



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 9 lipca 2018 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Sławomir Franek
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Leszek Bielecki
	<i>Członek GKO:</i>	Emil Kawa (spr.)
Protokolant:		Bartosz Gluszek

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Jacka Krawczyka**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 lipca 2018 r. w sprawie odwołań wniesionych przez Obwinione:

1) Panią (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...),
2) Panią (...) – pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Skarbnika w Urzędzie Gminy (...),
od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt: RIO.XII.53-05/2018 którym Komisja:

1. uznała (1) za odpowiedzialną za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na:

1) przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków Gminy (...) w granicach określonych w uchwale budżetowej w § 994 – „Przelewy na rachunki lokat” w dniu 1 grudnia 2016 r. o kwotę 756.750,71 zł otwierając lokaty terminowe na kwotę 847.606,79 zł

czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 2, art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077)

2) przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków w granicach określonych planem finansowym Urzędu Gminy:

- w dziale 750 rozdziale 75023 § 4100 w dniu 24.11.2016 r. o kwotę 731,35 zł,
- w dziale 750 rozdziale 75023 § 4280:
 - w dniu 04.11.2016 r. o kwotę 99 zł,
 - w dniu 23.11.2016 r. o kwotę 60 zł,
- w dziale 801 rozdziale 80103 § 2590 w dniu 24.11.2016 r. o kwotę 2.648,21 zł,

- w dziale 900 rozdziale 90003 § 4300 w dniu 15.11.2016 r. o kwotę 1.509,05 zł,
- w dziale 921 rozdziale 92109 § 4270 w dniu 28.11.2016 r. o kwotę 7.023 zł,
- w dziale 700 rozdziale 70005 § 4400 w dniu 15.12.2016 r. o kwotę 824,06 zł,
- w dziale 750 rozdziale 75023 § 4440 w dniu 02.12.2016 r. o kwotę 0,60 zł,
- w dziale 700 rozdziale 70005 § 4300 w dniu 19.12.2016 r. o kwotę 1.410,40 zł,
- w dziale 750 rozdziale 75023 § 3020 w dniu 22.12.2016 r. o kwotę 96,63 zł,
- w dziale 754 rozdziale 75412 § 4260 w dniu 28.12.2016 r. o kwotę 146,21 zł,
- w dziale 900 rozdziale 90015 § 4260 w dniu 28.12.2016 r. o kwotę 3.348,42 zł,

czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 52 ust. 1 pkt 2, art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077),

2. uznała **Panią (2)** odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 18b pkt 1 polegające na tym, że, jako Skarbnik Gminy (...) nienależycie dokonywała od dnia 11 stycznia 2016 r. do 20 grudnia 2016 r. wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym z naruszeniem art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 277), co miało wpływ na przekraczanie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków w granicach określonych planem finansowym Urzędu Gminy (...):

- w dziale 750 rozdziale 75023 § 4100 w dniu 24.11.2016 r. o kwotę 731,35 zł,
- w dziale 750 rozdziale 75023 § 4280 w dniu 04.11.2016 r. o kwotę 99 zł,
- w dziale 801 rozdziale 80103 § 2590 w dniu 24.11.2016 r. o kwotę 2.648,21 zł,
- w dziale 900 rozdziale 90003 § 4300 w dniu 15.11.2016 r. o kwotę 1.509,05 zł,
- w dziale 921 rozdziale 92109 § 4270 w dniu 28.11.2016 r. o kwotę 7.023 zł,
- w dziale 700 rozdziale 70005 § 4400 w dniu 15.12.2016 r. o kwotę 824,06 zł,
- w dziale 750 rozdziale 75023 § 4440 w dniu 02.12.2016 r. o kwotę 0,60 zł,
- w dziale 600 rozdziale 60012 § 4430 w dniu 28.12.2016 r. o kwotę 39,20 zł,
- w dziale 700 rozdziale 70005 § 4300 w dniu 19.12.2016 r. o kwotę 1.410,40 zł,
- w dziale 750 rozdziale 75023 § 3020 w dniu 22.12.2016 r. o kwotę 96,63 zł,
- w dziale 754 rozdziale 75412 § 4260 w dniu 28.12.2016 r. o kwotę 146,21 zł,
- w dziale 900 rozdziale 90015 § 4260 w dniu 28.12.2016 r. o kwotę 3.348,42 zł,

czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 52 ust. 1 pkt 2, art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077).

