

## ORZECZENIE

### Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Warszawa, dnia 23 stycznia 2020 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	Członek GKO:	<b>Leszek Paweł Biedka</b>
<b>Członkowie:</b>	Zastępca Przewodniczącego GKO:	<b>Michał Szczepan Jędrzejczyk</b>
	Członek GKO:	<b>Leszek Bielecki (spr.)</b>
Protokolant:		<b>Anna Jedlińska</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Arkadiusza Babczuka**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 stycznia 2020 r. odwołania wniesionego przez Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 19 września 2019 r., sygn. akt: RKO.WR.711.31.2019, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję – Dyrektora Zespołu Szkół (...), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na zaciągnięciu w dniu 18 lipca 2018 r. zobowiązania na okres 36 miesięcy, poczynszy od dnia podpisania protokołu odbioru systemu, w związku z zawarciem umów z firmą (...):

- 1) nr (...) na wykonanie i dzierżawę systemu/systemów zabezpieczenia technicznego o wartości 146.611,08 zł,
- 2) nr (...) na monitorowanie sygnałów alarmowych i obsługę serwisową o wartości nie mniejszej niż 111.009,96 zł,

## **Sygn. akt BDF1.4800.86.2019**

bez upoważnienia określonego planem finansowym na 2018 rok oraz bez upoważnienia do zaciągania zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy, co stanowi odpowiednio naruszenie przepisów art. 261 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz przepisów art. 228 ust. 2 tej ustawy, wobec braku upoważnienia udzielonego przez organ wykonawczy gminy do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w wieloletniej prognozie finansowej przedsięwzięć lub z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

oraz wymierzono Obwinionemu karę nagany i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 327,81 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 2019 r. poz. 1440) 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**

Orzeczeniem z dnia 19 września 2019 r., sygn. akt RKO.WR.711.31.2019 Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu (zwana dalej także Komisją Orzekającą lub RKO) uznała pana (...) – w czasie popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych – Dyrektora Zespołu Szkół (...), za winnego popełnienia czynu określonego w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440) – dalej zwanej: uondfp, polegającego na zaciągnięciu w dniu 18 lipca 2018 r. zobowiązania na okres 36 miesięcy, począwszy od dnia podpisania protokołu odbioru systemu, w związku z zawarciem umów z firmą (...):

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

1) nr (...) na wykonanie i dzierżawę systemu/systemów zabezpieczenia technicznego o wartości 146.611,08 zł,

2) nr (...) na monitorowanie sygnałów alarmowych i obsługę serwisową o wartości nie mniejszej niż 111.009,96 zł,

bez upoważnienia określonego planem finansowym na 2018 rok oraz bez upoważnienia do zaciągania zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy, co stanowi odpowiednio naruszenie art. 261 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (zwanej dalej - u.f.p.) oraz art. 228 ust. 2 u.f.p., wobec braku upoważnienia udzielonego przez organ wykonawczy gminy do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w wieloletniej prognozie finansowej przedsięwzięć lub z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

W ocenie Komisji Orzekającej fakt popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ust. 1 uo ndfp, jest należycie udokumentowany, a osobista odpowiedzialność Obwinionego nie budzi wątpliwości.

Z zebranego materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że Obwiniony zawarł w dniu 18 lipca 2018 r. zobowiązania na okres 36 miesięcy, począwszy od dnia podpisania protokołu odbioru systemu, w związku z zawarciem dwóch umów z firmą (...):

- 1) nr (...) na wykonanie i dzierżawę systemu/systemów zabezpieczenia technicznego,
- 2) nr (...) na monitorowanie sygnałów alarmowych i obsługę serwisową.

RKO ustaliła, że na dzień podpisania umów w planie Zespołu Szkół środków do wykorzystania w dz. 801, rozdziale 80115 § 4300 pozostało 15.629,22 zł. Potwierdza to sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej (o symbolu Rb-28S) za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2018 r., z którego wynika, że zaangażowanie wydatków w dz. 801, rozdziale 80115 § 4300 wynosiło 44.370,78 zł przy planie 60.000 zł. Wniosek o zmianę planu został sporządzony w dniu zawarcia umowy, tj. 18 lipca 2018 r. W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 2 załącznika nr 36 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia 9 stycznia 2018 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393) w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej w kolumnie „Zaangażowanie” wykazuje się kwoty wynikające z umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie powoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym. Uwzględniając,

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

zatem wydatki poniesione w 2018 r. na realizację umów w kwocie 27.869,75 zł oraz zaangażowanie wydatków w kwocie 44.370,78 zł przy planie 60.000,00 zł należy stwierdzić, że swoim działaniem Obwiniony spowodował zaciągnięcie zobowiązania przekraczającego plan finansowy o 12.240,53, naruszył art. 261 u.f.p. Przepis art. 261 u.f.p. stanowi, że kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne, w tym zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72. ust. 1 pkt 2 inne niż kredyt i pożyczka, do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. W tym stanie prawnym, Obwiniony będąc dyrektorem Zespołu Szkół, czyli samorządowej jednostki budżetowej mógł i powinien zaciągnąć zobowiązanie obciążające rok 2018 tylko do wysokości pozostałych mu do dyspozycji środków.

Wątpliwości Komisji Orzekającej nie budził fakt zaciągnięcia bez upoważnienia przez Obwinionego zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy. Zadanie realizowane na podstawie umów zawartych w dniu 18 lipca 2018 r. z firmą (...) nie było ujęte w 2018 r., jako przedsięwzięcie w wieloletniej prognozie finansowej gminy miejskiej (...). Jak wynika z postanowień § 5 umowy nr (...) i § 10 umowy nr (...) zostały one zawarte na okres 36 miesięcy, począwszy od dnia podpisania protokołu odbioru systemu. Wniosek o zwiększenie środków zaplanowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej (WPF) na lata 2018 – 2038 dla Zespołu Szkół został sporządzony dopiero w dniu 27 września 2018 r., a faktyczne ujęcie tego przedsięwzięcia w załączniku do WPF nastąpiło, dopiero po zmianie organu prowadzącego, uchwałą Rady Powiatu Lubiąskiego nr VIII/74/2019 z dnia 15 marca 2019 r., a nie jak wskazywał Obwiniony uchwałą ze stycznia 2019 r., bowiem organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały ze stycznia 2019 r. Zatem, wobec braku upoważnienia udzielonego przez organ wykonawczy gminy do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w wieloletniej prognozie finansowej przedsięwzięć lub z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy Obwiniony swoim działaniem naruszył art. 228 ust. 2 u.f.p.

W ocenie Komisji Orzekającej (...) pełniąc funkcję Dyrektora Zespołu Szkół – jednostki sektora finansów publicznych – zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 uoondfp podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku popełnienia czynów stanowiących to naruszenie, wyspecyfikowanych w uoondfp. Przedmiotem ochrony w

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

myśl artykułu 15 ust. 1 uondfp jest prawidłowość zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne, stąd naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania:

- bez upoważnienia,
- z przekroczeniem zakresu upoważnienia,
- z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Zdaniem RKO, przekroczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych kompetencji w sposób przedstawiony wyżej stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Art. 15 ust. 1 uondfp wiąże odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z momentem powstania zobowiązania, a nie z datą jego wymagalności. Moment podpisania zobowiązania (data podpisania umów) to dzień 18 lipca 2018 r. Tego dnia środki określone w planie finansowym na 2018 r., na pokrycie zobowiązania były niższe o wyliczoną wyżej kwotę 12.240,53 zł. Zaciągając zobowiązanie pieniężne należy uwzględnić wysokość kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki traktując je, jako nieprzekraczalne limity. Zaciągnięte przez jednostkę zobowiązania powinny mieć każdorazowo pokrycie w planie wydatków.

Z kolei, w ocenie RKO odmiennie kształtuje się sytuacja zobowiązań zaciąganych na okres wykraczający poza dany rok budżetowy, bowiem zawieranie umów wieloletnich, w zakresie wydatków zarówno bieżących, jak i majątkowych, możliwe jest – co do zasady – na podstawie uchwały w sprawie WPF jednostki samorządowej. Elementem prognozy finansowej jest załącznik specyfikujący przedsięwzięcia. Zgodnie z treścią art. 226 ust. 3 u.f.p. w załączniku do uchwały w sprawie WPF-u określić należy odrębnie dla każdego przedsięwzięcia m.in. okres realizacji, łączne nakłady finansowe oraz limity wydatków w poszczególnych latach, przy czym w dalszej części, w ust. 4, jest wyjaśnione, że pod pojęciem „przedsięwzięcia” rozumieć należy wieloletnie programy, projekty lub zadania, a więc takie, których czas realizacji przekracza jeden rok i można określić limity wydatków ustalone na poszczególne lata. A zatem zawieranie umów skutkujących powstaniem zobowiązań rozciągających się na kolejne lata budżetowe opiera się na limitach zobowiązań ustalonych w ww. załączniku. Dla każdego przedsięwzięcia ujętego w załączniku do uchwały w sprawie WPF należy określić nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe oraz

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

limity wydatków w poszczególnych latach, a także limit zobowiązań. Ponadto, zgodnie z art. 228 ust. 2 u.f.p., oprócz umieszczenia danego przedsięwzięcia w załączniku do uchwały w sprawie WPF, elementem warunkującym legalność zaciągnięcia zobowiązania przez kierownika jednostki organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego (w analizowanym przypadku – dyrektora szkoły) jest dysponowanie stosownym upoważnieniem, którego udziela organ stanowiący (w analizowanym przypadku - rada gminy) jednostki samorządowej.

