

Roz. 92601 § 4430	14	oraz decyzja nr (...)	bankowy nr 2014/200 z 23.09.2014 Nr dow. ks. IX/300				
----------------------	----	--------------------------	---	--	--	--	--

co narusza art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu 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), 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

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu (dalej RKO), orzeczeniem z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie prowadzonej pod sygn. akt ZDB-4100-9/2017 przy udziale Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych - Arkadiusza Talika, po przeprowadzeniu w dniu 13 czerwca 2017 r. w Opolu rozprawy w sprawie:

Pana (...), zatrudnionego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miejskim w (...), na stanowisku Zastępcy Burmistrza, obwinionego o naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu w 2014 roku wydatków ze środków publicznych ogółem w wysokości 158 310,27 zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Miejski w (...), w zakresie określonym poniższym zestawieniem:

Sygn. akt BDF1.4800.89.2017

Klasyfikacja budżetowa	Data dokonania wydatku	Podstawa dokonania wydatku	Nr i data dowodu księgowego oraz wyciągu bankowego	Kwota wydatku	Plan wydatków na dzień dokonania wydatku przekracza jącego plan	Realizacja planu wydatków po dokonaniu wydatku - narastająco	Łączne przekroczenie planu wydatków - narastająco
Dz. 900 Roz. 90078 § 4270	12.12.2014	Umowa nr ZP/RW/3/IX/2014 z 9.09.2014, faktura nr 9 z 9.12.2014	Wyciąg bankowy nr 2014/260 z dnia 12.12.2014 Nr dow. ks. XII/139	53 581,10	286 347,00	431 889,78	145 542,78
	12.12.2014	Umowa nr ZP.272.10.20 14.JSz z 17.09.2014, Faktura nr 19/12/14/Fz z 11.12.2014	Wyciąg bankowy nr 2014/260 z 12.12..2014 Nr dow. ks. XII/140	232 765,02			
Dz. 926 Roz. 92601 § 4430	23.09.2014	Decyzja nr (...) z 4.11.2014 oraz decyzja nr (...)	Wyciąg bankowy nr 2014/200 z 23.09.2014 Nr dow. ks. IX/300	21 252,07	9 000,00	21 767,49	12 767,49

co RKO uznała za niezgodne z art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

Następnie RKO.

Uznała Pana (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na dokonaniu w 2014 roku wydatków ze środków publicznych ogółem w wysokości 158 310,27 zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego

Sygn. akt BDF1.4800.89.2017

planem finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Miejski w (...).

Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpiła od wymierzenia kary.

Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych orzekła zwrot kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł.

W orzeczeniu z dnia 13 czerwca 2017 r. Regionalna Komisja Orzekająca dokonała następujących ustaleń faktycznych.

W trakcie kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy (...) m.in. za 2014 r., przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu zbadano wykonanie budżetu w zakresie wydatków pod kątem zgodności z ustalonym planem finansowym za 2014 rok. W wyniku porównania wielkości ustalonych w planie finansowym z wielkościami dokonanych wydatków stwierdzono następujące przypadki dokonania wydatku powodującego przekroczenie planu finansowego na łączną kwotę 158 310,27 zł.

Wnioskiem z dnia 28 kwietnia 2017 r., sygn. akt ZRD – 4110 – 44/2016, Rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu wniósł o uznanie Pana (...), Zastępcy Burmistrza (...), za odpowiedzialnego za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej uondfp) polegające na dokonaniu w 2014 roku wydatków ze środków publicznych ogółem w wysokości 158 310,27 zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Miejski w (...), co jest niezgodne z art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

W toku kontroli ustalono, że:

a) dział 900 rozdział 90078 § 4270

- plan finansowy dotyczący działu 900 rozdział 90078 § 4270 na dzień 12.12.2014 r. wynosił 286 347,00 zł,
- plan finansowy dla ww. podziałki klasyfikacji budżetowej na dzień 12.12.2014 r. ustalony został następującymi zarządzeniami Burmistrza (...) nr: 1447-PR.338/2014

z dnia 26.06.2014 r., 1448-PR.338/2014 z dnia 26.06.2014 r., 1582-PR.336/2014 z dnia 30.09.2014 r. oraz 4-Pr.1-2014 z dnia 9.12.2014 r.,

– przekroczenie granic kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym nastąpiło w wyniku dokonania w dniu 12.12.2014 r. dwóch wydatków na łączoną kwotę 286 346,12 zł na podstawie faktur: nr 9 z dnia 9.12.2014 r., dotyczącej umowy nr ZP/RW/3/IX/2014 z dnia 9.09.2014 r. na oczyszczanie cieku wodnego (...) oraz faktury nr 19/12/14/F z dnia 11.12.2014 r. dotyczącej umowy nr ZP.272.10.2014.JSz z dnia 17.09.2014 r. na remont kanalizacji deszczowej po nawalnych deszczach (...),

– wydatki z dnia 12.12.2014 r. na kwotę 286 346,12 zł zostały zatwierdzone do wypłaty przez Zastępcę Burmistrza (...),

– wykonanie planu finansowego do dnia zrealizowania ww. wydatków przekraczających plan wynosiło 145 543,66 zł, a po dokonaniu przedmiotowych wydatków w dniu 12.12.2014 r. – 431 889,78 zł,

– wysokość wydatków, które przekraczały kwoty określone w planie finansowym Urzędu Miejskiego w (...) stanowiły kwotę na dzień 12.12.2014 r. – 145 542,78 zł

– zmiana planu finansowego zwiększająca plan wydatków wprowadzona została zarządzeniem Burmistrza (...) nr 33-PR.6.2014 z dnia 29.12.2014 r. oraz nr 34-PR.6.2014 z dnia 29.12.2014 r.

b) dział 926 rozdział 92601 § 4430

– plan finansowy dotyczący działu 926 rozdział 92601 § 4430 na dzień 23.09.2014 r. wynosił 9 000,00 zł,

– plan finansowy dla ww. podziałki klasyfikacji budżetowej na dzień 23.09.2014 r. ustalony został następującymi zarządzeniami Burmistrza (...) nr: 1246-PR.283/2014 z dnia 16.01.2014 r. i 1309-PR.298/2014 z dnia 12.03.2014 r.,