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionym po karze upomnienia oraz obciążyła każdą z osobna obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł.

orzeka:

1. Na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2, art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm), zwanej dalej ustawą uchyła zaskarżone orzeczenie w pkt I ppkt 1) i uniewinnia Obwinioną w tym zakresie.

2. Na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w zakresie pkt I ppkt 2) i pkt II-VI.

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 Olsztynie (dalej: Komisja) orzeczeniem z dnia 17 kwietnia 2018 r. uznała (1), pełniącą w czasie zarzuconych naruszeń dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) (dalej: uondfp) polegających na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków Gminy poprzez dokonanie przelewu kwot na rachunki lokat oraz przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków w granicach określonych planem finansowym Urzędu Gminy (...).

Tym samym orzeczeniem, Komisja uznała także winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych (2), pełniącą w czasie popełnienia zarzucanych naruszeń funkcję Skarbnika Gminy (...). Popełnione naruszenia polegały na tym, że, jako Skarbnik Gminy (...) nienależycie dokonywała od dnia 11 stycznia 2016 r. do 20 grudnia 2016 r. wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym co miało wpływ na przekraczanie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków w granicach określonych planem finansowym Urzędu Gminy (...).

W zakresie uznania winy (1) Komisja oparła się na wniosku Rzecznika oraz ustalonym stanie faktycznym, z którego wynikało, że Obwiniona naruszyła regulacje art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ufp), zgodnie z którym ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych wydatki oraz łączne rozchody – stanowią nieprzekraczalny limit. Uchwałą nr XIII/98/15 Rady Gminy (...) z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy (...) na 2016 r. zaplanowano m.in. rozchody budżetu w kwocie 1.044.099,30 zł, w całości z tytułu spłat kredytów i pożyczek.

Wykonanie rozchodów (ogółem) wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS Gminy (...) za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2016 r. wynosiło 1.888.176,65 zł, przy planie rozchodów (ogółem) 1.147.896,53 zł. W związku z powyższym na dzień 31 grudnia 2016 r. przekroczone o 740.280,12 zł łączną kwotę zaplanowanych rozchodów, wynikającą z

Sygn. akt BDF1.4800.54.2018

uchwały nr XXIII/201/16 Rady Gminy (...), tj. z ostatniej zmiany budżetu Gminy dokonanej w 2016 r. Z dokonanych w tym zakresie ustaleń wynika, że wykonane rozchody wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS w wierszu D24 „inne cele” w wysokości 847.606,79 zł, oznaczały lokaty terminowe założone przez Gminę (...) w dniu 1 grudnia 2016 r. w Banku Spółdzielczym w (...), tj. w banku prowadzącym obsługę budżetu Gminy.

Komisja interpretując kwestię nieprawidłowości działania Obwinionej w zakresie ustalenia lokaty bankowej zwróciła uwagę na wyjaśnienie Ministerstwa Finansów Departament Finansów Samorządu Terytorialnego z dnia 11 października 2010 r. (sygn. ST2-4834-27/SZH/2010/212), w który wskazano, że „Zarówno udzielanie krótkoterminowych pożyczek, jak i tworzenie oraz rozwiązywanie lokat, jest rozchodem i przychodem jednostki samorządu terytorialnego. W budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być ujęte, jako dochód jedynie odsetki od lokaty (...)”. Komisja stwierdziła, że dokonanie przez Wójta Gminy (...)– (1), na dzień 31.12.2016 r. rozchodów budżetowych (ogółem) w wysokości wyższej o 740.280,12 zł od zaplanowanych rozchodów, wynikających z Uchwały Nr XXIII/201/16 Rady Gminy (...) z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy (...) na 2016 r., tj. realizowanie rozchodów wbrew tym przepisom stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 11 uodfp..

