



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2018 r.

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

| | | |
|------------------------|---------------------|--------------------------------|
| Przewodniczący: | <i>Członek GKO:</i> | Arkadiusz Babczuk |
| Członkowie: | <i>Członek GKO:</i> | Janusz Sarnowski (spr.) |
| | <i>Członek GKO:</i> | Leszek Paweł Biedka |
| Protokolant: | | Anna Jedlińska |

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 kwietnia 2018 r. odwołania wniesionego przez Obwinioną (...), zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt: RIO.XII.53-01/2017, którym uznano Obwinioną (...) - pełniącą w czasie przypisanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Głównej Księgowej w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji w (...) - odpowiedzialną za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w:

- 1) art. 18 b 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 uoondfp, polegające na nienależytym dokonaniu wstępnej kontroli zgodności operacji finansowej z planem finansowym, co miało wpływ na zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych poprzez:
 - zaakceptowanie w dniu 9 stycznia 2015 r., zawarcia w dniu 9 stycznia 2015 r., z (...) umowy o prace projektowe w budownictwie opiewającej na kwotę 5 904 zł;

Sygn. akt BDF1.4800.50.2017

- zaakceptowanie w dniu 1 lipca 2015 r., zawarcia w dniu 1 lipca 2015 r., z Zakładem Ogólnobudowlanym (...), umowy, której przedmiotem była dobudowa wiatrołapu do (...) Centrum (...) opiewającej na kwotę 25 912,02 zł;
- zaakceptowanie w dniu 2 lipca 2015 r., zawarcia w dniu 2 lipca 2015 r., z (...) umowy, której przedmiotem było pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego opiewającej na kwotę 1 599 zł,

podczas gdy budżet Miasta (...) nie przewidywał zadań inwestycyjnych w tym przedmiocie i dopiero załącznikiem do uchwały nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 17 września 2015 r. w sprawie zmiany budżetu miasta na 2015 rok przewidziano w dziale 926 rozdziale 92601 wykonanie w (...) Sportów (...) dodatkowego wejścia do magazynu wraz z projektem;

- zaakceptowanie w dniu 2 września 2015 r., zawarcia w dniu 2 września 2015 r., z (...) umowy, której przedmiotem były prace projektowe, opiewającej na kwotę 3 444 zł, podczas, gdy budżet Miasta (...) nie przewidywał zadań inwestycyjnych w tym przedmiocie i dopiero załącznikiem do uchwały nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 22 października 2015 r. w sprawie zmiany budżetu miasta na 2015 rok przewidziano w dziale 926 rozdziale 92601 wykonanie koncepcji architektonicznej wraz z wstępną dokumentacją kosztorysową przebudowy widowni w (...) Sportów (...),

czym naruszono art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1870, z późn. zm.);

2) z art. 18 b pkt 1 uońdofp, polegające na nienależytym dokonaniu wstępnej kontroli zgodności operacji finansowej z planem finansowym, co miało wpływ na dokonanie wydatków powodujących przekroczenie kwoty wydatków ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych poprzez:

- zatwierdzenie w dniu 18 lutego 2015 r. opłacenia w dniu 19 lutego 2015 r. faktury nr 4/2015, wystawionej przez (...), za wykonane prace projektowe wiatrołapu w (...) Sportów (...), opiewającej na kwotę 5 904 zł, czym przekroczono obowiązujący na dzień dokonania zapłaty plan finansowy w rozdziale 92601 § 6050, gdyż nie przewidywał on tego wydatku,

czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1870, z późn. zm.).

oraz wymierzono Obwinionej karę nagany i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł,

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.), utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

Pouczenie:

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

UZASADNIENIE

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji (...) (dalej MOSIR), złożył do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, w dniu 12.09.2016 r. Burmistrz Miasta (...).

Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy dla spraw rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, po zapoznaniu się z materiałem dowodowym zebrany w sprawie i wyjaśnieniach złożonych w trakcie postępowania wyjaśniającego wystąpił, pismem nr RDFO-53-56/2016 w dniu 09.01.2017 roku do Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z wnioskiem o ukaranie (...) pełniącej w czasie popełniania czynów funkcję głównej księgowej MOSiR oraz dyrektora MOSIR.

