



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 17 października 2016 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Piotr Kaczorkiewicz (spr.)</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Marcin Krzywoszyński</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Zdzisława Wasząnik</i>
Protokolant:		<i>Bartosz Głuszko</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 17 października 2016 r., odwołania wniesionego przez Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie z dnia 3 czerwca 2016 r., sygn. akt: RKO-522/28/16, którym Komisja uznała Obwinionego (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w:

I art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na tym że:

1. w dniu 27 grudnia 2013 r. zaciągnął zobowiązania bez wymaganego upoważnienia i z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych zawarł w imieniu Gminy (...) ze spółką (...) *umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu* określonego na kwotę 1.720.261,02 zł, na okres do dnia 31.01.2014 r., czym naruszył art. 91 i art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 i art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.);

2. w dniu 29 sierpnia 2014 r. zaciągnął zobowiązania bez wymaganego upoważnienia i z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych zawarł w imieniu Gminy (...) ze spółką (...) *Porozumienia nr MWT/159/2014*, którego przedmiot został określony jako *ustalenie warunków spłaty zobowiązań Gminy w stosunku do(...)w łącznej kwocie 415.889,00 zł, w związku ze wstąpieniem (...)w prawa zaspokojonego wierzyciela*, z terminem spłaty do dnia 31.12.2016 r., czym naruszył art. 91 i

art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 i art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;

3. w dniu 29 września 2014 r. zaciągnął zobowiązania bez wymaganego upoważnienia i z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych zawarł w imieniu Gminy (...) ze spółką (...), którego przedmiot został określony jako *ustalenie warunków spłaty zobowiązań Gminy w stosunku do (...) w łącznej kwocie 49.386,54 zł, w związku ze wstąpieniem (...) w prawa zaspokojonego wierzyciela, z terminem spłaty do dnia 31.12.2016 r.*, czym naruszył art. 91 i art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 i art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;

4. w dniu 30 kwietnia 2013r zaciągnął zobowiązania bez wymaganego upoważnienia przez zawarcie w imieniu Gminy (...) ze spółką (...) *Umowy wsparcia*, której przedmiot został określony jako *udzielenie przez Gminę wsparcia (...) w związku z zawarciem w dniu 30 kwietnia 2013 r. umowy pożyczki na kwotę 307.500,00 zł przez Energię (...) ze spółką (...) i zapewnienie spółce (...) spłaty pożyczki*, czym naruszył art. 94 i art. 212 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 i art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

II art. 18 pkt. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na tym, że w dniu 16 stycznia 2014r. przeprowadzono inwentaryzację niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, poprzez nieobjęcie inwentaryzacją według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. następujących kont księgowych prowadzonych dla budżetu Gminy (...):

- 141 „*Inne środki pieniężne*” – saldo Wn 700,24 zł,
- 224 „*Rozrachunki budżetu*” – saldo Wn 113.326,00 zł, saldo Ma 10.884,96 zł,
- 240 „*Pozostałe rozrachunki*” – saldo Ma 131.445,48 zł,
- 245 „*Kwoty do wyjaśnienia*” – saldo Wn 148,23 zł,
- 250 „*Należności finansowe*” – saldo Wn 24.150,00 zł,
- 909 „*Rozliczenia międzyokresowe*” – saldo Ma 520.532,00 zł,
- 960 „*Skumulowane wyniki budżetu*” – saldo Wn 15.328.147,20 zł,
- 961 „*Nadwyżka lub Niedobór*” – saldo Ma 238.865,75 zł,

co stanowiło naruszenie przepisów określonych w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.).