– przekroczenie granic kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym nastąpiło w wyniku dokonania w dniu 23.09.2014 r. wydatku na kwotę 21 252,07 zł dokonanego na podstawie decyzji nr GG.II.KM.6018-81/2002/03/04 oraz decyzji nr DRW-II.7153.3.35.2014 dotyczącej opłaty z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej [w aktach sprawy znajdują się materiały dotyczące

Sygn. akt BDF1.4800.89.2017

decyzji o podanych numerach oznaczonych kolejno datami: 4.11.2004 r. (por. zawiadomienie z dnia 4 kwietnia 2014 r. – k. 29) oraz 29.08.2014 r. – k. 31],

- wydatek z dnia 23.09.2014 r. na kwotę 21 252,07 zł został zatwierdzony do wypłaty przez Zastępcę Burmistrza (...),
- wykonanie planu finansowego do dnia zrealizowania ww. wydatków przekraczających plan wynosiło 515,42 zł, a po dokonaniu przedmiotowych wydatków w dniu 23.09.2014 r. – 21 767,49 zł,
- wysokość wydatków, które przekraczały kwoty określone w planie finansowym Urzędu Miejskiego w (...) stanowiły kwotę na dzień 23.09.2014 r. – 12 767,49 zł,
- zmiana planu finansowego zwiększająca plan wydatków wprowadzona została zarządzeniem Burmistrza (...) nr 1582-PR.336/2014 z dnia 30.09.2014 r., 4-Pr.1-2014 z dnia 9.12.2014 r.

Dowody: protokół kontroli k.123-130 wraz z załącznikami w postaci kserokopii planu finansowego wraz ze zmianami w podziałkach klasyfikacji dział 900 rozdział 90078 § 4270 oraz dział 926 rozdział 92601 § 4430 k. 56-122, wydruk ewidencji księgowej konta 130 w podziałkach: dział 900 rozdział 90078 § 4270 oraz dział 926 rozdział 92601 § 4430 k. 55, a także kserokopii umów, potwierdzeń przelewu środków, zatwierdzonych do wypłaty rachunków k. 29-53.

Łączna kwota wydatków dokonanych z przekroczeniem kwot określonych w planie finansowym Urzędu Miejskiego w (...) na 2014 rok wyniosła 158 310,27 zł. Zatwierdzenie do wypłaty ww. wydatków zostało dokonane przez Zastępcę Burmistrza (...) (co potwierdzają podpisy Pana (...), jako Kierownika jednostki – k. 30 oraz k. 49 i k. 43). Na omawianych dokumentach znalazł się również, w miejscu przeznaczonym dla Gł. Księgowego, podpis Zastępcy Skarbnika Gminy Pana (...) (k.30, k.49 i k.43 oraz protokół kontroli RIO – k. 127).

Opisane wyżej faktury VAT nr 9 z dnia 9 grudnia 2014 r. (k. 49) i nr 19/12/14/F z dnia 11 grudnia 2014 r. (k. 43) wskazują, według ich opisów oraz dołączonych dokumentów w postaci umów na określone roboty, iż dotyczą usuwania skutków klęski żywiołowej z maja 2014 r. po nawalnych deszczach, realizowanych z udziałem środków budżetu państwa.

W toku kontroli RIO wyjaśnienia złożył Zastępca Burmistrza (...) Pan (...), w których podał (k.28): *na dzień 12/12/2014 w planie finansowym zaplanowano środki w (dz/rozdz/§) 600/60078/4270, natomiast wydatku dokonano z (dz/rozdz/§) 900/90078/4270. Po stwierdzeniu błędu w dniu 29/12/2014 dokonano korekty polegającej na przeniesieniu środków na mocy uchwały Rady Miejskiej z (dz/rozdz/§)600/60078/4270 do (dz/rozdz/§) 900/90078/4270. Wydatek zatwierdzono opierając się na złożonej na dokumencie kontrasygnacie Skarbnika. Należy nadmienić, iż wydatek był dokonywany w ramach likwidacji skutków powodzi.(...) na dzień 23/09/2014 w planie finansowym zaplanowano środki w (dz/rozdz/§) 926/92601/4430, natomiast wydatku dokonano z (dz/rozdz/§) 926/92601/4270. Po stwierdzeniu błędu dokonano korekty polegającej na przeniesieniu środków na mocy zarządzenia Burmistrza z (dz/rozdz/§) 926/92601/4430 do (dz/rozdz/§) 926/92601/4270. Wydatek zatwierdzono opierając się na złożonej na dokumencie kontrasygnacie Skarbnika.*

Wyjaśnienia w powyższej sprawie złożył także Zastępca Skarbnika Gminy Pan (...) (k. 23), który podobnie podał, iż: *na dzień 12/12/2014 w planie finansowym zaplanowano środki w (dz/rozdz/§) 600/60078/4270 natomiast wydatku dokonano z (dz/rozdz/§) 900/90078/4270. W wyniku wstępnej kontroli zgodności wydatku z planem finansowym niefortunnie odczytano szczegółowe zapisy w planie finansowym w zakresie (dz/rozdz/§). Po stwierdzeniu błędu przygotowano materiały na podstawie których w dniu 29/12/2014 dokonano korekty polegającej na przeniesieniu środków na mocy uchwały Rady Miejskiej z (dz/rozdz/§) 600/60078/4270 do (dz/rozdz/§) 900/90078/4270. W efekcie dane dotyczące powyższych wydatków w sprawozdaniu budżetowym Rb-28s za IV kw. 2014r. były poprawne. Należy nadmienić, iż wydatek był dokonywany w ramach likwidacji skutków powodzi. (...) Na dzień 23/09/2014 w planie finansowym zaplanowano środki w (dz/rozdz/§) 926/92601/4430 natomiast wydatku dokonano z (dz/rozdz/§) 926/92601/4270. W wyniku wstępnej kontroli zgodności wydatku z planem finansowym niefortunnie odczytano szczegółowe zapisy w planie finansowym w zakresie (dz/rozdz/§). Po stwierdzeniu błędu przygotowano materiały na podstawie których dokonano korekty polegającej na przeniesieniu środków na mocy zarządzenia Burmistrza z (dz/rozdz/§) 926/92601/4430 do (dz/rozdz/§) 926/92601/4270. W efekcie dane dotyczące powyższych wydatków w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S zarówno za III kw. 2014 r. oraz IV kw. 2014r. były poprawne.*

W pisemnych wyjaśnieniach z dnia 27 marca 2017 r. Obwiniony Pan (...) ponownie podniósł, iż wydatki z dnia 23.09.2014r. z decyzji GG.II.KM6018-81/2002/03/04 oraz decyzji DRW-II.7153.3.35.2014, jak również z dnia 12.12.2014r. z faktur nr ZP/RW/3/IX/2014 oraz 19/12/14/F zatwierdził do wypłaty na podstawie kontrasygnaty Skarbnika. Zobowiązania wynikające z w/w operacji mieściły się w ogólnym planie finansowym jednostki - środki były zabezpieczone w innych działach. Skarbnik po stwierdzeniu błędu przygotował projekt uchwały Rady Miejskiej w (...) i Zarządzenie Burmistrza (...), na podstawie których przesunięto środki do właściwych działów (k. 239).