Ponadto Komisja ustaliła w sposób bezsporny, że w Urzędzie Gminy w (...) w 2016 r. przekroczono zakres upoważnienia do dokonywania wydatków w granicach określonych planem finansowym Gminy w kwotach wskazanych w orzeczeniu Komisji, tj.

- w dziale 750 rozdziale 75023 § 4100 w dniu 24.11.2016 r. o kwotę 731,35 zł,
- w dziale 750 rozdziale 75023 § 4280:
 - w dniu 04.11.2016 r. o kwotę 99 zł,
 - w dniu 23.11.2016 r. o kwotę 60 zł,
- w dziale 801 rozdziale 80103 § 2590 w dniu 24.11.2016 r. o kwotę 2.648,21 zł,
- w dziale 900 rozdziale 90003 § 4300 w dniu 15.11.2016 r. o kwotę 1.509,05 zł,
- w dziale 921 rozdziale 92109 § 4270 w dniu 28.11.2016 r. o kwotę 7.023 zł,
- w dziale 700 rozdziale 70005 § 4400 w dniu 15.12.2016 r. o kwotę 824,06 zł,
- w dziale 750 rozdziale 75023 § 4440 w dniu 02.12.2016 r. o kwotę 0,60 zł,
- w dziale 700 rozdziale 70005 § 4300 w dniu 19.12.2016 r. o kwotę 1.410,40 zł,
- w dziale 750 rozdziale 75023 § 3020 w dniu 22.12.2016 r. o kwotę 96,63 zł,
- w dziale 754 rozdziale 75412 § 4260 w dniu 28.12.2016 r. o kwotę 146,21 zł,
- w dziale 900 rozdziale 90015 § 4260 w dniu 28.12.2016 r. o kwotę 3.348,42 zł,

czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 52 ust. 1 pkt 2, art. 254 pkt 3 ufp.

Sygn. akt BDF1.4800.54.2018

Obwiniona (1) dokonując zatwierdzenia wydatków w działach, rozdziałach, paragrafach w datach i kwotach wskazanych powyżej z przekroczeniem zakresu planu wydatków w budżecie Gminy, czym naruszyła art. 11 ust. 1 uondfp.

Komisja uznała również - Obwinioną (2), pełniącą funkcję Skarbnika w Urzędzie Gminy (...) – za winną nieprawidłowego dokonywania kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym Urzędu Gminy (...).

Podkreślić należy, że zarzuty w zakresie dokonanych przekroczeń przypisane Obwinionej (2) są tożsame z zarzutami wskazanymi w pkt I. 2 przypisanymi Obwinionej (1) z art. 11 ust 1 uondfp.

Komisja uznając winę Obwinionej (2) wskazała, że działanie Obwinionej, polegające na nienależytym wykonywaniu wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, wypełniało znamiona czynu z art. 18b pkt 1 uondfp. W tym zakresie Komisja uznała, że Obwiniona pełniąc obowiązki głównego księgowego Gminy, podpisując dokumenty finansowe nienależycie dokonywała wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, a to miało wpływ na dokonywanie wydatków z przekroczeniem kwot przewidzianych w planie finansowym. Komisja przyjęła, że Obwiniona powinna mieć świadomość, że jest zobowiązana dokonać wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym. Regulacja art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych jest podstawą niebudzącą żadnych wątpliwości w tym zakresie. Komisja stwierdziła, że Obwiniona dysponowała do wypłaty należności, które nie były ujęte w aktualnym planie finansowym Gminy.

Komisja biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy postanowiła, na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1, art. 33 oraz art. 35 uondfp, wymierzyć Obwinionym (1) oraz (2) kary upomnienia.

Od powyższego orzeczenia obie Obwinione wniosły odwołania do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej GKO).

W odwołaniu Obwiniona (1) wskazała, że wnosi odwołanie od całości orzeczenia Komisji i zarzuciła naruszenie art. 28 ust 1-3 uondfp poprzez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy analiza przesłanek określonych w tym przepisie, w szczególności dotyczących sposobów i okoliczności naruszeń, wskazuje, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych czynów przypisanych Obwinionej jest znikomy. Ponadto w przypadku nieuwzględnienia przez GKO tego zarzutu do orzeczenia Komisji, podniosła zarzut naruszenia art. 36 ust. 1 i 2 uondfp poprzez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy analiza właściwości i warunków osobistych Obwinionej, rodzaju i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz

pozostałych zaistniałych w przedmiotowej sprawie okoliczności łagodzących winna prowadzić do konkluzji, że Komisja powinna odstąpić od wymierzenia kary.

