w tym rozumieniu stanowią zarazem upoważnienie do dokonywania określonego rodzaju wydatków objętych limitami.”*

Ponadto z treści art. 19 ust. 2 ustawy wynika, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

Na podstawie ww. przepisu Odwołujący stwierdził, że Obwinionemu nie można przypisać winy za zaistniałe naruszenie, ponieważ nie miał on wpływu na to, iż kwota pozyskana z subwencji zostanie pobrana przez Bank. Część oświatowa subwencji ogólnej dla gmin na styczeń 2015

roku wpłynęła na rachunek bieżący Gminy (...) w dniu 22 grudnia 2014 r. i została przez Bank (...) automatycznie, na mocy umowy o kredyt, zaliczona jako spłata kredytu.

Ad 2

Zgodnie z art. 28 ustawy, przy ocenie sposobu i okoliczności naruszenia obowiązków, ciążących na sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, należy brać pod uwagę całokształt okoliczności faktycznych towarzyszących temu naruszeniu.

Obwiniony, powołując się na orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej także GKO lub Główna Komisja Orzekająca), wskazuje, że okolicznościami najczęściej uwzględnianymi przy ocenie stopnia naruszenia dla finansów publicznych są m.in. kwoty nieprawidłowości i ich udział w wielkości środków finansowych, jakimi dysponowała jednostka, długość okresu opóźnienia w realizacji zobowiązania, liczba nieprawidłowości objętych postępowaniem, przypadkowość nieprawidłowości skutkującej naruszeniem dyscypliny finansowej, brak skutków finansowych popełnionego naruszenia, waga naruszonej reguły gospodarowania środkami publicznymi lub istotność naruszonych przez sprawcę obowiązków.

Na ocenę szkodliwości naruszenia dyscypliny dla finansów publicznych, dokonywaną przez organy orzekające, składa się najczęściej suma przesłanek wyliczonych w art. 28 ustawy, zatem ocena ta powinna być dokonywana w sposób rzetelny i wszechstronny.

W rozpatrywanej sprawie Komisja ograniczyła się jedynie do stwierdzenia, iż stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych nie był znikomy, gdyż doprowadzono do wydatkowania znacznej sumy niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Tym samym Komisja poddała analizie tylko jedną z przesłanek wymienionych w art. 28 ustawy, całkowicie pomijając fakt, że wystąpiła jedna nieprawidłowość i nie była ona wynikiem celowego działania Obwinionego. Naruszenie nie spowodowało żadnych ujemnych skutków finansowych, ponieważ w wyniku działań niezwłocznie podjętych przez Obwinionego, Gmina pozyskała środki niezbędne dla terminowego przekazania subwencji.

Fakt, że Komisja nie dokonała wszechstronnej analizy okoliczności niezbędnych do ustalenia stopnia szkodliwości opisanego czynu dla finansów publicznych, świadczy o wadliwości wydanego orzeczenia.

W ocenie Obwinionego okoliczności sprawy wskazują jednoznacznie na znikomy stopień szkodliwości naruszenia, czego skutkiem powinno być umorzenie postępowania na mocy art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy.

Ad 3

Wniosek o rozpatrzenie zarzutu rażącej niewspółmierności orzeczonej kary, nieuwzględniającej istotnych okoliczności łagodzących, dotyczy sytuacji, w której GKO nie uznałaby zasadności zarzutów przedstawionych w pkt 1 i 2.

Przytaczając art. 33 ustawy, Odwołujący podkreślił, iż stopień szkodliwości czynu Obwinionego dla finansów publicznych nie był znaczny, Obwiniony nie zamierzał naruszyć dyscypliny finansów publicznych (choć - zdaniem Komisji - godził się na to), ponadto Komisji całkowicie umknęło, iż Obwiniony niezwłocznie po zaistnieniu naruszenia dokonał wszelkich starań, aby zapobiec negatywnym skutkom czynności podjętych przez Bank. Część oświatowa subwencji ogólnej została przekazana właściwym jednostkom nie tylko w pełnej wysokości, ale także w stosownym terminie. Dzięki zachowaniu Obwinionego zostały zniwelowane skutki dokonanego naruszenia i w konsekwencji nie doszło do jakiegokolwiek uszczerbku dla finansów publicznych.

W ocenie Obwinionego, sam fakt prowadzenia postępowania w sprawie spełnił już podstawowy cel postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. cel zapobiegawczy.

Odwołujący wniósł o zmianę zaskarżonego orzeczenia oraz, odpowiednio, uniewinnienie Obwinionego od zarzucanego mu czynu, umorzenie postępowania z uwagi na znikomy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych albo zmianę orzeczonej kary na karę upomnienia.

**Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje.**

Ustalenia Komisji dotyczące stanu faktycznego w rozpatrywanej sprawie są poza sporem. Obwiniony nie kwestionuje w szczególności przypisania mu odpowiedzialności za zawarcie (podpisanie) umowy kredytowej, upoważniającej w 2014 r. Bank (...) do zaliczania środków wpływających na rachunek bieżący Gminy na spłatę udzielonego jej kredytu. W aktach sprawy nie ma jednak umowy kredytowej obowiązującej w 2014 r. Znajdująca się w aktach pierwsza strona umowy z Bankiem (...) (przekazana Komisji przez Obwinionego, a nie przez Rzecznika) pochodzi z umowy na rok 2015. Zatem ani Rzecznik, ani Komisja nie dysponowali dowodem, że umowa dotycząca 2014 r., została zawarta i że podpisał ją Obwiniony. Ze względu na zasadnicze znaczenie tego dokumentu w prowadzonym postępowaniu, jego brak należy uznać za poważne uchybienie ww. organów.