Materiały zebrane w sprawie, w tym w postaci upoważnienia z dnia 26 kwietnia 2011 r. nr OP.077.65.2011, udzielonego przez Burmistrza (...) na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (k. 222 i k. 24), potwierdzają umocowanie Pana (...) – Zastępcy Burmistrza do dokonywania wydatków ze środków publicznych w zakresie gospodarki finansowej Gminy (...).

W wystąpieniu pokontrolnym RIO w Opolu (pismo z dnia 29 lutego 2016 r., sygn. NKO.401-17/2015, ustalenia kontroli pkt 7 – k. 17) organ kontroli wskazał w szczególności na odpowiedzialność Zastępcy Skarbnika za dokonanie wydatków przekraczających granice kwot określonych w planie finansowym jednostki na 2014 r. łącznie o kwotę 158.310,27 zł, co znalazło odzwierciedlenie w zawiadomieniu o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z dnia 29 grudnia 2016 r. (k. 133), a to wobec przypisania podpisowi Zastępcy Skarbnika znaczenia określonego w art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (protokół kontroli k. 126). W tym kontekście trzeba wskazać, że materiał dowodowy obejmuje m.in. upoważnienie z dnia 26 kwietnia 2011 r. nr OP.077.84.2011, udzielone przez Burmistrza (...), na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych Panu (...) – Zastępcy Skarbnika do dokonywania wydatków ze środków publicznych w zakresie gospodarki finansowej Gminy (...) (k. 18 i k. 213); zakres czynności i obowiązków ustalony Panu (...) przez Skarbnika Gminy dnia 1 lipca 2010 r. (k. 21 i k. 208), w oparciu o art. 33 § 1 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, obejmujący m.in. współpracę ze Skarbnikiem Gminy w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej gminy zgodnie z obowiązującymi zasadami w zakresie dokonywania wstępnej kontroli: zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planami finansowymi oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych (pkt III.5 tiret 5 i 6); a także upoważnienie z dnia 2 stycznia 2011 r. udzielone przez Skarbnika Gminy (...), na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy o

Sygn. akt BDF1.4800.89.2017

samorządzie gminnym, dla Pana (...) – Zastępcy Skarbnika Gminy do kontrasygnowania czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych (...), k. 211.

W odniesieniu do Pana (...) – Skarbnika Gminy (...) dowody obejmują: zakres czynności i obowiązków ustalonych w dniu 15 lipca 2008 r. przez Burmistrza (...) (k. 200), według którego zakres odpowiedzialności wymienionego dotyczy m.in. prowadzenia gospodarki finansowej gminy zgodnie z obowiązującymi zasadami w zakresie dokonywania wstępnej kontroli: zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planami finansowymi oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych (pkt III.6 tiret 5 i 6), czy bieżącą analizę realizacji budżetu celem zapobiegania przekroczenia limitów wydatków (pkt III.11).

Regionalna Komisja Orzekająca w ramach uzasadnienia prawnego orzeczenia z dnia 13 czerwca 2017 r. zważyła, co następuje.

Regionalna Komisja Orzekająca dokonała oceny stanu prawnego sprawy w kontekście zasady wynikającej z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 z późn. zm.) - dalej zwanej 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 naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie były względniejsze dla sprawców. Analizowany w dalszej części uzasadnienia przepis art. 11 uondfp, jakkolwiek uległ zmianie (por. ust. 2), to nie w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

ad. I.1 i 2

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisu art. 11 ust. 1 uondfp, jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Jedną z zasad gospodarowania środkami publicznymi jest dokonywanie wydatków na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego lub w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Z art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) - dalej zwanej ufp, wynika, że dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Równocześnie zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Również z art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp wywieść należy jedną z podstawowych zasad gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, rozstrzygającą wprost, że ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych wydatki oraz łączne rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit. W następstwie powyższego ujęte w planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Jednostka sektora finansów publicznych może dysponować tylko takimi środkami, jakie zostaną jej przyznane w planie finansowym i nie może dokonywać wydatków wyższych niż pozwalają jej na to wielkości ustalone w planie, będącym podstawą jej funkcjonowania w danym roku budżetowym. Wydatki jednostki mogą ulec zmianie przy spełnieniu przesłanek zawartych w ustawie o finansach publicznych, lecz bezwzględnie wymaga to zmiany planu finansowego, nawet jeżeli zmiany te sprowadzają się jedynie do techniczno-formalnej czynności, przy czym zmian należy dokonać przed dokonaniem wydatku. W wyniku niewypełnienia tego obowiązku limity określone w planie finansowym pozostają bez zmian, a tym samym zwiększenie wydatków powoduje przekroczenie planu w poszczególnych jego podziałkach klasyfikacji budżetowej, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż zakres upoważnienia wyznaczony jest m.in. wielkościami ujętymi w planie finansowym jednostki na dzień dokonania wydatku.

Na gruncie niniejszej sprawy, jak wynika z opisanych wcześniej ustaleń faktycznych, nie budzi wątpliwości, iż Pan (...) dokonał trzech wydatków z przekroczeniem wysokości środków finansowych przewidzianych w planie finansowym, a to dnia 12 grudnia 2014 r., w dziale 900 rozdział 90078 paragraf 4270, na podstawie faktur nr 9 z dnia 9.12.2014 r. i nr 19/12/14/F z dnia 11.12.2014 r. oraz w dziale 926 rozdział 92601 paragraf 4430 dnia 23 września 2014 r. w oparciu o opisane wcześniej decyzje dotyczące opłaty z tytułu wyłączenia

gruntu z produkcji rolniczej, w kwotach wynoszących kolejno 53 581,10 zł, 232 765,02 zł i 21 252,07 zł, co doprowadziło do łącznego przekroczenia wysokości środków finansowych według planu finansowego we wskazanych podziałkach klasyfikacji budżetowej o 158 310,27 zł.