W uzasadnieniu podniesionych zarzutów do orzeczenia podała, że Komisja nie dokonała wnikliwej oceny stopnia szkodliwości zarzucanego jej czynu dla finansów publicznych. Odnosząc się do zarzutu I zarzucanego jej naruszenia podniosła, że Komisja nie wzięła pod uwagę w dostatecznym stopniu okoliczności popełnienia czynu, gdyż po pierwsze, w art. 6 ust. 2 ufp lokaty nie zostały wymienione imiennie, a zatem ich kwalifikacja jako rozchody publiczne wymaga interpretacji. Uchybienia w tym zakresie wynikały zatem z odmiennej interpretacji przepisu niż ta na której oparła się Komisja. Podkreśliła, że działania Obwinionej nie wywołały negatywnych skutków finansowych dla budżetu Gminy. Ponadto, w ocenie Obwinionej, w realiach niniejszej sprawy Komisja oceniając szkodliwość czynu miała podstawy, aby uznać, że już samo postępowanie przed Rzecznikiem i Komisją odniosło prewencyjne oddziaływanie na dalsze zachowanie Obwinionej. Podkreśliła, że zarzucane przekroczenia planów finansowych związane były z koniecznością realizacji wydatków, których wstrzymanie mogłoby narazić Gminę (...) na utrudnienia w realizacji podstawowych obowiązków gminy, a także na negatywne skutki finansowe (w tym w szczególności obowiązek zapłaty odsetek z tytułu opóźnienia płatności zobowiązań). Wskazała także, że zarzut przekroczenia limitu łącznych rozchodów w wysokości 756.750,71 zł, ujętych w budżecie gminy, był przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego w uchwale Nr 0102-293/17 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 20 lipca 2017r. w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń do zaleceń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 12 czerwca 2017r., znak RIO.II60-24/2017, na mocy której, Izba uwzględniła wniesione zastrzeżenia. Natomiast Komisja nie wzięła tych okoliczności pod uwagę.

Podniosła, że w czasie popełnienia zarzucanych Obwinionym czynów nastąpiło wyjątkowe nagromadzenie obowiązków zawodowych. Nawał pracy oraz nerwowa sytuacja z tym związana spowodowały, że na czas nie dokonano zmiany planu finansowego. Działania Obwinionej skupione były na tym, by terminowo realizować płatności związane z zobowiązaniami jednostki i nie dopuścić do wystąpienia zobowiązań wymagalnych i zapłaty odsetek za nieterminowe płatności. Wskazała, że przy rozstrzyganiu winy Obwinionej Komisja powinna była wziąć pod uwagę powyższą sytuację, a także to, że w przedmiotowym okresie wystąpiło nasilenie wydatków na zadania własne Gminy, inwestycje oraz wydatków wynikających z funduszy sołeckich, których termin wykonania upływał z końcem roku budżetowego.

Ponadto z ostrożności procesowej podniosła, że w razie gdyby powyższe argumenty nie zostały uwzględnione przez GKO, wnosi o rozważenie możliwości zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary uregulowanej w art. 36 uondfp. W tym zakresie wskazała, że GKO winna wziąć pod uwagę okoliczności popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz fakt, iż Obwiniona dotychczas swoje obowiązki zawodowe wykonywała bez zarzutu, w szczególności nie była uprzednio karana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Podkreśliła, że niezwłocznie po stwierdzeniu uchybień, w Urzędzie Gminy (...) podjęto liczne działania nakierowane na zapewnienie w przyszłości zgodności działań z zasadami dyscypliny finansów publicznych, których inicjatorką była także Obwiniona. Przede wszystkim zreorganizowana została struktura wewnętrzna urzędu, a pracownicy zostali odpowiednio przeszkoleni i pouczeni. Powołano spółkę komunalną, która w części przejęła zadania gminy. Wszystkie ww. działania nakierowane były na to, aby uniknąć naruszeń dyscypliny finansów publicznych w przyszłości.