Z treści zawartych w dniu 18 lipca 2018 r. umów wynika, że Zespół Szkół reprezentowany przez Obwinionego zaciągnął zobowiązanie na okres 36 miesięcy, począwszy od dnia podpisania protokołu odbioru systemu. Jak wynika ze sporządzonego w dniu 27 września 2018 r. wniosku o zwiększenie środków w WPF zobowiązanie zaciągnięto na lata 2018 - 2021 w łącznej wysokości 244.027,08 zł.

Komisja Orzekająca nie uznała, że argumentem przemawiającym za brakiem winy Obwinionego było ustne uzgodnienie z Naczelnikiem Wydziału Edukacji i Administracji, a następnie osobą go zastępującą, możliwości realizacji zadania. Również opisywana „sytuacja kryzysowa” dotycząca odtworzenia nawierzchni z płyt betonowych, które były w złym stanie technicznym nie stanowiła przeszkody do wnioskowania w terminie umożliwiającym uwzględnienia realizacji tego zadania w planie finansowym Zespołu Szkół na 2018 rok, jak i w prognozie finansowej Organu prowadzącego. Uznanie, że ustne wyrażenie zgody na przeprowadzenie modernizacji szkolnego monitoringu i uruchomienie elektronicznego dozoru, zaakceptowanie Arkusza organizacji Szkoły w roku szkolnym 2018/2019, a także dokonywanie przesunięć pomiędzy paragrafami, w celu zabezpieczenia środków na opłacenie faktur pozwala zaciągać zobowiązanie niezajdujące pokrycia w planie wydatków i co równie istotne bez upoważnienia do obciążania budżetu w kolejnych latach nie znajduje żadnego oparcia w obowiązujących przepisach.

Odnosząc się do kwestii ustnych uzgodnień Komisja Orzekająca podzieliła pogląd wyrażony przez GKO w orzeczeniu z 11 stycznia 2018 r. (sygn. akt BDF1.4800.120.2015). W orzeczeniu tym GKO stwierdziła, że „istotą sporządzenia planu finansowego jest jego odzwierciedlenie w formie umożliwiającej zapoznanie się z nim tak, aby zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych, mógł stanowić podstawę gospodarki finansowej jednostki.” W orzeczeniu podkreślono, że forma pisemna obowiązuje na każdym etapie przygotowania i zatwierdzania planu finansowego. Twierdzenie takie wywiedziono z samej wykładni

językowej przepisów dotyczących budżetu i planów finansowych, w których ustawodawca posługuje się takimi określeniami jak: „wysokości wydatków określonych w planie finansowym”, „ujęte w planach finansowych kwoty wydatków” nie pozwala na przyjęcie, że plan finansowy może przyjąć postać inną niż pisemna. GKO podkreśliła również, że dokonywanie zmian planu finansowego w formie pisemnej ma również fundamentalne znaczenie dowodowe – w każdej jednostce dokumentuje się w szczególności czynności wywołujące ważne skutki prawne – jest zgodne z ogólną i niekwestionowaną zasadą pisemności obowiązującą w całej administracji publicznej. Jak zauważa GKO „Gdyby celem ustawodawcy było dopuszczenie innego rozwiązania, wskazałby je w sposób wyraźny (np. możliwość wydawania decyzji ustnej, której potwierdzenie powinno nastąpić w formie pisemnej w późniejszym terminie).” W ocenie Komisji Orzekającej stanowisko GKO w kwestii pisemności zmiany planu finansowego ma bezpośrednie zastosowanie do zmian w prognozie finansowej, bowiem dopiero zamieszczenie w załączniku do WPF przedsięwzięcia oraz zawarcie upoważnienia do jego realizacji w uchwale organu stanowiącego daje upoważnienie do zaciągnięcia wieloletniego zobowiązania.

Odpowiedzialność Obwinionego wynika z zasady zawartej w art. 53 ust. 1 u.f.p., zgodnie z którą kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Zakres tej odpowiedzialności obejmuje wszystkie aspekty gospodarki finansowej, poczynając od jej organizacji, przez kierowanie wykonywaniem zadań i kontrolowanie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych. Komisja Orzekająca uznała, że do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło wskutek braku dołożenia szczególnej staranności wymaganej od kierownika jednostki w zaistniałych okolicznościach. Osoba pełniąca funkcję kierowniczą w jednostce sektora finansów publicznych zobligowana jest do wzmożonej staranności oraz znajomości i przestrzegania przepisów z zakresu finansów publicznych. Przed podpisaniem umów Obwiniony nie przedłożył wniosków: o zmianę planu finansowego, oraz nie przedłożył wniosku o ujęcie przedsięwzięcia w wieloletniej prognozie finansowej mimo, że posiadał do tego kompetencję oraz wiedzę i zamiar realizacji tego zadania już od stycznia 2018 r. Wyjaśnienia Obwinionego, że wnioski o zmianę planu były składane sukcesywnie tak, aby nie doszło do przekroczenia terminów płatności za poszczególne faktury nie mogą uwolnić Obwinionego od odpowiedzialności, bowiem w sytuacjach, gdy źródłem zobowiązania jest umowa, zobowiązanie powstaje z datą jej zawarcia. Jak stwierdziła GKO w swoim orzeczeniu

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

Istnienie upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania bada się na dzień zawarcia umowy. W orzecznictwie podkreśla się, że bez znaczenia pozostaje fakt, czy zawarte umowy były realizowane z odpowiednim każdorazowym zabezpieczeniem i że wydatki realizowane w konkretnym roku nie przekroczyły limitu zobowiązań ustalonych na ten rok. (orzeczenie GKO z 28.06.2018 r. BDF1.4800.30.2018). Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie można uniknąć dysponując stosownym upoważnieniem dopiero na datę wymagalności zobowiązania.

Rozważając kwestię winy, która stanowi podmiotową (subiektywną) podstawę odpowiedzialności Komisja Orzekająca wskazała, że wina zachodzi wówczas, gdy sprawcy naruszenia postawić można zarzut popełnienia czynu zabronionego, przy czym zarzut ten oparty jest na możliwości dania posłuchu normie prawnej. Jak wynika z doktryny oraz orzecznictwa GKO dla przypisania komuś winy niezbędna jest obiektywna niewłaściwość, to znaczy bezprawność postępowania, polegająca na sprzeczności z ustawą (orzeczenie GKO DF/GKO/Odw.-46/62/2002. LEX nr 196184) a więc nie danie przez Obwinionego posłuchu normie prawnej, mimo, iż Obwiniony miał obiektywnie możliwość postąpienia zgodnie z tą normą stanowi to przesłankę przypisania winy za zarzucane czyny. Prowadzone postępowanie dowiodło, że Obwiniony miał, obiektywnie rzecz biorąc, możliwość zgodnego z prawem zachowania się, dlatego należy stwierdzić, że można Obwinionemu przypisać odpowiedzialność w zakresie ww. naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Według RKO, Obwiniony pan (...) miał możliwość i obowiązek przestrzegania upoważnień do zaciągania zobowiązań i powstrzymania się od zawierania umów bez stosownego upoważnienia. Komisja Orzekająca zauważyła, że nie ma, co do zasady podstaw do uznania, że dbałość o majątek szkoły i bezpieczeństwo uczniów może być realizowana z naruszeniem obowiązującego prawa. Ponadto prawodawca jednoznacznie wymaga, aby przed zaciągnięciem zobowiązania i przed dokonaniem wydatku, zostały zaplanowane określone środki w budżecie, w planie finansowym lub w wieloletniej prognozie finansowej. Kolejność tych czynności ma istotne znaczenie. Odwrócenie tej kolejności prowadzi do sytuacji, w której właściwy organ - uprawniony do ustalania budżetu, planu finansowego lub wieloletniej prognozy finansowej - zostaje faktycznie pozbawiony swoich kompetencji (wyrażenie zgody na zmiany w dokumentach planistycznych nie zmieni faktu, że już wcześniej zaciągnięto zobowiązanie lub dokonano wydatku).



## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

Dokonując oceny stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w kontekście regulacji art. 28 ust. 1 uoondfp, zgodnie z którym nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy, Komisja Orzekająca wzięła pod uwagę wagę naruszonych obowiązków przez Obwinionego, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia i uznała, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia jest większy niż znikomy. Komisja Orzekająca wskazała, że dbałość o stan finansów publicznych musi polegać przede wszystkim na przestrzeganiu dyscypliny zaciągania zobowiązań, a nie dokonywaniu wydatków, bowiem gdy dochodzi do terminu dokonania wydatku jest już za późno na reakcję, zaś nieprawidłowo zaciągnięte zobowiązania mają w zasadzie takie same skutki finansowe dla publicznego dłużnika, jak zobowiązania zaciągnięte prawidłowo. Dokonanie wydatku jest, bowiem spełnieniem świadczenia będącego przedmiotem zobowiązania. Zaciąganie zobowiązań bez wymaganego prawem upoważnienia jest jednoznacznym naruszeniem zasad gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi. Subiektywne przekonanie Obwinionego o jego niewinności jest bezpodstawne - mógł być, bowiem bez trudu sporządzić wnioski o uwzględnienie w planie finansowym oraz prognozie finansowej z odpowiednim wyprzedzeniem na podstawie wymaganego przy udzieleniu zamówienia publicznego szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy ustalonego z należytą starannością.

Komisja Orzekająca wskazała, że Obwiniony błędnie uznał, że skoro nie doszło, w jego ocenie, do uszczuplenia środków publicznych, to Jego czyn nie jest szkodliwy dla finansów publicznych. Szkodliwości dla finansów publicznych nie można utożsamiać wyłącznie ze stratami finansowymi ponoszonymi przez jednostkę. Potwierdza to chociażby katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych, gdzie znajduje się szereg czynów z popełnieniem, których nie mogą łączyć się żadne skutki finansowe. Zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem, nie może być uznane w świetle art. 28 ust. 2 pkt 4 uoondfp, jako czyn, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy, w szczególności przy uwzględnieniu wysokości zobowiązań zaciągniętych bez upoważnienia w wysokości 244.027,08 zł i jego przekroczeniem w kwocie 12.240,53 zł. Nie można wymiennie traktować pojęć szkodliwość i szkoda. Szkodliwość jest pojęciem szerszym, w którym obok aspektu szkody w rozumieniu materialnym, bierze się pod uwagę właśnie wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności naruszenia.

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

Z powyższych względów argumenty podnoszone przez Obwinionego, że działanie podjęte przez niego nie doprowadziło do ujemnych skutków finansowych, nie mogły w świetle przesłanek wymienionych w omawianym przepisie odnieść oczekiwanego przez Obwinionego skutku w postaci uniewinnienia. Waga naruszonych obowiązków sprowadzająca się do działania Obwinionego bez należytego upoważnienia do zaciągania zobowiązań nie może być uznana, jako znikomo szkodliwa dla ładu finansów publicznych, została, bowiem naruszona jedna z podstawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi.

Rozważając kwestie wymiaru kary Komisja Orzekająca uwzględniła dyrektywy zawarte w art. 33 ust. 2 uondfp, z którego wynika, że organ orzekający uwzględnia motywy i sposób działania, okoliczności działania lub zaniechania, jak również właściwości, warunki osobiste osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jej doświadczenie zawodowe, sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych. Przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych komisja uwzględnia wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia, bowiem organ orzekający, wymierzając karę, winien uwzględnić nie tylko stopień winy sprawcy oraz skutki jego czynu. Winien także uwzględniać stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych oraz cele kary. Zarówno kara zbyt surowa, jak i zbyt łagodna, spodziewanego skutku nie może wyrzucić. Kara zbyt surowa, której efekty odczuwać będzie ukarany, będzie uważana przez niego za karę niesprawiedliwą. A zatem, aby wymierzyć karę sprawiedliwą, należy dokonać wnikliwej analizy wagi naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia oraz skutki naruszenia. Komisja Orzekająca uznała, że fakt skierowania wniosku o wyrażenie zgody na zawarcie umowy na modernizację monitoringu wraz z systemem alarmowym na okres 3 lat, w dniu podpisania umowy, która stanowiła załącznik do pisma, a także sporządzenie wniosku o ujęcie tego przedsięwzięcia w załączniku do WPF dopiero 27 września 2018 r. – czyli ponad 3 miesiące po zaciągnięciu zobowiązania – za przesądzający o określeniu stopnia winy Obwinionego jako znacznej. W świetle przytoczonego stanu prawnego oraz opisanych okoliczności faktycznych Komisja Orzekająca uznała charakter naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przesądzający o tym, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych określony został, jako znaczny. Komisja Orzekająca uznała, że kara nagany uwzględnia stopień szkodliwości dla finansów

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

publicznych, stopień winy określony, jako znaczny, cele kary w zakresie społecznego oddziaływania, a także zapobiegawcze i dyscyplinujące, które kara winna osiągnąć w stosunku do ukaranego.

Od orzeczenia Komisji Orzekającej pismem z dnia 25 października 2019 r., odwołał się Obwiniony. Przedmiotowemu orzeczeniu Obwiniony zarzucił, mające istotny wpływ na rozpoznanie niniejszej sprawy, naruszenie przepisów ustawy:

- art. 33, art. 36, art. 28, art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28, art. 89, art. 95 ust 1 w związku z art. 93 ust 1 pkt 1, art. 104 ust 1, art.112 ust 2 w związku z art. 110 ust 1 i 2, art. 124 uondfp,
- § 14 ust 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do wykonywania funkcji oskarżyciela (Dz. U. z 2019 r., poz. 189), zwanego dalej: „rozporządzeniem”,

Obwiniony wniósł o:

- umorzenie postępowania w trybie art. 144 ust 3 uondfp, a w przypadku nieuwzględnienia wniosku;
- uchylenie orzeczenia w całości i umorzenie postępowania w trybie art. 147 ust 1 pkt 2a uondfp, a w przypadku nieuwzględnienia wniosku;
- dopuszczenie, w trybie art. 145 ust 2 dowodu z przesłuchania świadków, wnioskowanych, jak w piśmie z dnia 19 września 2019 r., złożonym podczas rozprawy przed Regionalną Komisją Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu, w dniu 19 września 2019 r., uchylenie orzeczenia w całości i umorzenie postępowania w trybie art. 147 ust 1 pkt 2a uondfp, a w przypadku nieuwzględnienia wniosku;
- uchylenie orzeczenia w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez komisję orzekającą w trybie art. 147 ust 1 pkt 3 uondfp.

W pierwszej kolejności Obwiniony podniósł uchybienie przepisowi art. 93 ust 1 uondfp: zawiadomienie o ujawnionych okolicznościach złożył, z upoważnienia Prezydenta Miasta, Sekretarz Miasta (...). Do przedmiotowego zawiadomienia nie dołączył upoważnienia

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

legitymującego do wykonania ww. czynności. Dopiero na wniosek (...) Rzecznik zwrócił się do Prezydenta Miasta (...) o przedłożenie umocowania dla (...). W odpowiedzi Prezydent Miasta przesłał upoważnienie z dnia 5 października 2018 r. Podkreślenia wymaga, że przedmiotowe upoważnienie nie zostało w jakikolwiek sposób zarejestrowane przez służby Urzędu Miejskiego w (...). Sprawę udzielania Sekretarzowi Miasta upoważnień regulują przepisy § 6-12 Rozdziału II Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w (...) - załącznik Nr 1. Z treści § 7 wynika, że „decyzje dotyczące wewnętrznej organizacji Urzędu [także powierzenia Sekretarzowi Miasta prowadzenia określonych spraw podejmuje Prezydent (...) w formie zarządzenia.”. Z powyższego wynika, że udzielone przez Prezydenta Miasta upoważnienie dla Sekretarza Miasta do zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych musi być wydane w formie zarządzenia pod rygorem nieważności. Potwierdza to m. in. Zarządzenie P.0050.636.2018 Prezydenta Miasta (...) z dnia 24 grudnia 2018 r. w sprawie powierzenia pełnienia obowiązków Dyrektora Ośrodka Kultury „(...)” w (...), podpisane z upoważnienia Prezydenta Miasta przez Sekretarza Miasta, pana (...). Podając podstawę prawną wydania zarządzenia Sekretarz Miasta powołuje się m. in. na Zarządzenie Miasta (...) Nr 62 z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie powierzenia Sekretarzowi Miasta (...) do prowadzenia spraw i wykonywania czynności w tym praw i obowiązków - załącznik nr 2.

Zdaniem Obwinionego, skoro Sekretarz Miasta (...), wydając zarządzenie z dnia 24 grudnia 2018 r. powołuje się na Zarządzenie Prezydenta Miasta (...) z dnia 27 grudnia 2017 r., to w międzyczasie [od 27 grudnia 2017 r.] nie zostało wydane inne zarządzenie, poszerzające uprawnienia Sekretarza Miasta do złożenia zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Powyższe wskazuje na możliwość antydatowania upoważnienia z dnia 5 października 2018 r. W tym stanie faktycznym Obwiniony składa wniosek, aby odpowiedzialny funkcjonariusz publiczny z ramienia RKO, w trybie art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego podjął kroki w celu zawiadomienia odpowiedniej instytucji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na podrobieniu dokumentu urzędowego ze szkodą dla interesu publicznego i interesu prywatnego.

Obwiniony pismem z dnia 19 września 2019 r., złożonym podczas rozprawy, wskazał na szereg nieprawidłowości, które stanowiły przeszkody do rozpoznania sprawy na rozprawie:

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

W odniesieniu do wniosku Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2019 r.