Zgodnie z art. 21 uoondfp naruszenie dyscypliny finansów publicznych uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany. Stąd do przedmiotowego naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło odpowiednio w dniach 12 grudnia 2014 r. i 23 września 2014 r. Skoro momentem naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 uoondfp jest moment dokonania wydatku z przekroczeniem zakresu upoważnienia, to następcza zmiana planu nie może wpłynąć na zmianę oceny prawnej zachowania Obwinionego i wyłączenie jego odpowiedzialności. W stanie sprawy każdorazowo zmiany planu finansowego dokonano już po dokonaniu opisanych wydatków.

Pan (...) pozostaje w kręgu osób podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 3 uoondfp, 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 (...)*. Zgodnie z omówionym wcześniej upoważnieniem z dnia 26 kwietnia 2011 r., wydatki zatwierdzane były do wypłaty przez Obwinionego, jako Zastępcę Burmistrza, umocowanego do tego działania.

Regionalna Komisja Orzekająca oceniła, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych czynów przypisanych Obwinionemu jest wyższy niż znikomy (art. 28 ust. 1 uoondfp). Dokonując oceny stopnia szkodliwości dla finansów publicznych opisanych wyżej naruszeń dyscypliny finansów publicznych Regionalna Komisja Orzekająca uwzględniła przede wszystkim wagę naruszonych obowiązków, a także sposób i okoliczności ich naruszenia (art. 28 ust. 1a uoondfp). Wobec zgłoszonego na rozprawie wniosku Pana (...) o uniewinnienie, Regionalna Komisja Orzekająca podniosła, iż czyny przypisane Obwinionemu wynikają z naruszenia podstawowej – z punktu widzenia finansów publicznych - zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych (art. 44 ufp). Zatem, niezależnie od podnoszonych okoliczności związanych z przeznaczeniem wydatków (usuwanie skutków powodzi), czy

braku negatywnych skutków finansowych dla gminy, nie sposób przypisać im cechy znikomości. Z tych przyczyn Regionalna Komisja Orzekająca nie znalazła podstaw do uniewinnienia Obwinionego. Zasadnie Rzecznik podniósł, przywołując stanowisko organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 19 listopada 2012 r., sygn. RKO.5011.167.12, publ. Biul.NDFP 2013/1/3), iż *warunkiem stwierdzenia, iż 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.*

Zgodnie z art. 19 ust. 1 uondfp, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

Oceniając stopień zawinienia Obwinionego (...), mając na względzie treść art. 19 ust. 2 uondfp (według którego *odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia*), Komisja Orzekająca rozważyła, czy Obwiniony miał możliwość innego zachowania, które pozwoliłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Doszła w tym zakresie do przekonania, że obiektywnie taka możliwość istniała, w szczególności nie wystąpiły przeszkody uniemożliwiające poprzedzenie poniesienia przedmiotowych wydatków stosowną zmianą planu finansowego, zwłaszcza, że we wszystkich przypadkach taka zmiana nastąpiła do końca roku. Podkreślić w tym miejscu trzeba, że zaufanie do innych pracowników, w stanie sprawy związane z podpisaniem dokumentów przez Zastępcę Skarbnika Gminy, nie uwalnia od odpowiedzialności. 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). Nadto podnoszona okoliczność, iż ww. podpis Pana (...), według ówczesnej oceny Obwinionego, miała charakter kontrasygnaty Skarbnika, nie wyłącza odpowiedzialności Pana (...), jako osoby dokonującej wydatków. Omawiana odpowiedzialność ma charakter odrębny od odpowiedzialności Skarbnika, związanej z dokonaniem lub brakiem kontrasygnaty. Otóż wprowadzając regulację art. 18b uondfp (obowiązującą od dnia 11 lutego 2012 r. – por. ustawa 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) ustawodawca przewidział, niezależnie od odpowiedzialności za czyn objęty m.in. art. 11 uondfp, odpowiedzialność za niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji. Z uzasadnienia wprowadzonych regulacji wynika, że w takim przypadku główny księgowy *również* 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 nieprawidłowości [Ludmiła Warzecha-Lipiec, Komentarz do art. 18b ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, LEX; uzasadnienie projektu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r., LEX].

Stąd w ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej wina Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na dokonaniu wydatków z przekroczeniem planu finansowego, nie budzi wątpliwości, co wskazuje na zasadność przyjęcia odpowiedzialności.

Regionalna Komisja Orzekająca postanowiła, w oparciu o art. 36 uondfp, mając na względzie dyspozycje zawarte w ust. 1 i ust. 2 tego przepisu, odstąpić od wymierzenia kary w stosunku do Obwinionego (...). Uwzględniła w tym zakresie rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a to w szczególności fakt, iż stwierdzone naruszenia nie są liczne. Kwoty przekroczeń planu, w odniesieniu do wydatków związanych z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, nie były rażąco wysokie w odniesieniu do wskazywanej przez Obwinionego na rozprawie kwoty pozyskanych na te cele środków (*dotacji*). Nadto z wyjaśnień Pana (...) wynika, iż w związku z powodzią, 2014 rok był trudny, a to wobec wielości realizowanych przez gminę zadań w celu usunięcia skutków klęski. Obwiniony działał w zaufaniu do Zastępcy Skarbnika, a także w przekonaniu, iż Gmina posiada stosowne środki. Regionalna Komisja Orzekająca podniosła także, iż każdorazowo nastąpiły zmiany planu finansowego, w okresie do końca roku. Stąd, uwzględniając powyższe, uznała, że odstąpienie od wymierzenia kary będzie pozytywnym bodźcem, do przestrzegania wymogów określonych przepisami prawa i zapobiegać będzie naruszeniom dyscypliny finansów publicznych w przyszłości.

Obwiniony – Pan (...) wniesionym odwołaniem, działając na podstawie art. 137 ust. 5 w zw. z art. 138 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie

dyscypliny finansów publicznych, wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie go od przypisanego Mu zarzutu.

W uzasadnieniu Obwiniony wskazał, że zarzuca skarżonemu Orzeczeniu naruszenie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. art. 19 ust. 2 i art. 28.

W uzasadnieniu wniesionego odwołania Obwiniony wskazał, że (cytat z uzasadnienia odwołania Obwinionego) „Orzeczeniem z dnia 13 czerwca 2017 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie obrachunkowej w Opolu uznała mnie, tj. (...), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonym w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów i odstąpiła od wymierzenia kary orzekając zwrot kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w kwocie 316,18 zł.