Reasumując argumentację odwołania wniosła o uchylenie zaskarżonego orzeczenie w całości i uniewinnienie jej od stawianych zarzutów przedstawionych w pkt 1 i pkt 2 orzeczenia, bądź o uchylenie zaskarżonego orzeczenie w całości i odstąpienie od wymierzenia kary.

Obwiniona (2) we wniesionym odwołaniu zarzuciła orzeczeniu Komisji naruszenie zarówno art. 28 ust. 1-3 jak i art. 36 ust.1 i 2 uondfp. Przedstawiona przez Obwinioną argumentacja w zakresie znikomego stopnia szkodliwości dokonanych naruszeń jest tożsama z argumentacją w tym zakresie przedstawioną przez Obwinioną (1).

W odwołaniu w szczególności podkreśliła, że Komisja nie wzięła pod uwagę w dostatecznym stopniu okoliczności popełnienia czynu tj. wyjątkowego nagromadzenia obowiązków oraz nawału pracy. Wszystko to łącznie spowodowało sytuację, że w odpowiednim czasie przed dokonaniem wydatkami nie dokonano zmiany planu finansowego. Podała, że działania Obwinionej nie wywoływały negatywnych skutków finansowych, a kwoty naruszeń w postaci dokonanych wydatków były niewielkie. Wskazała także na dotychczasowe wzorowe wykonywanie swoich obowiązków, a także podjęcie niezwłoczne działań zaradczych po stwierdzeniu zaistniałych naruszeń. Ponadto uznała, że samo przeprowadzone postępowanie w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych było już z samej istoty tak dolegliwe dla Obwinionej, że odniosło skutek zapobiegawczy i dyscyplinujący.

Główna Komisja Orzekająca po przeprowadzeniu rozprawy uznała, że należy uniewinnić (1) w zakresie przypisanego czynu (określonego w pkt I. 1 sentencji

zaskarżonego orzeczenia) dotyczącego otwarcia lokat terminowych na kwotę 847.606,79 zł. Natomiast w pozostałym zakresie utrzymała w mocy orzeczenie Komisji I instancji.

Rozprawa przed GKO odbyła się z udziałem Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych bez udziału Obwinionej (1) i Obwinionej (2). W aktach sprawy znajdowały się potwierdzenia odbioru przez Obwinione zawiadomień o miejscu i terminie rozprawy przed GKO.

Przystępując do rozpatrzenia sprawy GKO, zgodnie z ustawowym obowiązkiem wynikającym z art. 24 ust. 1 uondfp, dokonała porównania stanu prawnego obowiązującego 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. Oceniając powyższe GKO uznała, że w sprawie znajdują zastosowanie istotne dla sprawy przepisy prawa materialnego, jak i ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obowiązujące w dniu wydania orzeczenia, gdyż przepisy obowiązujące w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie były względniejsze dla sprawców naruszeń. W zakresie norm sankcjonujących należy wskazać dla porządku, że nie wystąpiła zmiana przepisu art. 18b pkt 1 uondfp, natomiast zmiana art. 11 uondfp, którego naruszenie jest zarzucane Obwinionej (1), która to zmiana miała miejsce z dniem 1 czerwca 2017 r. względem treści obowiązującej w 2016 r. polegała na oznaczeniu dotychczasowej treści jako ust. 1 i dodaniu ust. 2. Jednakże powyższa zmiana w aspekcie rozpatrywanej sprawy miała charakter wyłącznie redakcyjny, a więc nieistotny dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

Przechodząc do oceny zasadności zarzutów i argumentacji odwołania wskazać należy, że - zgodnie z art. 19 ust. 2 uondfp - odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Ponadto winę można przypisać, jeżeli jest możliwe wskazanie właściwego wzorca postępowania. Wskazanie wzorca postępowania polega na wskazaniu obwinionemu właściwego sposobu postępowania, którego przestrzeganie nie wywołałoby nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami publicznymi. Ma to na celu wykazanie błędów obwinionego w postępowaniu oraz instruuje jak postępować prawidłowo w przyszłości, aby w podobnych przypadkach uniknąć naruszenia prawa.