1. Nieprawidłowe wskazanie publikacji ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jest: /Dz. U. z 2018 r. poz. 1458/. Winno być: (Dz. U. z 2018 r., poz. 1458 ze zmianami), ew.: (Dz. U. z 2018 r., poz. 1458, 1669, 1693, 2192).
2. Naruszenie art. 110 ust. 1 pkt 3, 7, 8, ust. 2 uodnfp: Rzecznik nie wskazał miejsca zatrudnienia i adresu pracodawcy Obwinionego oraz stanowiska zajmowanego przez Obwinionego. Użycie zwrotu: „ (...) uznanie Pana (...), w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych (...) Dyrektora Zespołu Szkół (...)” nie spełnia ustawowego wymogu. Dodatkowo Rzecznik przesądził o winie Obwinionego, co może mieć wpływ na sposób procedowania przez Komisję Orzekającą, gdy tymczasem Obwinionego, do czasu wydania prawomocnego orzeczenia, uznaje się za niewinnego - art. 76 ust 1 uodnfp. Prawidłowo użyty zwrot powinien brzmieć: „(...) uznanie pana (...) w czasie popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych (...) Dyrektora Zespołu Szkół (...)”. Rzecznik nie zamieścił informacji, czy Obwiniony przed popełnieniem zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W odniesieniu do załączonego do wniosku materiału dowodowego Rzecznik poinformował, że przedmiotowy materiał zawiera strony od 1 do 161, gdy tymczasem w uzasadnieniu wniosku Rzecznik posługuje się pojęciem „karta”, np. karta 22 (umocowanie pana (...)), karta 55 (wniosek Obwinionego o wyrażenie zgody). W tym stanie Rzecznik winien był ujednolicić oznaczenie załączonego do wniosku materiału dowodowego poprzez odpowiednie ponumerowanie kart lub ponumerowanie stron. Notabene materiał dowodowy powinien być zgrupowany chronologicznie: z treści uzasadnienia wniosku wynika, jakoby karta 22 (umocowanie pana (...)) została pozyskana przez Rzecznika przed kartą 55 (wniosek Obwinionego o wyrażenie zgody), co pozostaje w jaskrawej sprzeczności z podstawowymi zasadami logiki.

Mając powyższe na uwadze Przewodniczący Regionalnej Komisji Orzekającej miał obowiązek zastosować art. 112 ust 2 uodnfp.

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

3. Rzecznik zawniósł o wymierzenie kary nagany bez podania podstawy prawnej - winien był wskazać art. 31 ust. 1 pkt 2 uodfp.
4. Naruszenie art. 104 ust 1 uodfp - przedmiotowe zawiadomienie wpłynęło do Rzecznika w dniu 30.10.2018 r., natomiast wniosek o ukaranie został sporządzony dopiero w dniu 30.04.2019 r., po upływie ponad 180 dni! Podkreślenia wymaga, że Rzecznik w ogóle nie odniósł się do uwagi zamieszczonej przez Obwinionego w ostatnim zdaniu jego pisma z dnia 26.03.2019 r. 120-dniowy termin jest terminem zawitym i po jego przekroczeniu Rzecznik nie dysponował legitymacją do złożenia wniosku o ukaranie, mógł jedynie umorzyć postępowanie.
5. Naruszenie „art. 80 ust.,” art. 89 ust. 1 w związku z art. 78 ust 1 pkt 7 uodfp - Rzecznik uchybił obowiązkowi zbadania oraz uwzględniania okoliczności przemawiających na korzyść Obwinionego, a także uchybił obowiązkowi wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego: w ogóle nie odniósł się do informacji i dowodów zgłoszonych przez Obwinionego w piśmie z dnia 13.02.2019 r., a później bezpodstawnie oddalił wniosek o przeprowadzenie i dopuszczenie dowodu z zeznań świadków.

W szczególności Rzecznik nie zbadał dodatniego skutku finansowego wywołanego działaniami Obwinionego. W skali miesiąca, w okresie pierwszych trzech lat oszczędności wynoszą ok. 1 tys. PLN/m-c, natomiast po upływie 36 miesięcy (po spłacie leasingu) oszczędność będzie rzędu, co najmniej 5 tys. PLN/m-c! Ponadto wzrost wynagrodzeń pracowników samorządowych wywołanych podwyżkami organu prowadzącego z października 2018 r. oraz planowanych podwyżek w ramach podnoszenia wysokości płacy minimalnej w okresie trwania umowy leasingowej skutkuje i będzie skutkował jeszcze wyższą oszczędnością w skali miesiąca. Rzecznik nie ustalił, że wprowadzenie monitoringu i dozoru elektronicznego przyczyniło się do zdecydowanego podniesienia bezpieczeństwa uczniów i pracowników szkoły oraz do pełnego zabezpieczenia majątku Szkoły w porównaniu do rozwiązania polegającego na zatrudnianiu dozorców nocnych. Rzecznik nie zbadał, czy wprowadzenie monitoringu i dozoru elektronicznego miało wpływ na obniżenie stawki ubezpieczenia Szkoły i jakie oszczędności z tego tytułu osiąga Szkoła w cyklu rocznym.

Rzecznik nie zbadał, dlaczego wniosek Obwinionego z 18.07.2018 r. w ogóle nie został rozpoznany merytorycznie: obowiązkiem Prezydenta Miasta (...) (lub urzędnika działającego

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

z jego upoważnienia) było niezwłoczne zajęcie merytorycznego stanowiska, tzn. poinformowanie Obwinionego o wyrażeniu zgody lub braku wyrażenia zgody na zawarcie stosownych umów. Rzecznik nie zbadał zgłoszonego przez Obwinionego związku pomiędzy procedowaniem wniosku o wyrażenie zgody na zawarcie umów, a działaniami Obwinionego w zakresie wyegzekwowania położenia nowej nawierzchni z kostki brukowej podczas prac ziemnych na terenie Szkoły, przy presji ze strony występującego z upoważnienia Prezydenta Miasta (...), aby zaakceptować odtworzenie nawierzchni z wykorzystaniem starych, zniszczonych, niespełniających norm technicznych, płyt betonowych.

Rzecznik nie odniósł się do okresu wakacji, jako optymalnego i bezpiecznego (brak uczniów, możliwość prowadzenia prac o dużym natężeniu hałasu, swobodny dostęp do klas lekcyjnych) do przeprowadzenia prac wynikających z realizacji umowy.

Rzecznik nie odniósł się do faktu, iż organ prowadzący de facto zaakceptował zawarcie umów, poprzez sprawdzanie pod względem formalno-prawnym wystawianych przez leasingodawcę faktur i akceptowanie ich do wypłaty, a także poprzez dokonanie, na wniosek Obwinionego, przesunięć pomiędzy paragrafami w celu zabezpieczenia środków na opłacenie faktur z tytułu realizacji umowy leasingowej.

Rzecznik nie zbadał, dlaczego organ prowadzący, pomimo wniosku Obwinionego o ujęcie Systemu monitoringu wizyjnego i Dozoru Elektronicznego w Zespole Szkół (...), nie wprowadził zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej, pomimo zatwierdzania faktur i dokonywania przesunięć w planie finansowym Szkoły w celu opłacania ww. faktur.

Rzecznik nie zbadał, dlaczego Prezydent Miasta zwlekał ponad trzy miesiące ze złożeniem zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, gdy z art. 91 ust 1 uondfp wynika, że przedmiotowe zawiadomienie składa się niezwłocznie.

Rzecznik nie zbadał, czy nie zachodzi okoliczność wymieniona w art. 78 ust 1 pkt 7 uondfp.

W tym stanie faktycznym postanowienie Rzecznika z dnia 2.04.2019 r. o oddaleniu wniosku dowodowego należy uznać, w najlepszym razie, za niefrasobliwe -to w nawiązaniu do retoryki Rzecznika zastosowanej we wniosku z 30.04.2019 r.

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

Mając na uwadze przeszkody wynikające z niezgodnego z przepisami uondfp procedowania w grę może wchodzić niedopełnienie przez Rzecznika obowiązków służbowych lub przekroczenie uprawnień.

W odniesieniu do czynności wykonywanych (lub zaniechanych) przez Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu.