Przedmiotowe Orzeczenie, narusza wskazane wyżej przepisy cytowanej ustawy i jako takie nie powinno się ostać.

1) W mojej ocenie w stosunku do mnie jako obwinionego powinien mieć zastosowanie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r_ o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529z późn. zm.) w brzmieniu „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.”

Obwiniony wskazał, że dołożył staranności, gdyż zatwierdził wydatkowanie środków po uzyskaniu podpisu głównego księgowego jednostki, w tym przypadku działającego na podstawie udzielonych upoważnień i pełnomocnictw poprzez złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo, co oznacza, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki. Nadmienił, że jako Zastępca Burmistrza nie jest i nie był osobą uprawnioną do kontroli (weryfikacji) pełnomocnictw i upoważnień udzielonych przez Burmistrza lub Skarbnika Panu (...) - Zastępcy Skarbnika.

(cd. cytatu) „W zakresie naruszenia art. 19 ust. 2 wskazać należy, że zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - 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. Ustalenie winy w momencie popełnienia czynu ma podstawowe znaczenie dla ustalenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowi bowiem warunek tej odpowiedzialności. Wina warunkuje bowiem istnienie samego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Brak winy prowadzi natomiast do stwierdzenia, iż nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a tym samym nie można pociągnąć sprawcy do odpowiedzialności.

Podobne stanowisko zostało zaprezentowane w orzeczeniu RKO z dnia 22 grudnia 2012 r. - 0965-DB/125/09, w którym wskazano, że: „Do przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych konieczne jest nie tylko formalne naruszenie obowiązującego prawa, ale również udowodnienie winy po stronie sprawcy, a także wskazanie, czy czyn popełniony został w sposób umyślny, czy nieumyślny, co sprowadza się do wskazania określonej świadomości faktycznej i prawnej w czasie popełniania czynu oraz określonego stosunku sprawcy do popełnionego czynu.” Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 stycznia 2010 r. V SA/Wa 648/09.

2) W zakresie naruszenia art. 28 wskazać należy, że regulacje art. 28 ust. 1a-3 pozwalają na sklasyfikowanie czterech rodzajów przesłanek oceny stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny dla finansów publicznych³⁹⁴. Są to:

1) przesłanki uniwersalne, które znajdują zastosowanie do wszystkich deliktów penalizowanych jako naruszenia dyscypliny finansowej w art. 5-18c. Do przesłanek uniwersalnych należy waga naruszonych obowiązków⁴⁹⁵, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia;

2) przesłanki dodatkowe dotyczące naruszeń dyscypliny finansów publicznych wywołujących skutki finansowe⁵⁹⁶, tj. wysokość tego skutku, w tym:

- a) wysokość uszczuplonych środków publicznych,
 - b) kwota środków publicznych niewpłaconych lub niezwróconych na właściwy rachunek budżetu państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych,
 - c) kwota środków publicznych wydatkowanych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem albo niezgodnie z przeznaczeniem,
 - d) wysokość zobowiązań zaciągniętych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem,
 - e) kwota zapłaconych odsetek, kar lub opłat albo wypłaconego oprocentowania;
- 3) przesłanki dodatkowe odnoszące się do naruszeń dyscypliny finansów publicznych niewywołujących skutków finansowych, w szczególności waga naruszonych obowiązków oraz sposób i okoliczności ich naruszenia;
- 4) przesłanki dodatkowe odnoszące się do czynów określonych w art. 17 i 17a, niewywołujących skutków finansowych, sposób naruszenia zasady uczciwej konkurencji lub zasady równego traktowania wykonawców.

Przy ocenie sposobu i okoliczności naruszenia obowiązków ciążących na sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych należy brać pod uwagę całokształt okoliczności faktycznych towarzyszących temu naruszeniu. W orzecznictwie GKO podkreśla się, że dokonując oceny tej przesłanki należy uwzględniać w szczególności uwarunkowania finansowe i organizacyjne jednostki, w której doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w tym np. nacisk społeczności lokalnej po klęsce powodzi (Orzeczenie GKO z dnia 3 lutego 2003 r., DF/GKO/Odw.- 127/163/2002, LEX nr 80057).”

W tym stanie rzeczy Obwiniony wskazał, że Organ w sposób wyczerpujący nie zweryfikował i nie ocenił wszystkich przesłanek warunkujących możliwość uznania, że stopień naruszenia ustawy przez Obwinionego był znikomy.

Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

Rozprawa przed GKO odbyła się z udziałem Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (ZGRDFP), bez udziału Obwinionego (prawidłowo powiadomionego).

ZGRDFP wniosowała o utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia Regionalne Komisji Orzekającej z dnia 13 czerwca 2017 r.

GKO, po analizie materiału dowodowego uznała, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. W szczególności GKO zważyła, co następuje.

Przystępując do rozpatrzenia sprawy GKO, zgodnie z ustawowym obowiązkiem wynikającym z art. 24 ust. 1 uondfp, dokonała porównania stanu prawnego w czasie popełnienia czynu ze stanem prawnym obowiązującym w czasie orzekania. Zgodnie z art. 24 ust. 1 uondfp 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. GKO podzieliła w tym zakresie stanowisko wyrażone w zaskarżonym orzeczeniu. Regionalna Komisja Orzekająca uznała bowiem, że w sprawie znajdują zastosowanie przepisy obowiązujące w dniu wydania orzeczenia, gdyż przepisy obowiązujące w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie były względniejsze dla sprawców. Analizowany w dalszej części uzasadnienia orzeczenia z dnia 13 czerwca 2017 r. przepis art. 11 uondfp, jakkolwiek uległ zmianie, to nie w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

W pierwszej kolejności GKO wskazuje, mając na uwadze podstawy odpowiedzialności Obwinionego, jak również regulacje ustawy o finansach publicznych, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisu art. 11 ust. 1 uondfp, jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Jedną z zasad gospodarowania środkami publicznymi jest dokonywanie wydatków na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego lub w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Z art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) - zwanej dalej ufp, wynika, że dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Równocześnie zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w

wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Również z art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp wywieść należy jedną z podstawowych zasad gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, rozstrzygającą wprost, że ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych wydatki oraz łączne rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit.