GKO odnosząc się do ustalonego przez Komisję stanu faktycznego sprawy uznała, że jest on niesporny, a Obwinione nie wniosły o jego uzupełnienie.

Sygn. akt BDF1.4800.54.2018

W przedmiocie przekroczenia przez Obwinioną (1) zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków Gminy (...) w granicach określonych w uchwale budżetowej poprzez otwarcie lokaty terminowej na kwotę 847.606,79 zł. wskazać należy, że Obwiniona podnosiła zarzut, iż w art. 6 ust. 2 ufp lokaty terminowe nie zostały wymienione z nazwy, a zatem ich kwalifikacja jako rozchody publiczne wymaga interpretacji. Wskazała, że ewentualne naruszenie ustawy wynikało zatem z odmiennej interpretacji przepisu przez organ Gminy niż ta, na której oparła się Komisja.

Nawiązując do powyższego GKO wskazuje, że zgodnie z przepisem art. 11 ust.1 uoondfp „Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych 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”.

Dobrem chronionym wskazanym w art. 11 ust. 1 uoondfp jest dokonywanie wydatków wyłącznie na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej oraz w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Podstawowym celem omawianej normy jest ochrona przestrzegania sformalizowanych procedur wydatkowania środków publicznych. Podkreślić należy, że osią sporu w tym zakresie była kwestia, czy zadysponowanie przez Wójta Gminy posiadanych wolnych środków pieniężnych na lokatę terminową stanowi wydatek, o którym mowa w ww. przepisie.

Zdaniem GKO w tym zakresie podkreślić należy, że wydatki to każdorazowe zmniejszenie stanu środków pieniężnych w kasie lub na rachunku bankowym jednostki gospodarczej, bez względu na cel jego poniesienia. Wydatek to każdy rozchód środków pieniężnych z kasy bądź z rachunku bankowego, związany z regulowaniem różnych zobowiązań lub ponoszeniem kosztów.

Realizacja wydatku jednostki sektora finansów publicznych, mającego umocowanie w ustawie odbywa się za pośrednictwem przepisów prawno-finansowych zawartych w ustawie o finansach publicznych. Ustawowy obowiązek dokonania (poniesienia) takiego wydatku oznacza konieczność umieszczenia go w planie finansowym jednostki.

Upoważnienie do dokonywania określonego rodzaju wydatku wypływa z przepisów rangi ustawowej, jest to inaczej tytuł prawny do wydatkowania środków publicznych. Natomiast możliwość dokonania wydatków ze środków publicznych musi wynikać z istnienia zawartej w przepisach prawa materialnego podstawy prawnej do dokonania konkretnego wydatku.

Wskazać należy, że wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego cechuje bezzwrotny i ostateczny charakter płatności. Szczegółowe zasady dotyczące planowości

wydatków określone zostały w art. 44 ust. 1 ufp. Wydatki publiczne w świetle tego przepisu mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w uchwale budżetowej Gminy oraz w planie finansowym, a ich wysokość określona jest w formie limitu (art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp) czyli ich wydatkowanie jest ograniczone tylko do wysokości ujętej w planie finansowym jednostki opartym na Uchwale budżetowej Gminy. Wydatki publiczne są zatem bezzwrotnym instrumentem budżetowym pozwalającym kształtować i wykonywać zadania Gminy (*por. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Finanse publiczne w Polsce, Lexis Nexis, Warszawa-Rzeszów 2006*).

Nawiązując do tak poczynionych ustaleń prawnych GKO uznała, że w świetle tych uregulowań przekazanie środków Gminy na lokatę terminową nie stanowi wydatku o jakim mowa w art. 11 ust.1 uondfp.

Podkreślić należy, że lokata bankowa jednostki samorządu terytorialnego stanowi ze swej istoty zobowiązanie do oddania do dyspozycji banku określonej wielkości wolnych środków finansowych na umówiony czas i na ustalonych w umowie warunkach w celu osiągnięcia określonych korzyści finansowych wynikających z wynegocjowanego oprocentowania lokaty. Dopóki środki te nie są jeszcze rozdysponowane, np. uchwałą organu samorządu terytorialnego lub nie staną się wymagalne w oznaczonym terminie płatności, to zdaniem składu orzekającego GKO można je w określonej wysokości i na określony okres ulokować (przy zachowaniu określonych procedur) w banku.