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę pieniężną w wysokości 10.000 zł i obciążyła Obwinionego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

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 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 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

Zaskarżone orzeczenie zapadło na tle następującego stanu faktycznego. Obwiniony w imieniu Gminy (...) zawarł:

- a) w dniu 27 grudnia 2013 r. ze spółką (...) umowę o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu określonego na kwotę 1.720.261,02 zł, na okres do dnia 31.01.2014 r.,
- b) w dniu 29 sierpnia 2014 r. ze spółką (...) Porozumienie nr MWT/159/2014, którego przedmiot został określony jako ustalenie warunków spłaty zobowiązań Gminy w stosunku do (...) w łącznej kwocie 415.889,00 zł, w związku ze wstąpieniem (...) w prawa zaspokojonego wierzyciela, z terminem spłaty do dnia 31.12.2016 r.,
- c) w dniu 29 września 2014 r. ze spółką (...) Porozumienie nr MWT/193/2014, którego przedmiot został określony jako ustalenie warunków spłaty zobowiązań Gminy w stosunku do (...) w łącznej kwocie 49.386,54 zł, w związku ze wstąpieniem (...) w prawa zaspokojonego wierzyciela, z terminem spłaty do dnia 31.12.2016 r.,
- d) w dniu 30 kwietnia 2013 r. ze spółką (...) Umowę wsparcia, której przedmiot został określony jako udzielenie przez Gminę wsparcia (...) w związku z zawarciem w dniu 30 kwietnia 2013 r. umowy pożyczki na kwotę 307.500,00 zł przez (...) ze spółką (...) i zapewnienie spółce (...) spłaty pożyczki.

Zawierając powyższe umowy Obwiniony nie dysponował upoważnieniami Rady Gminy co spowodowało, iż zostały one zawarte z naruszeniem art. 91 i art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 i art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.).

Ponadto w dniu 16 stycznia 2014 r. przeprowadzono inwentaryzację składników majątkowych, która nie objęła następujących kont księgowych prowadzonych dla budżetu Gminy (...): 141 „Inne środki pieniężne” - saldo Wn 700,24 zł, 224 „Rozrachunki budżetu” -saldo Wn 113.326,00 zł, saldo Ma 10.884,96 zł, 240 „Pozostałe rozrachunki” - saldo Ma 131.445,48 zł, 245 „Kwoty do wyjaśnienia” - saldo Wn 148,23 zł, 250 „Należności finansowe” - saldo Wn 24.150,00 zł, 909 „Rozliczenia międzyokresowe” - saldo Ma 520.532,00 zł, 960 „Skumulowane wyniki budżetu” - saldo Wn 15.328.147,20 zł, 961 „Nadwyżka lub Niedobór” - saldo Ma 238.865,75 zł, co stanowiło naruszenie przepisów określonych w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.).

Stan faktyczny sprawy nie był w tej sprawie sporny i Komisja I instancji orzeczeniem z dnia 3.06.2016 r. przypisała Obwinionemu odpowiedzialności i ukarała go karą pieniężną w wysokości 10.000 zł oraz nałożyła obowiązek zwrotu kosztów postępowania.

Od powyższego orzeczenia pismem z dnia 25 lipca 2016 r. odwołanie wniósł Obwiniony. Po analizie przedmiotowego odwołania Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych stwierdza że nie zasługuje ono na uwzględnienie.