Na gruncie niniejszej sprawy, jak wynika z dokonanych przez RKO ustaleń faktycznych, nie budzi wątpliwości, iż Pan (...) dokonał trzech wydatków z przekroczeniem wysokości środków finansowych przewidzianych w planie finansowym, a to dnia 12 grudnia 2014 r., w dziale 900 rozdział 90078 paragraf 4270, na podstawie faktur nr 9 z dnia 9 grudnia 2014 r. i nr 19/12/14/F z dnia 11 grudnia 2014 r. oraz w dziale 926 rozdział 92601 paragraf 4430 z dnia 23 września 2014 r. w oparciu o opisane wcześniej decyzje dotyczące opłaty z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, w kwotach wynoszących kolejno 53 581,10 zł, 232 765,02 zł i 21 252,07 zł, co doprowadziło do łącznego przekroczenia wysokości środków finansowych według planu finansowego we wskazanych podziałkach klasyfikacji budżetowej o 158 310,27 zł.

Zgodnie z art. 21 uondfp, naruszenie dyscypliny finansów publicznych uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany. Stąd do przedmiotowego naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło odpowiednio w dniach 12 grudnia 2014 r. i 23 września 2014 r. Skoro momentem naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 uondfp jest moment dokonania wydatku z przekroczeniem zakresu upoważnienia, to następcza zmiana planu nie może wpłynąć na zmianę oceny prawnej zachowania Obwinionego i wyłączenie jego odpowiedzialności. W stanie sprawy każdorazowo zmiany planu finansowego dokonano już po dokonaniu opisanych wydatków.

RKO w sposób prawidłowy dokonała również ustaleń odnoszących się do strony podmiotowej odpowiedzialności. Pan (...) pozostaje bowiem w kręgu osób podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stosownie do 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 (...)*. Zgodnie z omówionym przez RKO w zaskarżonym

Sygn. akt BDF1.4800.89.2017

orzeczeniu upoważnieniem z dnia 26 kwietnia 2011 r., wydatki zatwierdzane były do wypłaty przez Obwinionego, jako Zastępcę Burmistrza, umocowanego do tego działania.

GKO także zauważa, że RKO w sposób całościowy i kompleksowy dokonała oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Tym samym GKO podzieliła w całej rozciągłości ustalenia faktyczne dokonane przez tę Komisję, dokonaną w tym zakresie ocenę zgromadzonego materiału dowodowego oraz kwalifikację prawną naruszenia przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych, stopień jego zawinienia i okoliczności towarzyszące popełnionym czynom.

Regionalna Komisja Orzekająca w uzasadnieniu wydanego w dniu 13 czerwca 2017 r. orzeczenia w sprawie rozpoznawanej pod sygn. akt ZDB-4100-9/2017 oceniła, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych czynów przypisanych Obwinionemu jest wyższy niż znikomy (art. 28 ust. 1 uondfp), którą to ocenę GKO podzieliła w całej rozciągłości. Dokonując oceny stopnia szkodliwości dla finansów publicznych opisanych wyżej naruszeń dyscypliny finansów publicznych Regionalna Komisja Orzekająca uwzględniła przede wszystkim wagę naruszonych obowiązków, a także sposób i okoliczności ich naruszenia (art. 28 ust. 1a uondfp). Wobec zgłoszonego na rozprawie wniosku Pana (...) o uniewinnienie, Regionalna Komisja Orzekająca podniosła, iż czyny przypisane Obwinionemu wynikają z naruszenia podstawowej – z punktu widzenia finansów publicznych - zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych (art. 44 ufp). Zatem, niezależnie od podnoszonych okoliczności związanych z przeznaczeniem wydatków (usuwanie skutków powodzi), czy braku negatywnych skutków finansowych dla Gminy, nie sposób przypisać im cechy znikomości. Z tych przyczyn Regionalna Komisja Orzekająca nie znalazła podstaw do uniewinnienia Obwinionego. Zasadnie Rzecznik podniósł, przywołując stanowisko organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 19 listopada 2012 r., sygn. RKO.5011.167.12, publ. Biul.NDFP 2013/1/3), iż *warunkiem stwierdzenia, iż 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.*

Zgodnie z art. 19 ust. 1 uondfp, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

Oceniając stopień zawinienia Obwinionego (...), mając na względzie treść art. 19 ust. 2 uoondfp (według którego *odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia*), Regionalna Komisja Orzekająca rozważyła, czy Obwiniony miał możliwość innego zachowania, które pozwoliłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Doszła w tym zakresie do przekonania, że obiektywnie taka możliwość istniała, w szczególności nie wystąpiły przeszkody uniemożliwiające poprzedzenie poniesienia przedmiotowych wydatków stosowną zmianą planu finansowego, zwłaszcza, że we wszystkich przypadkach taka zmiana nastąpiła do końca roku. Podkreślić w tym miejscu trzeba, że zaufanie do innych pracowników, w stanie sprawy związane z podpisaniem dokumentów przez Zastępcę Skarbnika Gminy, nie uwalnia od odpowiedzialności. 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). Nadto podnoszona okoliczność, iż ww. podpis Pana (...), według ówczesnej oceny Obwinionego, miała charakter kontrasygnaty Skarbnika, nie wyłącza odpowiedzialności Pana (...), jako osoby dokonującej wydatków. Omawiana odpowiedzialność ma charakter odrębny od odpowiedzialności Skarbnika, związanej z dokonaniem lub brakiem kontrasygnaty. Otóż wprowadzając regulację art. 18b uoondfp (obowiązującą od dnia 11 lutego 2012 r. – por. ustawa 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) ustawodawca przewidział, niezależnie od odpowiedzialności za czyn objęty m.in. art. 11 uoondfp, odpowiedzialność za niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji. Z uzasadnienia wprowadzonych regulacji wynika, że w takim przypadku główny księgowy również 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 nieprawidłowości [Ludmiła Warzecha-Lipiec, Komentarz do art. 18b ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, LEX; uzasadnienie projektu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r., LEX].

Stąd w ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej wina Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na dokonaniu wydatków z przekroczeniem planu finansowego, nie budzi wątpliwości, co wskazuje na zasadność przyjęcia odpowiedzialności.

Mając na uwadze powyższe GKO w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w całości podzieliła ustalenia faktyczne oraz kwalifikację prawną naruszenia dokonaną przez RKO i tym samym stwierdza, że złożone przez Obwinionego odwołanie nie może być uwzględnione.