GKO uwzględniając powyższe i uniewinniając w tym zakresie Obwinioną (1) miała na względzie to, iż Gmina lokując na określony czas wolne środki budżetowe nie wyzbywa się władztwa nad tymi środkami, a tylko oddaje do dyspozycji banku na określony czas, określoną kwotę pieniężną w zamian za ustalone w umowie oprocentowanie. Przekazanie środków finansowych na lokatę terminową nie może być utożsamiane z wydatkiem środków budżetowych, przez który należy rozumieć bezzwrotny wydatek publiczny przeznaczony na kształtowanie i wykonywanie zadania Gminy.

Tym samym GKO uznała, że brak jest podstaw do uznania, że Obwiniona podejmując decyzję o lokowaniu w banku wolnych środków budżetowych, dopuściła się dokonania wydatku i tym samym naruszenia dyscypliny finansów publicznych o którym mowa w art. 11 ust.1 uondfp. Ponadto wolne środki budżetowe nie podlegają ujęciu w uchwale budżetowej, a tym samym przekazanie takich środków na lokatę terminową nie może być utożsamiane z działaniem wbrew Uchwale budżetowej lub z przekroczeniem planu finansowego Gminy. Wobec powyższego GKO biorąc pod uwagę dokonane rozważania i ustalenia uniewinniła

Obwinioną od popełnienia zarzucanego czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w pkt I.1 sentencji orzeczenia Komisji.

Natomiast w zakresie drugiego zarzucanego Obwinionej (1) czynu, polegającego na zatwierdzaniu wydatków w działach, rozdziałach, paragrafach w datach i kwotach wskazanych w sentencji orzeczenia z przekroczeniem zakresu planu wydatków w budżecie Gminy, czym naruszyła art. 11 ust. 1 uondfp GKO utrzymała w mocy zaskarżone orzeczenie. GKO utrzymała także w mocy orzeczenie Komisji uznającej winną naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 18b pkt 1 uondfp Panią (2), która pełniąc funkcję Głównego księgowego budżetu Gminy nienależycie dokonywała od dnia 11 stycznia 2016 r. do 20 grudnia 2016 r. wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym - z naruszeniem art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ufp., co miało wpływ na przekraczanie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków w granicach określonych planem finansowym Gminy (...).

Zdaniem GKO podkreślić należy, że zarzuty i argumentacja w tym przedmiocie zawarta w odwołaniach obu Obwinionych, co do orzeczenia Komisji, są prawie identyczne i tym samym podlegały łącznej ocenie. GKO uznała, że ustalenia stanu faktycznego w zakresie ww. kwestionowanych wydatków, poczynione przez Komisję, jak i dokonana ocena prawna zarzucanych naruszeń jest prawidłowa. Poczynione w tym zakresie ustalenia Komisji, GKO uznaje także jako własne. Podkreślić należy także, że stan faktyczny sprawy ustalony w toku postępowania przed Komisją został 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.

Przechodząc do oceny zasadności utrzymanych w mocy zarzucanych obu Obwinionym naruszeń dyscypliny finansów publicznych, a także biorąc pod uwagę tożsamość przedmiotową dokonanych naruszeń i zajmowane stanowiska w strukturze organizacyjnej Gminy, GKO uznała, że stopień odpowiedzialności i zawinienia obu Obwinionych w tym zakresie jest na tyle zbieżny, iż zasadnym było przyjęcie prawidłowości wymierzenia każdej z Obwinionych takiej samej kary przez Komisję.