Uchybieniem o mniejszym znaczeniu, choć wymagającym odnotowania, jest posługiwanie się przez Komisję własną interpretacją (cyt. „Komisja przyjęła, że ...”) nieścisłości w datach na dokumencie uznanym za materiał dowodowy (notabene błędną, gdyż data zawarcia umowy jest późniejsza, a nie wcześniejsza, niż data wniosku).

W kwestii niekompletności materiału dowodowego Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę fakt niezgłoszenia zastrzeżeń przez Obwinionego oraz sposób rozstrzygnięcia sprawy przez GKO – przyjęła, iż nie ma potrzeby uzupełniania zgromadzonej w sprawie dokumentacji.

W kwestii oceny merytorycznej stanu prawnego Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła stanowiska Komisji.

GKO stwierdziła przede wszystkim, że czyn zarzucany i przypisany Obwinionemu nie odpowiada definicji czynu zabronionego, zawartej w art. 11 ustawy. Przepis ten określa bowiem okoliczności nieprawidłowego dokonania wydatku, a zatem może mieć zastosowanie w sytuacji, gdy osoba obwiniona o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wykonała określone czynności, związane z wydatkowaniem środków publicznych.

W świetle orzecznictwa GKO przez dokonanie wydatku należy rozumieć podjęcie decyzji o przeznaczeniu środków na poniesienie konkretnego wydatku. W orzeczeniu GKO z dnia 12 października 2009 r. stwierdza się, iż dokonanie wydatku oznacza *czynności polegające na spowodowaniu (wydaniu dyspozycji) dokonania rzeczywistego wypływu środków finansowych z jednostki (w postaci gotówkowej bądź przelewu bankowego)*, przywołuje się też komentarz do art. 11 ust. 1 ustawy autorstwa Ludmiły Lipiec-Warzecha, zgodnie z którym wydatkowanie oznacza *podejmowanie przez dysponenta środków publicznych decyzji o ich przeznaczeniu w określonej wysokości i na określony cel*.

W sytuacji zaistniałej w Urzędzie Gminy (...) nie doszło do podjęcia decyzji ani do wykonania jakiegokolwiek czynności, skutkującej rozdysponowaniem środków znajdujących się na rachunku bankowym Gminy.

Ponadto – zgodnie z art. 2 ustawy – określenia zawarte w dziale II ustawy (w tym określenie „wydatek”) mają znaczenie nadane im w ustawie o finansach publicznych. Przepis art. 6 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wprowadza rozróżnienie między wydatkami publicznymi a rozchodami publicznymi. Spłaty otrzymanych kredytów i pożyczek zalicza się do rozchodów, a nie do wydatków.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że czyn zarzucany Obwinionemu nie wypełnia znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ustawy, a w konsekwencji – zgodnie z art. 19 ust. 1 Obwinionemu nie można przypisać odpowiedzialności za to naruszenie..

GKO podkreśla jednocześnie, że w omawianym przypadku bezspornie doszło do naruszenia prawa, za które odpowiedzialność ponosi Obwiniony. Zawarcie umowy o kredyt w rachunku bieżącym, umożliwiającej Bankowi zaliczanie na poczet spłat kredytu wszelkich wpływów na rachunek bankowy Gminy, pozostaje w sprzeczności z art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zakazującym udzielania pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki. W tej sprawie GKO w pełni podzieliła stanowisko i argumentację Komisji. Jednakże naruszenie zakazu wynikającego z art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych nie zostało ujęte w katalogu czynów wymienionych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a zatem nie należy do kompetencji organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Niezależnie od powyższego Główna Komisja Orzekająca, mając na uwadze prawidłowość działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, postanowiła ustosunkować się do pozostałych kwestii podniesionych w odwołaniu, uznając zasadność zarzutów dotyczących:

- nieprzeprowadzenia przez Komisję wyczerpującej analizy okoliczności popełnienia czynu przy ocenie jego szkodliwości dla finansów publicznych (art. 28 ustawy, nakłada na organy prowadzące postępowanie obowiązek dokonania takiej analizy niezależnie od tego, czy osoba obwiniona złożyła, czy nie złożyła wniosku w tej sprawie),
- nieuwzględnienie przy wymierzeniu kary istotnych okoliczności mogących mieć wpływ na jej wymiar, takich jak niezwłoczne podjęcie przez Obwinionego starań w celu zapobieżenia negatywnym skutkom działań banku, a następnie zniwelowanie tych skutków, w tym terminowe przekazanie gminom należnych kwot subwencji oświatowej, oraz brak uszczerbku dla finansów publicznych.

Podkreślić natomiast należy, że GKO nie podziela wyrażonego w odwołaniu przekonania o nieznacznym stopniu szkodliwości czynu dla finansów publicznych. Wprowadzenie w ustawie o finansach publicznych, w rozdziale poświęconym wykonywaniu budżetu jednostek samorządu terytorialnego, odrębnego przepisu wykluczającego możliwość udzielania pełnomocnictw do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego w celu

**Sygn. akt BDF1.4800.162.2015**

zabezpieczenia kredytu (art. 264 ust. 5), dowodzi, że ustawodawca uznał tę kwestię za jedną z podstawowych zasad wykonywania budżetu tych jednostek.

Równie chybiony jest – w ocenie GKO – pogląd o braku winy Obwinionego w przejęciu środków subwencji ogólnej przez Bank (...). To właśnie Obwiniony, podpisując umowę o kredyt w rachunku bieżącym, upoważnił Bank do dokonania takiej operacji.

Obwinionego należało uniewinnić nie z powodu niewielkiego znaczenia popełnionych nieprawidłowości lub braku winy w przejęciu środków przez Bank, lecz ze względu na brak w przypisanym mu czynie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ustawy.

W związku z powyższym Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.