Należy stwierdzić, że stan faktyczny został w toku dotychczasowego postępowania ustalony w sposób prawidłowy i nie jest przedmiotem sporu. Rozbieżności pojawiają się natomiast w zakresie prawnej oceny tego stanu i jej konsekwencji w perspektywie przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

GKO za prawidłową uznaje ocenę dokonaną przez RKO, że w stwierdzonym stanie faktycznym uzasadnione jest stanowisko, zgodnie z którym następcze korygowanie planu finansowego jednostki po dokonanych wydatkach nie może stanowić konwalidacji dokonanej przez Obwinionego czynności.

Należy przy tym zaznaczyć, że w złożonym odwołaniu Obwiniony nie przytacza nowych argumentów mających przemawiać na rzecz jego uniewinnienia, lecz zmierza do wyłączenia swojej winy upatrując ekskulpacji w fakcie kontrasygnaty dokonanej przez zastępcę skarbnika i pozostawania Obwinionego, jego zdaniem, w słusznym przekonaniu o prawidłowości dokonanych czynności na zasadzie zaufania do jego osoby. Nadto Obwiniony we wniesionym odwołaniu wskazał, że złożenie podpisu przez Głównego Księgowego na dokumencie, obok pracownika właściwego rzeczowo, oznacza, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Odnosząc się do tego ostatniego argumentu GKO wskazuje, że brak jest jakiegokolwiek normatywnej podstawy do takiego założenia. Nadto przyjęcie takiej tezy bezprzedmiotowym czyniłoby obowiązek opracowywania i respektowania planów finansowych. Pozbawiałoby racjonalność utrzymywania w obiegu prawnym przepisów ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jako norm sankcjonowanych i sankcjonujących, które za jeden z elementów ładu finansów publicznych regulują kwestię związaną z wydatkowaniem tych finansów zgodnie z aktami planistycznymi.

GKO w składzie rozpatrującym niniejsze odwołanie wskazuje, odnosząc się do sformułowanego w ramach odwołania zarzutu naruszenia art. 19 ust. 2 uondfp, że pojęcie winy zostało ukształtowane w nauce prawa karnego i doczekało się licznych teoretycznych modeli i opracowań. Ma ono szerokie znaczenie i może polegać na bezpośrednim zawinieniu, jak również może obejmować jeden z kontratypów winy w postaci winy w nadzorze lub winy w wyborze. Aby można było przypisać osobie podlegającej odpowiedzialności winę należy wskazać związek przyczynowo – skutkowy pomiędzy jego zachowaniem lub zaniechaniem a wywołanymi przez powyższe skutkami, wskazać wzorzec prawidłowego zachowania w danych okolicznościach i rozważyć kwestię braku dochowania należytej staranności w danych okolicznościach.

W nauce prawa karnego w klasycznym ujęciu przestępstwa (stosowanym także przy odpowiedzialności wykroczeniowej) *wina jest rozumiana zgodnie z założeniami teorii psychologicznej jako zaszłość psychiczna (stosunek psychiczny) między sprawcą i jego czynem* (W. Wróbel, A. Zoll. Polskie prawo karne. Część ogólna Wydawnictwo ZNAK, Kraków 2013, str. 159). *Wina występuje w dwóch podstawowych formach: jako wina umyślna, gdy sprawca miał zamiar popełnić czyn zabroniony, albo jako wina nieumyślna, wtedy gdy sprawca przewidywał możliwość popełnienia czynu zabronionego, lecz bezpodstawnie przypuszczał że go uniknie, lub gdy nie przewidywał popełnienia czynu zabronionego, chociaż powinien i mógł go przewidzieć. (...) Teoria psychologiczna warunkowała przypisanie winy od zdolności podmiotu do jej ponoszenia.* Ibidem str. 159). W ramach czysto normatywnego ujęcia winy „(...) *finalistyczne ujęcie przestępstwa rozumie winę w znaczeniu tzw. czystej teorii normatywnej jako zarzut popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary i bezprawnego w sytuacji, gdy od sprawcy można było wymagać zgodnego z prawem zachowania*”. (W. Wróbel, A. Zoll. Polskie prawo karne. Część ogólna Wydawnictwo ZNAK, Kraków 2013, str. 164).

W takim ujęciu Obwinionemu można przypisać przynajmniej winę nieumyślną warunkowaną właściwym dla danej sytuacji wzorcem zachowania (identycznie traktowanym zarówno w psychologicznym, jak i normatywnym ujęciu winy), tj. wzorcem wynikającym, zarówno z pełnionej funkcji, jak również z przyjętych na siebie przez Obwinionego obowiązków.

Jednakże fakt korygowania następczego planów finansowych jednostki po dokonaniu wydatkowania środków w wysokości przekraczającej wartości ujęte w tychże planach, przemawia również za możliwością wystąpienia w tym konkretnym wypadku winy umyślnej

polegającej na świadomym działaniu Obwinionego zakładającym następcze skorygowania planów finansowych jednostki, tj. dokonaniu korekty po zaciągnięciu zobowiązań i niejako „dopasowaniu” planów finansowych do wykreowanej przy udziale Obwinionego sytuacji faktycznej.

Tym samym również kwestia kontrasygnaty zastępcy skarbnika, na którą powoływał się Obwiniony we wniesionym środku zaskarżenia, nie może stanowić okoliczności ekskulpującej dla takiego działania. Po pierwsze Obwiniony pełnił funkcję zastępcy burmistrza i na niego stosownym upoważnieniem scedowano określony zakres obowiązków kierownika jednostki. Funkcja ta była pełniona przez Obwinionego dobrowolnie – a zatem mając świadomość ciężących na nim obowiązków powinien, po pierwsze zapoznać się z otoczeniem prawnym, w którym przyszło Obwinionemu funkcjonować, i następnie powinien podejmować działania zgodne z literą prawa.

Prawidłowe jest przypisanie odpowiedzialności w powyższym zakresie Obwinionemu, jako dokonującemu wydatku bez upoważnienia wynikającego z uchwały budżetowej. Możliwość przypisania winy wynika z faktu, że od Obwinionego, jako zastępcy kierownika jednostki, upoważnionego do dokonywania wydatków w jej imieniu i mającego doświadczenie w podejmowaniu decyzji z zakresu gospodarki finansowej, należało oczekiwać postępowania zgodnego z regułami określonymi w ustawie o finansach publicznych. Przestrzegając wyżej wskazanych przepisów, dołożyłby on należytej staranności wymaganej przy gospodarowaniu środkami publicznymi. Obwiniony mógł uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, powstrzymując się od dokonania wydatku w sposób sprzeczny z ustawą o finansach publicznych.