1. Nieprawidłowe wskazanie w zawiadomieniu z dnia 10.07.2019 r. publikacji ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jest: (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458 ze zmianami). Winno być: (Dz. U. z 2019 r., poz. 1440 ze zmianami).
2. Naruszenie art. 112 uondfp - wniosek Rzecznika nie odpowiada warunkom wymienionym w art. 110 ust 1 i 2 uondfp: Przewodniczący nieprawidłowo dokonał wstępnej kontroli wniosku o ukaranie: nie wskazano miejsca zatrudnienia Obwinionego, adresu pracodawcy, nie wskazano prawidłowo stanowiska zajmowanego przez Obwinionego w czasie popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wniosek nie zawiera informacji, czy Obwiniony przed popełnieniem zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nieprawidłowo został zebrany i oznaczony materiał dowodowy, załączony do wniosku o ukaranie - szczegółowe uzasadnienie znajduje się w części dotyczącej Rzecznika. W tym stanie faktycznym Przewodniczący obowiązany był zarządzić zwrot wniosku Rzecznikowi.
3. Naruszenie art. 124 uondfp - w piśmie do Komisji z dnia 13.06.2019 r. Obwiniony zawnioskował o dopuszczenie dowodu z zeznań świadków, jak w piśmie z 26.03.2019 r. Przewodniczący miał obowiązek dopuścić dowód lub oddalić wniosek dowodowy w formie postanowienia.
4. Naruszenie prawa Obwinionego do skorzystania z dyspozycji zawartej w art. 83 ust. 3 uondfp w związku z § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia, poprzez niedoręczenie Obwinionemu zarządzenia w sprawie powołania Składu Orzekającego (art. 113 ust 1 uondfp): skoro obwiniony przed rozprawą nie zna nazwisk osób wchodzących do Składu Orzekającego, nie może - w uzasadnionym przypadku - przygotować wniosku o wyłączenie członka Składu Orzekającego.



## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

5. \*Naruszenie art. 113 ust. 1 w związku z art. 89 ust. 1 i art. 116 ust. 3 uondfp poprzez nieskierowanie wniosku do rozpoznania na posiedzeniu - ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że występuje bardzo wysokie prawdopodobieństwo zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 78 ust. 1 pkt 7 uondfp, zatem Komisja Orzekająca została pozbawiona możliwości zbadania przesłanek przemawiających za umorzeniem postępowania w trybie art. 116 ust. 3 uondfp.

\* Hipotetycznie: być może Przewodniczący wcześniej skierował wniosek do rozpoznania na posiedzeniu Komisji, jednak Obwiniony nie został o powyższym powiadomiony.

Zdaniem Obwinionego, „podkreślenia wymaga, że członkowie RKO nie byli zainteresowani zapoznaniem się z treścią ww. pisma. Przewodniczący RKO ograniczył się do zobowiązania Obwinionego do zreferowania treści pisma. W ocenie Obwinionego Przewodniczący RKO uchybił § 14 rozporządzenia, gdyż nie zbadał zasadności zgłoszonych przez Obwinionego zastrzeżeń wskazujących na istnienie przeszkód do rozpoznania sprawy.

Zdaniem Obwinionego doszło do naruszenia art. 89 uondfp. RKO zignorowała ponowiony w dniu 19 września 2019 r. wniosek Obwinionego o dopuszczenie dowodu z zeznań świadków. Dodatkowo Przewodniczący RKO uchybił przepisowi art. 124 uondfp, gdyż nie wydał postanowienia w sprawie oddalenia wniosku dowodowego.

W trakcie postępowania doszło do naruszenia szeregu innych przepisów.

Art. 104 uondfp - Rzecznik przekroczył ustawowy limit 120 dni na wniesienie wniosku o ukaranie, jednocześnie nie wskazał na okoliczności usprawiedliwiające zwłokę. Także Przewodniczący (...), jak i sama RKO, w żaden sposób nie odnieśli się do powyższego. W ocenie Obwinionego termin w art. 104 jest terminem zawitym i jego przekroczenie wyklucza możliwość skutecznego dalszego procedowania.

Art. 112 w związku art. 110 uondfp - wniosek Rzecznika o ukaranie Obwinionego zawiera szereg nieprawidłowości, które powinny skutkować zwrotem w celu jego uzupełnienia.

Szczegółowe wyliczenie znajduje się w piśmie Obwinionego z 19 września br.

Art. 28 uondfp - RKO automatycznie stwierdziła, że stopień szkodliwości czynu Obwinionego jest dla finansów publicznych znaczny, bez rzetelnego zbadania wagi naruszonych obowiązków, sposobu i okoliczności ich naruszenia, a także skutków naruszenia. W szczególności RKO nie uwzględniła faktu, że w rzeczywistości Obwiniony zwrócił się do

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

organu o uzyskanie zgody - pierwszy raz w styczniu, a następnie w lipcu 2018 r. i de facto tę zgodę uzyskał, a reprezentujący Prezydenta Miasta naczelnik (...) zadeklarował, że wystąpi o wprowadzenie stosownych zapisów w WPF. Wbrew swoim twierdzeniom, RKO nie wskazał przepisu obligującego Obwinionego do pisemnego uzyskania zgody na zaciągnięcie zobowiązania - przytoczony w uzasadnieniu orzeczenia wywód odnosi się do planu finansowego, jednak w tym przypadku nie wchodziło w grę zwiększenie planu finansowego. RKO nie zbadała, dlaczego organ nie zajął merytorycznego stanowiska bezpośrednio po złożeniu wniosku, a dopiero po upływie 3 miesięcy złożył zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów. Nie zbadała zależności pomiędzy przewlekaniem sprawy przez naczelnika (...), a wątkiem dotyczącym wyegzekwowania przez Obwinionego położenia nowej kostki brukowej w warunkach, kiedy naczelnik (...) był jednocześnie przewodniczącym rady nadzorczej podmiotu odpowiedzialnego za położenie kostki. RKO nie zbadała, dlaczego organ zatwierdził arkusz organizacji Szkoły przewidujący likwidację dwóch etatów dozorców nocnych od 1 września 2019 r. Przy rzekomym braku zgody na uruchomienie z dniem 1 września monitoringu z dozorem elektronicznym i jednoczesną likwidacją etatów dozorców nocnych organ całkowicie pozbawiłby Szkołę jakiegokolwiek zabezpieczenia przed włamaniem, kradzieżą, awarią, pożarem, itp. (nadmienić należy, że wprowadzony system zawiera funkcję videoobchodu z wykorzystaniem kilkunastu kamer, co skutkuje zaalarmowaniem osób odpowiedzialnych za podjęcie odpowiednich czynności. Uwadze RKO „uszedł” fakt, że działania dyrektora wynikały ze szczególnych pobudek i przyniosły bardzo pożądane skutki społeczne i finansowe: przede wszystkim znacznie podniosły poziom bezpieczeństwa uczniów, a także dały wymierne oszczędności: co najmniej 12 tys. zł. rocznie przez pierwsze trzy lata od podpisania umowy i co najmniej 60 tys. zł. rocznie po upływie trzech lat. O konieczności podnoszenia bezpieczeństwa uczniów świadczy m. in. bójka pomiędzy dwiema uczennicami lubińskich szkół, będąca przedmiotem doniesień mediów ogólnopolskich - vide link do jednej z relacji:

<https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/...>

Według Obwinionego, „RKO nie zbadała, dlaczego organ dokonywał, na wniosek Obwinionego, przesunięć środków w planie finansowym, w celu opłacania faktur wystawianych przez firmę (...). RKO nie ustaliła, że w ten sposób organ legitymizował i

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

popierał działania dyrektora. Opisane powyżej czynności podejmowane przez organ pozostają w jaskrawej sprzeczności z postawieniem zarzutu naruszenia dyscypliny finansów.

Stosownie do zarzutów Obwinionego, wyrokując o wysokości kary organ nie zbadał możliwości odstąpienia od wymierzenia kary (art. 33 i 36 uodnfp), jak również nie wypowiedział się, co do możliwości wymierzenia łagodniejszej kary. RKO nie ustaliła, że Obwiniony nie był uprzednio karany za naruszenie dyscypliny finansów, że wcześniej wzorowo wykonywał swoje obowiązki, że podejmował działania w celu zapobieżenia negatywnym skutkom - w efekcie wszystkie zobowiązania wynikające z wystawianych przez Konsalnet faktur były regulowane terminowo, że w obliczu bezczynności organu podjął działania w celu ujęcia przedsięwzięcia w WPF. Dopiero zmiana organu prowadzącego od 1 stycznia 2019 r. spowodowała, że kolejny wniosek dyrektora skutkowało dokonaniem odpowiedniego wpisu w WPF. RKO stawia dyrektorowi zarzut, że przedmiotowy wpis pojawił się dopiero w marcu, a nie w styczniu, jak informował Obwiniony, jednak uwadze RKO uszło, że przedmiotowa uchwała w sprawie dokonania zmian w WPF została uchylona po przekazaniu przedmiotowej informacji. Notabene po usunięciu wady formalnej kolejna uchwała Rady Powiatu zawierająca w WPF wpis dotyczący monitoringu została przyjęta i funkcjonuje w obrocie prawnym. Niestety RKO skoncentrowała się jedynie na wskazaniu, że przedmiotowy zapis pojawił się w uchwale dopiero w połowie marca 2019 r., tracąc z pola widzenia intensywne działania Obwinionego, prowadzone w tym zakresie praktycznie od połowy lipca 2018 r.