W pierwszym rzędzie należy wskazać, iż odwołanie koncentruje się wokół subiektywnego poczucia Obwinionego, iż „w żaden sposób nie czuje się winny” w sytuacji, gdy wprawdzie był w pełni świadomy, iż nie podjęto uchwały udzielającej mu upoważnienia do zaciągania zobowiązań lecz nie było problemu aby podjąć uchwałę, bo Obwiniony posiadał zdecydowaną większość w Radzie Gminy. Powyższy sposób rozumowania nie zasługuje na uwzględnienie. Przede wszystkim subiektywne poczucie winy nie ma zasadniczo znaczenia ponieważ relacja psychiczna zawsze pozostaje niezbadana do końca i nie jest możliwe jej udokumentowanie w stopniu wystarczającym dla zapewnienia sprawiedliwego i równego dla wszystkich orzekania. Tymczasem zgodnie z art. 19 ust. 2 uonpdf 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. Problem ten został przez doktrynę prawa rozwiązany w ten sposób, iż konieczne jest przede wszystkim ustalenie elementów zobiektywizowanych (ujemna ocena, zarzucalność) czyli możliwości przypisania negatywnej oceny zachowania Obwinionego wedle kryteriów przeciętnego obserwującego. W orzecznictwie konsekwentnie wskazuje, się na konieczność udokumentowania powinności danego działania oraz możliwości przewidywania istnienia zachowania zgodnego z prawem. wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2014 r., sygn. I FSK 743/13 czy wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2013 r. II SK 214/12, i wtedy zarzut polega na niezachowaniu ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. W niniejszej sprawie nie budził wątpliwości stan faktyczny sprawy tj. fakt, iż umowy zostały zawarte bez stosownego upoważnienia. Poszukując uzasadnienie dla swego poczucia niewinności Obwiniony wskazuje, iż w momencie zawierania umów nie był świadomy, iż działa bez upoważnienia. Zdaniem GKO samo powoływanie się na brak świadomości może co najwyżej posłużyć za argument przeciw przyjęciu iż działanie nastąpiło w bezpośrednim zamiarze wywołania skutku niezgodnego z przepisami albo w ewentualnym godzeniu się z takim skutkiem podejmowanej świadomie decyzji. Tymczasem zdaniem GKO Obwiniony po prostu nie zachował ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. Co do zasady zawieranie umów obejmujących zaciągnięcie zobowiązania wymaga każdorazowego upewnienia się, iż zawierana umowa mieści się w zakresie przyznanych kompetencji do takiego działania. Obwiniony w tej sprawie w oczywisty sposób ostrożności w takiej postaci nie zachował poprzestając na bezpodstawnym przekonaniu, iż z pewnością może zaciągnąć zobowiązanie, bo „ma większość w Radzie”. Działanie takie cechuje stosunkowo duża doza lekceważenia dla przepisów prawa, jak również do kompetencji przysługującej Radzie Gminy i sprowadzającej ten organ do bezrefleksyjnego zatwierdzania pomysłów Wójta.

W zakresie zarzutów dotyczących inwentaryzacji brak wiedzy nie może uchylać odpowiedzialności. Kierownik jest odpowiedzialny za całość procesów związanych z

inwentaryzacją dokonywaną w jednostce i powoływanie się na nieświadomość jej przeprowadzenia może być jedynie odbierana w kategoriach okoliczności obciążającej.

GKO nie znalazła żadnych okoliczności, które mogłyby w jakikolwiek sposób przyczynić się do złagodzenia kary albo odstąpienia od jej wymierzenia. Komisja I instancji obszernie przedstawiła motywy nałożenia kary finansowej na Obwinionego i motywy te GKO w pełni podziela. Dodatkowo należy zauważyć, iż działania Obwinionego cechowała wyjątkowe lekceważenie procedur powodujące nieprawidłowości na najbardziej strukturalnym poziomie. Zachowanie takie wskazuje na traktowanie planów finansowych podległej jednostki, dokumentów kompetencyjnych Rady Gminy oraz zakresu upoważnień jedynie jak sugestii, które mają jedynie charakter instrukcyjny a nie normatywny. Zachowanie Obwinionego cechowało lekceważenie do absolutnie podstawowych zasad związanych z działaniem organów władzy publicznej i kierowników jednostek sektora finansów publicznych. Zachowanie takie budzi groźbę w stosunku do osoby z szesnastoletnim doświadczeniem w pełnieniu funkcji Wójta. Jednocześnie działania Obwinionego doprowadziły do zawarcia szeregu umów na znaczne kwoty, stanowiące istotne obciążenie dla budżetu gminy. Zawierane były z podmiotami swobodnie wybieranymi przez Wójta, poza jakimikolwiek formami kontroli przez Radę Gminy, poza jej wiedzą i wolą. Stopień szkodliwości takich czynów dla ładu finansów publicznych jest bardzo wysoki, gdyż czyny te godzą w konstrukcyjne i ustrojowe zasady samorządowego porządku prawnego. W tej sytuacji zastosowana kara jest adekwatna zarówno do formy czynów, wynikającego z nich braku poszanowania dla przepisów, jak również skutków finansowych.

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