Biorąc pod uwagę, że odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w niniejszej sprawie wniosła jedynie (...), dalsza część niniejszego uzasadnienia będzie się odnosić tylko do jej sprawy. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie orzeczeniem z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt: RIO.XII.53-

01/2017, uznała Obwinioną (...), odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na:

1. nienależytych dokonaniu wstępnej kontroli zgodności operacji finansowej z planem finansowym, co miało wpływ na zaciągnięciu zobowiązań niemieszczących się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych poprzez:

- zaakceptowanie w dniu **9.01.2015** r., zawarcia w dniu 9.01.2015 r. z firmą (...) umowy na prace projektowe w budownictwie opiewającej na kwotę 5.904zł;

- zaakceptowanie w dniu **1.07.2015** r., zawarcia w dniu 1.07.2015 r. z Zakładem Ogólnobudowlanym (...), umowy, której przedmiotem była dobudowa wiatrołapu do (...) Sportów (...) opiewającej na kwotę 25.912,02 zł;

- zaakceptowanie w dniu **02.07.2015** r., zawarcia w dniu 2.07.2015 r. z firmą (...) umowy, której przedmiotem było pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego, opiewającej na kwotę 1.599 zł;

podczas gdy budżet Miasta (...) nie przewidywał zadań inwestycyjnych w tym przedmiocie i dopiero załącznikiem do uchwały nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 17.09.2015 r., w sprawie zmiany budżetu miasta na rok 2015 przewidziano w dziale 926, rozdziale 92601 wykonanie w (...) Sportów (...) dodatkowego wejścia do magazynu wraz z projektem,

- zaakceptowanie w dniu **2.09.2015** r., zawarcia w dniu 2.09.2015 r., z (...) umowy na prace projektowe opiewającej na kwotę 3 444 zł;

podczas gdy budżet Miasta (...) nie przewidywał zadań inwestycyjnych w tym przedmiocie i dopiero załącznikiem do uchwały nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 22.10.2015 r., w sprawie zmiany budżetu miasta na rok 2015 przewidziano w 926 rozdziale, 92601 wykonanie koncepcji architektonicznej wraz z wstępną dokumentacją kosztorysową przebudowy widowni w (...) Sportów (...);

czym naruszono art. 46 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870) - tj. czyny określone w art. 18b pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zwanej także: „uondfp”;

2. nienależytych dokonaniu wstępnej kontroli zgodności operacji finansowej z planem finansowym, co miało wpływ na dokonanie wydatków powodujących przekroczenie kwoty wydatków ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych poprzez zatwierdzenie w dniu 18.02.2015 r., opłacenia w dniu 19.02.2015 r. faktury nr 4/2015 wystawionej przez (...), za wykonane prace projektowe wiatrołapu w

(...) Sportów (...) (dalej (...)S(...)), opiewającej na kwotę 5 904 zł, czym przekroczono obowiązujący na dzień dokonania zapłaty plan finansowy w rozdziale 92601, § 6050, gdyż nie przewidywał on takiego wydatku;

czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870) (zwanej dalej ufp) - tj. czyn określony w art. 18b pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie art. 33, art. 34 a, art. 31 pkt 2 uondfp Regionalna Komisja Orzekająca wymierzyła Obwinionej karę nagany, ponadto – z powołaniem się na art. 167 ust. 1 uondfp - obciążyła ją obowiązkiem uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 316,18 zł.

Odwołanie od orzeczenia RKO Obwiniona złożyła w dniu 18 kwietnia 2017 r. Wniosła o uniewinnienie lub odstąpienie od wymierzenia kary, która jej zdaniem jest rażąco surowa w stosunku do stwierdzonych nieprawidłowości. Swoje odwołanie uzasadniała następująco:

- nie uczestniczyła w spotkaniach dotyczących planowanych robót budowlanych, gdyż nie była na nie zapraszana. Powołując się na art. 54 ufp – który stanowi, że główny księgowy nie uczestniczy w żadnych komisjach itp.;
- z zalecenia Państwowej Inspekcji Pracy (dalej –PIP) odnośnie rozdzielenia budynku MCSL na sferę sterowni i sferę sprężarkowni nie wynikało jednoznacznie czy ma być to inwestycja, czy pozostała usługa budowlana. Podobnie wartość kosztorysowa nie wskazywała na ulepszenie wartości budynku;
- środki na wykonanie zaleceń PIP były zabezpieczone w budżecie MOSIR – może jedynie z błędną klasyfikacją - „zakup usług pozostałych”;
- obowiązki swoje starała się wykonywać z należytą starannością.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów publicznych (dalej zwana: GKO), rozpatrując odwołanie ustaliła, co następuje.

GKO zastosowała do oceny rozpoznawanych czynów stan prawny obowiązujący w czasie orzekania uznając, że przepisy obowiązujące w czasie ich popełnienia nie były względniejsze.

Opierając się na kompletnym i niekwestionowanym przez strony materiale dowodowym, GKO uznała, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Sygn. akt BDF1.4800.50.2017

Ustawa z dnia 27 sierpnia o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), ściśle wytycza reguły postępowania związane z zaciąganiem zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki.