Obwiniony miał nie tylko możliwość uniknięcia naruszenia, a jeżeli taka sytuacja nie wystąpiła, to wynikała jedynie z braku należytej staranności wymaganej od osoby, której funkcja obejmowała nadzór nad poprawnością funkcjonowania jednostki. Jak wynika jednak z podejmowanych działań zmierzających do następczego skorygowania planu finansowego można założyć, że działanie Obwinionego było działaniem celowym i w pełni świadomym.

Jednakże mając na uwadze fakt, że na orzeczenie RKO został wniesiony środek zaskarżenia tylko na korzyść Obwinionego, kierując się zasadą wyrażoną w łacińskiej paremii *reformatio in peius* GKO wskazuje, że w odniesieniu do Obwinionego założyć należy winę nieumyślną

polegającą na niedochowaniu staranności wymaganej w danych okolicznościach i na tym poziomie przypisać Obwinionemu naruszenie art. 11 uondfp.

Mając na uwadze powyższe GKO nie dopatrzyła się, wskazanego we wniesionym odwołaniu, naruszenia przez RKO art. 19 ust. 2 uondfp przez jego niezastosowanie.

Odnosząc się do podniesionego w ramach odwołania zarzutu naruszenia art. 28 uondfp, GKO wskazuje, iż w całej rozciągłości podziela dokonane w tym zakresie ustalenia faktyczne oraz argumentację zawartą w orzeczeniu RKO.

GKO w niniejszym składzie, w ślad za RKO oceniła, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych czynów przypisanych Obwinionemu jest wyższy niż znikomy (art. 28 ust. 1 uondfp). Dokonując oceny stopnia szkodliwości dla finansów publicznych opisanych wyżej naruszeń dyscypliny finansów publicznych GKO, za RKO, uwzględniła przede wszystkim wagę naruszonych obowiązków, a także sposób i okoliczności ich naruszenia (art. 28 ust. 1a uondfp). Wobec zgłoszonego na rozprawie wniosku Pana (...) o uniewinnienie, RKO podniosła, iż czyny przypisane Obwinionemu wynikają z naruszenia podstawowej – z punktu widzenia finansów publicznych - zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych (art. 44 ufp). Zatem, niezależnie od podnoszonych okoliczności związanych z przeznaczeniem wydatków (usuwanie skutków powodzi), czy braku negatywnych skutków finansowych dla gminy, nie sposób przypisać im cechy znikomości. Z tych przyczyn RKO nie znalazła podstaw do uniewinnienia Obwinionego, który to argument w całości podzieliła GKO. Ład finansów publicznych jest dobrem podlegającym ochronie niezależnie od faktu, czy w wyniku naruszenia tego ładu dochodzi do uszczuplenia zobowiązań finansowych jednostek gospodarujących tymi środkami, czy też takie działanie prowadzi do strat finansowych.

Jedynie na marginesie GKO zwraca uwagę, iż RKO, mając powyższe na względzie, odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu.

Mając na uwadze podnoszoną przez Obwinionego na etapie postępowania wyjaśniającego, na rozprawie przed RKO oraz w ramach argumentacji podniesionej we wniesionym odwołaniu okoliczności likwidacji skutków klęski żywiołowej w postaci ulewnych deszczów i wywołanych przez nie powodzi Główna Komisja Orzekająca była zobligowana do poddania pod rozagę zastosowania wobec Obwinionego art. 27 ust. 1 i 2 uondfp. Powyższe jest wynikiem okoliczności, iż na mocy art. 80 ust. 1 i 2 uondfp organy prowadzące postępowanie są obowiązane badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i

na niekorzyść obwinionego oraz pouczać i udzielać niezbędnych wyjaśnień w zakresie praw i obowiązków obwinionego. Nadto jak wynika z treści art. 78 ust. 1 pkt 4 uodnfp, gdy zachodzi okoliczność ujęta w treści art. 27 ust. 1 uodnfp nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza. Powyższa norma ma charakter normy *ius cogens* – a zatem obliguje ona organ do zbadania z urzędu, czy nie zaszła którakolwiek ze wskazanych tam okoliczności.

Poddając analizie okoliczności związane ze stwierdzonym przez RKO naruszeniem przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych GKO wskazuje, że nie zachodzi okoliczność wyłączająca odpowiedzialność Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stypizowana w treści art. 27 ust. 1 uodnfp. Jak wynika z treści tego przepisu *Nie dochodzi do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku działania lub zaniechania podjętego wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego.*

W analizowanym przypadku nie mieliśmy bowiem do czynienia z ograniczeniem skutków zdarzenia losowego, do którego można zaliczyć powódź i lokalne podtopienia spowodowane ulewnymi deszczami, zgodnie z treścią art. 27 ust. 2 uodnfp, lecz z usuwaniem jego skutków polegających na oczyszczaniu cieku wodnego (umowa nr ZP/RW/3/IX/2014 z dnia 9 września 2014 r.) oraz remoncie kanalizacji deszczowej (umowa nr ZP.272.10.2014.JSz z dnia 17 września 2014 r.). Dodatkowo kolejne zobowiązania zaciągnięte z naruszeniem przepisów o finansach publicznych dotyczyły opłat z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej ze względu na ich przeznaczenie pod budowę boiska oraz przylegającego doń parkingu (decyzje nr (...) z dnia 4 listopada 2014 r. oraz nr (...) z dnia 4 listopada 2004 r.). Tym samym analiza przedmiotu obu wskazanych powyżej umów wskazuje, że działania objęte ich przedmiotem nie wpisują się w hipotezę normy prawnej zawartej w przepisie art. 27 ust. 1 uodnfp. Środki związane z wyłączeniem gruntów rolnych z produkcji rolniczej pozostają zaś wprost poza tym zakresem.

Tym samym GKO uznała, iż podnoszone przez Obwinionego okoliczności nie mogą stanowić wyłączenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 27 ust. 1 uodnfp.

Reasumując, zdaniem GKO, wskazane przez RKO przepisy prawa materialnego (źródłowego) zostały naruszone, a tym samym zostały wypełnione znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych i należało oddalić odwołanie p. (...) i utrzymać w mocy zaskarżone orzeczenie.

Sygn. akt BDF1.4800.89.2017

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