W ocenie Obwinionego RKO, podczas badania niniejszej sprawy i wydawania orzeczenia nie dochowała standardów dobrej administracji: w sposób powierzchowny i wybiórczy dokonała analizy i oceny zebranego materiału, pominęła wiele faktów przemawiających na korzyść Obwinionego, koncentrowała się wyłącznie na wyeksponowaniu wątków przemawiających za winą Obwinionego, nie potrafiła w sposób obiektywny zbadać okoliczności przemawiających na korzyść Obwinionego, a wiele z nich zupełnie pominęła, jak choćby informację o uprzedniej niekaralności Obwinionego. Podkreślenia wymaga, iż skala nieprawidłowości i zaniedbań popełnionych przez RKO podczas procedowania niniejszej sprawy, wywołała u Obwinionego uczucie zakłopotania, graniczącego z zażenowaniem.

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

Mając na uwadze powyższe zasadnym i koniecznym było, według stanowiska Obwinionego - zaskarżenie orzeczenia zapadłego w dniu 19 września 2019 r., zarówno w interesie Obwinionego, jak również w interesie publicznym, gdyż wyknięcie przez organ odwoławczy licznych błędów, popełnionych przez RKO, pozwoli na podniesienie jakości pracy RKO i w przyszłości wyeliminuje szkolne błędy, popełnione przez RKO.

Biorąc pod uwagę powyższe przeszkody do rozpoznania sprawy na rozprawie Obwiniony złożył wniosek o:

1. odroczenie rozprawy,
2. skierowanie wniosku Rzecznika na posiedzenie celem jego rozpoznania w trybie art. 116 ustawy,
3. umorzenie postępowania w trybie art. 116 ust. 3 ustawy,
4. w przypadku nieuwzględnienia wniosku zawartego w punkcie 2 i 3 składam wniosek o przeprowadzenie i dopuszczenie dowodu z zeznań świadków \*,
5. w przypadku procedowania wniosku Rzecznika na rozprawie składam wniosek o uniewinnienie obwinionego w trybie art. 135 ust. 1 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy.

\* Wniosek o przeprowadzenie dowodu. Na podstawie art. 124 ustawy wnoszę o przeprowadzenie i dopuszczenie następującego dowodu:

Obwiniony wniósł o przeprowadzenie i dopuszczenie dowodu z zeznań świadka:

- (...) Prezydent Miasta (...), na okoliczność zweryfikowania terminu, kiedy świadek powziął informację o podpisaniu przez obwinionego umów z firmą (...), na okoliczność bezczynności w przedmiocie nadania biegu w zakresie merytorycznego rozpoznania wniosku dyrektora szkoły o wyrażenie zgody na podpisanie ww. umów, na okoliczność zweryfikowania prawidłowości i skuteczności złożenia zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.
- (...) na okoliczność zweryfikowania terminu, kiedy świadek powziął informację o podpisaniu przez dyrektora (...) umów z firmą (...), na okoliczność bezczynności w przedmiocie nadania biegu w zakresie merytorycznego rozpoznania wniosku dyrektora szkoły o wyrażenie zgody na podpisanie ww. umów, zweryfikowania prawidłowości i skuteczności złożenia zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

- (...) - na okoliczność zweryfikowania terminu, kiedy świadek powziął informację o podpisaniu przez dyrektora (...) umów z firmą (...), na okoliczność beczynności w przedmiocie nadania biegu w zakresie merytorycznego rozpoznania wniosku dyrektora szkoły o wyrażenie zgody na podpisanie ww. umów, na okoliczność zweryfikowania obowiązku prawidłowości i skuteczności złożenia zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, na okoliczność związku pomiędzy wywieraniem przez świadka presji na dyrektora (...) w przedmiocie zastosowania starych płyt betonowych do odtworzenia nawierzchni, a zwłoką w rozpoznaniu wniosku o wyrażenie zgody na zawarcie umowy.
- (...) - na okoliczność zweryfikowania terminu, kiedy świadek powziął informację o podpisaniu przez dyrektora (...) umów z firmą (...), na okoliczność beczynności w przedmiocie nadania biegu w zakresie merytorycznego rozpoznania wniosku dyrektora szkoły o wyrażenie zgody na podpisanie ww. umów, na okoliczność zweryfikowania obowiązku prawidłowości i skuteczności złożenia zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, na okoliczność wyrażenia ustnej zgody na zawarcie umów,
- (...) - na okoliczność zweryfikowania terminu, kiedy świadek powziął informację o podpisaniu przez dyrektora (...) umów z firmą (...), jakie kroki i w jakim terminie podjął w związku z tym,
- (...) - na okoliczność zweryfikowania terminu, kiedy świadek powziął informację o podpisaniu przez dyrektora (...) umów z firmą (...), jakie kroki i w jakim terminie podjął w związku z tym. ”

### **Rozpoznając sprawę, Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.**

W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca (odnosząc się do normy zawartej w art. 24 uondfp, która - w przypadku zmiany ustawy po popełnieniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych - przyznaje priorytet ustawie nowej, obowiązującej w dacie orzekania, o ile ustawa obowiązująca w dacie popełnienia naruszenia nie jest względniejsza dla sprawcy danego naruszenia) uznała, że podstawą orzekania w niniejszej sprawie będą przepisy obowiązujące w dacie orzekania, gdyż brak jest obowiązujących w dacie popełnienia czynów przepisów, które byłyby dla Obwinionego względniejsze.

Ponadto ustalony na rozprawie stan faktyczny nie budzi wątpliwości, a zebrany materiał dowodowy pozwala na wydanie w sprawie orzeczenia zgodnego z prawem.

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

Obwiniony - pełniący w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję – Dyrektora Zespołu Szkół (...), jest odpowiedzialny za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 uondfp, polegające na zaciągnięciu w dniu 18 lipca 2018 r. zobowiązania na okres 36 miesięcy, począwszy od dnia podpisania protokołu odbioru systemu, w związku z zawarciem umów z firmą (...):

1. nr (...) na wykonanie i dzierżawę systemu/systemów zabezpieczenia technicznego o wartości 146.611,08 zł,
2. nr (...) na monitorowanie sygnałów alarmowych i obsługę serwisową o wartości nie mniejszej niż 111.009,96 zł,

ponieważ dokonał powyższych czynów bez upoważnienia określonego planem finansowym na 2018 rok oraz bez upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy, co stanowi odpowiednio naruszenie przepisów art. 261 ust. 1 u.f.p, oraz przepisów art. 228 ust. 2 u.f.p., wobec braku upoważnienia udzielonego przez organ wykonawczy gminy do zaciągnięcia zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w wieloletniej prognozie finansowej przedsięwzięć lub z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Biorąc pod uwagę zebrany w sprawie materiał dowodowy nie ulega wątpliwości, że Obwiniony naruszył dyspozycję art. 15 ust. 1 uondfp o, zgodnie z którym, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągnięcia lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Trzeba wyraźnie stwierdzić, że uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego oraz plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych sporządzane są w wymaganej przepisami prawa szczegółowości. Wyznaczony nimi limit wydatków ponoszonych w roku budżetowym ma charakter wiążący nie tylko w zakresie ustalonej w nim wartości wydatków ogółem. Przepis art. art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p. wskazuje, że wydatki ponoszone są na cele i w wysokościach ustalonych w tych dokumentach planistycznych. Zakres upoważnienia z nich wynikający wiąże, zatem również w odniesieniu do wartości wydatków zaplanowanych na

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

określony cel. Jednostka sektora finansów publicznych lub jednostka podległa takiej jednostce może dysponować tylko takimi środkami, jakie zostaną jej przyznane w planie finansowym. Nie można, zatem zaciągać zobowiązań przekraczających wysokość zaplanowanych wydatków zatwierdzonych w planie. Plan finansowy określa zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań. Zapisanie w planie finansowym jednostki konkretnej kwoty wydatków w określonej podziałce klasyfikacji budżetowej przesądza zarówno o kierunkach, jak i zakresie działalności rzeczowej. W sektorze finansów publicznych zobowiązanie angażujące środki publiczne można zaciągnąć tylko na podstawie stosownego upoważnienia. Zakres upoważnienia należy rozpatrywać w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym. Zakres przedmiotowy upoważnienia określany jest wysokością wydatków zaplanowanych w odpowiednim budżecie jednostki samorządu terytorialnego.

Upoważnieniem do zaciągnięcia zobowiązania jest, zatem kwota wydatków planowanych na dany cel w budżecie (wyrok WSA w Warszawie z 24.01.2012 r., V SA/Wa 2156/11, LEX nr 1126377). Warto zauważyć, że zaciągnięcie zobowiązania następuje w momencie złożenia stosownych oświadczeń woli przez strony stosunku prawnego. Zobowiązanie tworzy się już w chwili podpisania umowy, a nie w chwili rozpoczęcia realizacji wynikających z umowy świadczeń. Przepis art. 15 ust. 1 uoondfp w sposób jednoznaczny wskazuje na konieczność zachowania kolejności działań przy zaciąganiu zobowiązań: najpierw upoważnienie zawarte w uchwale budżetowej, a następnie zaciągnięcie zobowiązania. Takie stanowisko było wielokrotnie prezentowane w orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej, która uznaje, że zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia zawartego w uchwale budżetowej skutkuje naruszeniem dyscypliny finansów publicznych nawet, jeżeli takie upoważnienie zostało udzielone uchwałą budżetową w niewielkim odstępie czasu po zaciągnięciu zobowiązania (przykładowo orzeczenie GKO z 14.04.2014 r., BDF1/4900/4/4/14, LEX nr 2353024).