Natomiast jeśli chodzi o wydatkowanie środków publicznych, to zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

W niniejszej sprawie Obwinionej zarzucono i przypisano czyny określone w art. 18b pkt 1 i 2 uoondfp. W myśl tego artykułu 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:

- 1) dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych;
- 2) zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Z treści odwołania wynika, że Obwiniona nie kwestionuje popełnienia zarzucanych i przypisanych jej czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jednakże jej zdaniem, wymierzona jej kara jest rażąco surowa w stosunku do stwierdzonych nieprawidłowości.

Zdaniem GKO, nie można uwzględnić wniosku obwinionej o uniewinnienie, gdyż zarówno z ustaleń Komisji I instancji, jak i wyjaśnień Obwinionej wynika, iż nie zachodzą przesłanki przemawiające za uniewinnieniem. Niewątpliwie czyn został popełniony przez osobę, która podmiotowo może ponosić odpowiedzialność z tego tytułu, również sama Obwiniona nie kwestionuje popełnienia zarzucanych jej czynów. W realiach niniejszej sprawy nie można uznać aby naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku. Co więcej.

Wg ustaleń GKO nie istnieją także przesłanki działające na korzyść Obwinionej uzasadniające odstąpienie od wymierzenia kary. Instytucja odstąpienia od wymierzenia kary ma bowiem 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 uoondfp. W analizowanym przypadku, Obwiniona nie uświadamia sobie, iż nie zachowała należytej staranności przy podpisywaniu umów. Nie uczestnicząc w spotkaniach dotyczących planowanych robót budowlanych, powinna bowiem podjąć działania mające na celu poznanie ich rzeczywistego zakresu będącego efektem ustaleń i negocjacji z wykonawcą tych prac. Nie można mówić o dołożeniu staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku wówczas, jeżeli sprawca naruszenia mógł przewidzieć, że jego zachowanie skutkować będzie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (*lekkomyślność*) lub był niedoinformowany odnośnie do stanu faktycznego będącego podstawą do podjęcia przez niego decyzji co do jego zachowania (*niedbalstwo*). Tak więc GKO uznała, iż w analizowanym przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych można było uniknąć, gdyby Obwiniona, jako osoba odpowiedzialna za gospodarkę finansową wykazała się odpowiednią starannością od niej wymaganą.

Stopień szkodliwości czynów przypisanych Obwinionej dla finansów publicznych nie może być uznany za znikomym, z tego powodu, że nie nastąpił uszczerbek dla finansów publicznych, ponieważ środki na wykonanie zaleceń PIP były zabezpieczone w budżecie MOSIR – jedynie z błędną klasyfikacją „zakup usług pozostałych”. Istotne jest to, że *szkodliwości dla finansów publicznych*, nie można utożsamiać wyłącznie ze szkodą finansową ponoszoną przez jednostkę. Potwierdza to chociażby katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych, w którym wskazano szereg czynów, z popełnieniem których nie muszą łączyć się żadne wymierne straty finansowe (np. art. 17 ust. 1 uoondfp). Zgodnie z utrwalonym poglądem orzecznictwa w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, art. 28 uoondfp odnosi się do szkodliwości finansów publicznych nie tylko o charakterze finansowym, czy potencjalnie finansowym, ale przede wszystkim do łamania określonych w przepisach prawa obowiązków jednostek sektora finansów publicznych (por. orzeczenie GKO z dnia 19 listopada 2007r., DF/GKO-4900-46/50/07/18, LEX nr 422929. W orzecznictwie zwracano już uwagę, że pojęcia szkodliwość i szkoda nie są pojęciami tożsamymi. Art. 28 ust. 3 uoondfp stanowi, iż „przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych niewywołującego skutków finansowych uwzględnia się w szczególności wagę naruszonych obowiązków oraz sposób i okoliczności

ich naruszenia”. Wyjaśnienia Obwinionej nie usprawiedliwiają więc działania niezgodnego z obowiązującymi przepisami i nie uchylają odpowiedzialności za stwierdzone naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegające na zawarciu umów oraz dokonaniu wydatku bez planu finansowego określonego uchwałą budżetową.

Zdaniem GKO, orzeczona kara nagany – uwzględniając wagę naruszonych obowiązków oraz to, że to właśnie Obwiniona jako Główna Księgowa w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji w (...)powinna czuwać nad należyтым zweryfikowaniem zgodności z planem poszczególnych wydatków oraz zaciągniętych zobowiązań – jest adekwatna do stwierdzonych naruszeń i winna spełnić wobec Obwinionej cele prewencji indywidualnej.

Mając na uwadze powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.