Ustawa o finansach publicznych wprowadza zasadę roczności budżetu, w konsekwencji, której budżet jednostki samorządu terytorialnego (JST) oraz plany finansowe jednostek organizacyjnych uchwalane są, co roku na dany rok kalendarzowy i obowiązują – co do zasady – do 31 grudnia każdego roku. Z końcem roku budżety tracą moc i jednocześnie wygasa możliwość realizacji wydatków oraz zaciągania zobowiązań. Zasady prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi określają, że budżetowy plan wydatków jednostki sektora finansów publicznych stanowi nieprzekraczalny limit, a jednostka może zaciągać

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

zobowiązania jedynie do wysokości kwot, jakie zostaną jej przyznane w tym planie. Dyrektywny charakter wydatków oznacza, że jednostka sektora finansów publicznych może dysponować tylko takimi środkami, jakie zostaną jej przyznane w planie finansowym i nie może zaciągać przekraczających ten plan zobowiązań. Z powyżej wskazanych uregulowań prawnych wynika, że plan finansowy określa zakres upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, wskazując zarówno cele, jak i limity wydatków. Zapisanie w planie finansowym jednostki konkretnej kwoty wydatków w określonej podziale klasyfikacji budżetowej przesądza zarówno o kierunkach, jak i o zakresie działalności rzeczowej w obrębie roku budżetowego. Tym samym nie można zaciągać zobowiązań przekraczających wysokość planu bądź zobowiązań, które w planie w ogóle nie zostały przewidziane. W świetle też z orzecznictwa GKO plan finansowy wydatków jednostki jest nie tylko limitem wydatków na dany rok, lecz także limitem zobowiązań w granicach, którego dopuszczalne jest ich zaciąganie (orzeczenie GKO z 11.06.2001 r., DF/GKO/Odw.-54/72/RN-17/2001).

Kierownik jednostki budżetowej jednostki samorządu terytorialnego może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. W przypadku, kiedy zachodziłaby konieczność zaciągnięcia zobowiązania i skutkiem tej czynności byłoby naruszenie tej zasady, kierownik jednostki powinien podjąć działania zmierzające do zmiany planu finansowego lub inne działania w granicach obowiązującego porządku prawnego. Odpowiedzialność za czyn polegający na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań – co do zasady – ponosi kierownik jednostki, bowiem odpowiada on za całość gospodarki finansowej. Obowiązek taki wynika z ogólnych zasad gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych (art. 44 ust. 1 u.f.p.) – teza orzeczenia GKO z 21.09.2006 r., DF/GKO-4900–51/64/06/1541, LEX nr 1724658.

W realiach niniejszej sprawy, momentem zaciągnięcia zobowiązania był dzień podpisania umów, tj.: 18 lipca 2018 r. Tego dnia środki określone w planie finansowym na 2018 r. na pokrycie zobowiązania były niższe o wyliczoną wyżej kwotę 12.240,53 zł. Tym samym doszło niewątpliwie do zaciągnięcia zobowiązania z przekroczeniem limitu określonego w planie jednostki kierowanej przez Obwinionego.



## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

Co więcej zaciągnięte zobowiązania przez Obwinionego odnosiły się do umów wieloletnich. Jednakże, aby zaciągnięcie takiego zobowiązania było zgodne z prawem, powinno być ono zgodne z uchwałą w sprawie WPF. Elementem prognozy finansowej jest załącznik specyfikujący przedsięwzięcia. Zgodnie z treścią art. 226 ust. 3 u.f.p. w załączniku do uchwały w sprawie WPF-u określić należy odrębnie dla każdego przedsięwzięcia m.in. okres realizacji, łączne nakłady finansowe oraz limity wydatków w poszczególnych latach, przy czym w dalszej części, w ust. 4, jest wyjaśnione, że pod pojęciem „przedsięwzięcia” rozumieć należy wieloletnie programy, projekty lub zadania, a więc takie, których czas realizacji przekracza jeden rok i można określić limity wydatków ustalone na poszczególne lata. A zatem zawieranie umów skutkujących powstaniem zobowiązań rozciągających się na kolejne lata budżetowe opiera się na limitach zobowiązań ustalonych w ww. załączniku. Dla każdego przedsięwzięcia ujętego w załączniku do uchwały w sprawie WPF należy określić nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe oraz limity wydatków w poszczególnych latach, a także limit zobowiązań. Ponadto, zgodnie z art. 228 ust. 2 u.f.p., oprócz umieszczenia danego przedsięwzięcia w załączniku do uchwały w sprawie WPF, elementem warunkującym legalność zaciągnięcia zobowiązania przez kierownika jednostki jest dysponowanie stosownym upoważnieniem, którego udziela organ stanowiący jednostki samorządowej (w realiach niniejszej sprawy - rada gminy).

Z treści zawartych w dniu 18 lipca 2018 r. umów wynika, że Zespół Szkół reprezentowany przez Obwinionego zaciągnął zobowiązanie na okres 36 miesięcy, począwszy od dnia podpisania protokołu odbioru systemu. Jak wynika ze sporządzonego w dniu 27 września 2018 r. wniosku o zwiększenie środków w WPF zobowiązanie zaciągnięto na lata 2018 - 2021 w łącznej wysokości 244.027,08 zł. Jednakże zobowiązanie to zaciągnięto bez upoważnieni albowiem przedsięwzięcie wynikające z opisywanych umów nie było ujęte w WPF.

Mając na uwadze powyższe, niewątpliwie doszło do zarzucanych Obwinionemu czynów. Nie budzi także wątpliwości w realiach niniejszej sprawy jego odpowiedzialność podmiotowa, jako kierownika jednostki na podstawie art. 4 ust 1 pkt 2 uondfp.

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

W odwołaniu Obwiniony wskazał na szereg uchybień natury procesowej, które wystąpiły - jego zdaniem - w tym postępowaniu i winny doprowadzić do uchylenia zaskarżonego orzeczenia.

W pierwszej kolejności kwestionuje legalność upoważnienia sekretarza miasta udzielonego przez prezydenta miasta do złożenia zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, popełnionego przez Obwinionego. GKO zauważa, że kwestia podmiotu składającego zawiadomienie pozostaje bez wpływu na niniejsze rozstrzygnięcie. Należy także podkreślić, że jeżeli Obwiniony jest przekonany o zasadności złożenia zawiadomienia o przestępstwie to może to zrobić bezpośrednio do organów ścigania, natomiast w ocenie GKO nie uprawdopodobnił takich okoliczności.

Zawiadomienie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w realiach niniejszej sprawy zostało przyjęte przez Rzecznika. Rzecznik przeprowadził postępowanie, którego skutkiem było wniesienie wniosku o ukaranie Obwinionego, który to wniosek stanowił przedmiot postępowania przed komisjami.

Podkreślić należy także, że postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie służy ustaleniu odpowiedzialności za ewentualne, zbyt późne złożenie zawiadomienia o ujawnieniu okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ani rzecznika za zbyt późne złożenie wniosku o ukaranie. Jednocześnie trzeba wskazać, że - wbrew stanowisku Obwinionego - 120 dniowy termin – na załatwienie sprawy przez rzecznika dyscypliny ma charakter instrukcyjny. Nawet gdyby ten termin był przekroczony znacząco, to rzecznik miałby obowiązek zakończyć postępowanie złożeniem wniosku o ukaranie albo umorzeniem postępowania. Jednak umorzenie postępowania jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy wystąpią okoliczności przewidziane w art. 78 ust. 1 uondfp, a do nich niewątpliwie nie należy przekroczenie terminu instrukcyjnego.

W odniesieniu do zarzutów odnośnie samego wniosku o ukaranie, oraz kwestii jego przyjęcia przez Przewodniczącego Komisji Orzekającej I instancji, ponownie należy wskazać, że pozostaje on bez wpływu na niniejsze rozstrzygnięcie. Nawet, jeżeli wystąpiły jakieś nieścisłości, np. w zakresie przywołania metryki uondfp, to nie mają one wpływu na wynik postępowania i nie mogą być podstawą uniewinnienia czy umorzenia postępowania. Nie ma też podstaw do kwestionowania poprawności formalnej wniosku o ukaranie na obecnym

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

etapie. Przewodniczący uznał wniosek za spełniający wymogi formalne i skierował go do rozpoznania na rozprawie w wyniku, czego kwestia odpowiedzialności podmiotowej i przedmiotowej została zbadana przez Komisję Orzekającą, która, jak wynika z protokołu odniosła się także do zarzutów proceduralnych w przedmiocie wniosku o ukaranie, przedstawionych w odwołaniu, stanowiących powielenie zarzutów przedstawianych na etapie postpowania pierwszoinstancyjnego, uznając się za uprawnioną do orzekania w sprawie.

Bezzasadny jest zarzut naruszenia art. 124 uondfp, polegający na stwierdzeniu, że Przewodniczący miał obowiązek dopuścić dowód lub oddalić wniosek dowodowy Obwinionego. Wskazać należy, że wnioski dowodowe zostały, bowiem oddalone przez Przewodniczącą składu orzekającego komisji I instancji w drodze postanowienia, co także wynika z protokołu rozprawy.

Niezasadny jest zarzut naruszenie art. 83 ust. 3 uondfp, polegający na niedoręczeniu Obwinionemu zarządzenia w sprawie powołania składu orzekającego, co zdaniem Obwinionego, uniemożliwia przygotowanie wniosku o wyłączenie członka składu orzekającego. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że z przepisów uondfp nie wynika obowiązek przekazywania Obwinionemu zarządzenia w sprawie wyznaczenia składu orzekającego, co więcej trudno uznać, że nieprzekazanie zarządzenie uniemożliwia złożenie wniosku o wyłączenie członka składu orzekającego np. na rozprawie. Zresztą Obwiniony nie wskazuje w ogóle, że w sprawie zachodziły przesłanki do wyłączenia członka składu orzekającego, więc nie wiadomo, w jaki sposób, to niedoręczenie zarządzenia o wyznaczeniu składu orzekającego miałyby wpłynąć na wynik sprawy.

Nie można także czynić zarzutu z faktu, że Przewodniczący Komisji Orzekającej I instancji skierował wniosek o ukaranie do rozpoznania na rozprawie, w sytuacji, gdy Obwiniony uważa, że zachodziły przesłanki do skierowania wniosku do rozpoznania na posiedzeniu. Przekazanie wniosku do rozpoznania w trybie posiedzenia lub rozprawy jest uprawnieniem przewodniczącego i nie narusza praw Obwinionego, albowiem także w toku rozprawy komisja rozstrzyga z urzędu w przedmiocie przesłanek umorzeniowych, które są także rozpatrywane przez komisję orzekającą przy skierowaniu sprawy na posiedzenie zgodnie z art. 116 ust. 1 uondfp. Należy zaznaczyć, że przesłanek do umorzenia postępowania nie

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

potwierdziła także Regionalna Komisja Orzekająca, ani Główna Komisja Orzekająca, więc tym bardziej nie ma podstaw do podważania skierowania sprawy do rozpoznania na rozprawie.

W zakresie zawartych w odwołaniu wniosków dowodowych, należy wskazać, że GKO na rozprawie oddaliła je z uwagi na fakt, że niczego do sprawy nie wnoszą a mogą się przyczynić, co najwyżej, do nieuzasadnionego przeciągania postępowania. GKO podkreśla, bowiem, że w momencie zaciągania zobowiązań Obwiniony winien dysponować odpowiednim upoważnieniem, wynikającym z planu finansowego i WPF, co w realiach niższej sprawy nie miało miejsca i nie jest kwestionowane. Ewentualne, ustalenia w tym zakresie nie zmieniają oceny, że brak było podstaw do zaciągania zobowiązań.

Wbrew twierdzeniom Obwinionego nie można zgodzić się z tezą, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w przedmiocie braku uznania znikomego stopnia szkodliwości czynu dla finansów publicznych charakteryzuje się „automatyzmem”. GKO wskazuje, że zaskarżone orzeczenie w tym przedmiocie odnosi się wprost do ustalonego w sprawie stanu faktycznego, z którym GKO w całej rozciągłości się zgadza. Co więcej wbrew twierdzeniom Obwinionego kwestia przyjętych ustaleń, co do planowanych działań, które skutkować miały zaciągnięciem zobowiązań, nie zmienia oceny, że w momencie zaciągania zobowiązań Obwiniony nie dysponował właściwym upoważnieniem w WPF w zakresie zaciągnięcia zobowiązań wieloletniego, a także przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań w danym roku o kwotę ponad 12.000 zł. W miejscu tym należy zaznaczyć, że ani GKO ani Komisja I instancji nie kwestionują zasadności zaciągniętych zobowiązań ani ich skutku. Nie to jest istotą zarzutu i dlatego nie ma podstaw do wykazywania, że zaciągnięcie zobowiązań było zasadne lub nie. Zarzut wobec Obwinionego sprowadza się do tego, że zobowiązanie zaciągnięto bez odpowiedniego zabezpieczenia środków na te zobowiązania. Te środki, co do zasady powinny być zabezpieczone w planie finansowym, przy czym zobowiązania na kolejne lata nie mogą być zabezpieczone w planie finansowym dlatego powinny być przewidziane w WPF. Dlatego – uwzględniając w szczególności dużą wartość zobowiązań zaciągniętych bez odpowiedniego zarezerwowania na nie środków nie ma podstaw do przyjęcia, że działanie Obwinionego wbrew powszechniej znanym regułom zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych charakteryzuje się znikomą szkodliwością czynu dla finansów publicznych.

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

Wydaje się, że odwołałnie zawiera także argumentację w przedmiocie braku możliwości przypisania winy Obwinionemu, albowiem Obwiniony prowadził ustne uzgodnienia z w przedmiocie możliwość realizacji zadania, a także jego następcze działania skutkujące wpisaniem przedsięwzięcia do WPF. Zgodnie z art. 19 ust. 2 uondfp 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. Zdaniem GKO, Obwinionemu można przypisać winę, osoba pełniąca funkcję kierowniczą w jednostce sektora finansów publicznych zobligowana jest do należytej staranności oraz przestrzegania przepisów prawa. Słusznie Komisja Orzekająca I instancji wskazuje, że Obwiniony przed podpisaniem umów winien przedłożyć wnioski o zmianę planu finansowego oraz o ujęcie przedsięwzięcia w wieloletniej prognozie finansowej, pomimo iż zamiar realizacji zdania istniał od stycznia 2018 r. Swoje działania opierał tylko na podstawie ustnych ustaleń, które, mając na uwadze istniejące regulacje w przedmiocie finansów publicznych w sposób oczywisty nie dawały podstaw do zaciągnięcia zobowiązania.

W przedmiocie zarzutu, że Komisja I instancji wymierzając karę nagany nie odniosła się do możliwości odstąpienia od wymierzenia kary lub możliwości wymierzenia kary łagodniejszej, należy wskazać, że zarzut ten jest chybiony. Przede wszystkim wymierzając daną karę, Komisja nie jest zobligowana do przedstawienia argumentów w przedmiocie, dlaczego nie zastosowała innej kary, obowiązek ten nie wynika z przepisów uondfp. Wymierzając karę, komisja ma obowiązek uzasadnić jej wybór, co miało miejsce w niniejszej sprawie. I z argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia GKO się zgadza. Co więcej GKO wskazuje, że wymierzona kara - mając na uwadze regulacje zawarte w uondfp mogłaby być surowsza. Oczywiście, z uwagi na zakaz orzekania na niekorzyść, GKO nie jest uprawniona do zaostrzania kary, przy braku odwołania Rzecznika. Nie mniej odnosząc się do argumentów Obwinionego, wskazujących na rzekomą, nadmierną surowość kary GKO wskazuje, że zgodnie z art. 34a pkt 2 uondfp, karę pieniężną albo karę nagany można wymierzyć w szczególności w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znaczny, z tym, że jeżeli w skutek

## Sygn. akt BDF1.4800.86.2019

naruszenia bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia zaciągnięto zobowiązanie w znacznej wysokości wymierza się karę pieniężną. Nie ulega wątpliwości, że realiach niniejszej sprawy doszło zaciągnięcia zobowiązania bez upoważnienia w znacznej wysokości, w kwocie ponad 240.000 zł. Zatem kwota zobowiązania w przybliżeniu sześćdziesięciokrotnie przekracza wysokość kwoty bagatelnej określonej na podstawie art. 26 ust. 3 uondfp, co więcej kwota ta jest znaczna, także gdyby odnieść ją pomocniczo do pojęcia mienia znacznej wartości zdefiniowanego w art. 115 § 5 Kodeksu karnego.

Dotychczasowa niekaralność Obwinionego nie jest w zasadzie kwestionowana, ale niekaralność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie jest nadzwyczajną okolicznością. Ona jest warunkiem zastosowania odstąpienia od wymierzenia kary, ale nie jest samoistną przesłanką zastosowania takiej instytucji. Ponadto podkreślenia wymaga, że komisja może, ale nie ma obowiązku zastosowania nadzwyczajnych środków łagodzących karę. W rozpoznawanej sprawie Obwiniony próbuje bagatelizować przypisane mu nieprawidłowości. Upraszczając można powiedzieć, że w zasadzie wywodzi, iż gospodarkę finansową jednostki sektora finansów publicznych można prowadzić w oparciu o ustne ustalenia. Taka postawa nie zasługuje - w ocenie GKO - na akceptację i nie ma podstaw do zastosowania wobec Obwinionego nadzwyczajnego złagodzenia kary, a tym bardziej odstąpienia od jej wymierzenia. Zastosowanie wobec Obwinionego takiego dobrodziejstwa mogłoby go utwierdzić w przekonaniu, że jego zachowanie było właściwe i nie zostałyby osiągnięte cele postępowania w zakresie prewencji indywidualnej. W tym stanie rzeczy nie ma podstaw do zmiany wymiaru kary.

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