W zakresie ustaleń dotyczących stanu faktycznego zdaniem GKO niespornym jest, że w Gminie (...) doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 i 18b pkt 1 uondfp w zakresie opisanym we wniosku o ukaranie i orzeczeniu Komisji. Obie Obwinione nie kwestionowały popełnienia zarzucanych czynów, lecz inaczej niż czyni to Komisja oceniały skutki tych działań, stwierdzając, że stopień szkodliwości tych naruszeń

dla finansów publicznych jest znikomy, a zatem nie było podstaw, aby przepisać obu Obwinionym odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obie Obwinione stwierdziły także, że dokonane wydatki i przekroczenia planów finansowych związane były z koniecznością realizacji zadań Gminy, których wstrzymanie mogłoby narazić Gminę na negatywne skutki finansowe.

GKO oceniając powyższe stanowisko Obwinionych uznała, że zarzuty do orzeczenia Komisji nie zasługują na uwzględnienie. Stwierdzić należy, że nie ma żadnego uzasadnienia wynikającego z przepisów prawa dla zaistniałej sytuacji tj. dokonywania wydatków powyżej kwot przewidzianych w planie finansowym, a następnie konwalidowanie tych czynności poprzez późniejszą zmianę planu finansowego, czyli następcze dokonywanie zmiany planu do dokonanych już wydatków.

Obwiniona (1) dokonując zatwierdzenia wykazanych wydatków niewątpliwie miała świadomość, iż nie są one w pełni lub w sposób właściwy ujęte w planie finansowym czym naruszyła art. 11 ust. 1 uoondfp. Na powyższe wskazuje chociażby pisemne wyjaśnienie Obwinionej złożone w dniu 23 stycznia 2018 r. skierowane do Rzecznika dyscypliny w którym wyjaśniła, że w dziale 801 rozdziale 80103 § 2590 w dniu 24.11.2016 r. przekroczone plan wydatków w zakresie dotacji oświatowej wypłacanej dla stowarzyszenia, prowadzącego na podstawie zawartej umowy z Gminą (...), szkołę podstawową wraz z oddziałem przedszkolnym o kwotę 2.648,21 zł. Wskazała, że „W dniu 24.11.2016 r. podjęto decyzję o przekazaniu środków niezbędnych stowarzyszeniu do prawidłowej realizacji zadań oświatowych, w tym z przeznaczeniem na wypłaty dla nauczycieli i zakup opału niezbędnego, w trwającym okresie grzewczym. Stosowne zmiany w budżecie gminy, Rada Gminy podjęła niezwłocznie, tj. w dniu 29 listopada 2016 r. (uchwała Nr XXIII 83/16 Rady Gminy(...))z dnia 29 listopada 2016 r.)”. Niewątpliwym jest zdaniem GKO, że taką decyzję mogła podjąć tylko Obwiniona pełniąca funkcje Wójta Gminy (...). W zakresie takich samych przekroczeń Skarbnik Gminy (2), dokonywała akceptacji do wypłaty bez należytej kontroli zgodności wydatków z planem finansowym co doprowadziło do dokonania wydatków z przekroczeniem kwot przewidzianych w planie finansowym i tym samym popełniła zarzucony jej czyn z art. 18b pkt 1 uoondfp.

GKO w ślad za ustaleniami RKO uznała, że obie Obwinione miały możliwość innego zachowania, które pozwoliłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Obwinione, zdaniem GKO, przy zachowaniu reguły należytej staranności miały możliwość uniknięcia naruszenia przepisów. Wystarczającym w tym zakresie było wcześniejsze sprawdzenie, czy przekazane do realizacji wypłat wydatki, są ujęte w zatwierdzonym planie

Sygn. akt BDF1.4800.54.2018

finansowym jednostki sporządzonym w oparciu o Uchwałę Rady Gminy. Za postanowieniem 7 sędziów Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04 stwierdzić należy, że wszelka działalność władcza organu wymaga dla realizacji postawionych zadań wykazania podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania.

W tym przypadku obie Obwinione odpowiednio, każda w zakresie swego czynu, doprowadziły do wydatkowania środków budżetu Gminy niezgodnie z zatwierdzonym planem finansowym i ustalonym w tym zakresie limitem wydatków.

GKO uznała, że fakt dokonania wydatków jest niewątpliwy, a stopień szkodliwości dla finansów publicznych czynów przypisanych Obwinionym jest wyższy niż znikomy (art. 28 ust. 1 uondfp). Nie jest zasadne akceptowanie takiego zarządzania finansami publicznymi, iż wpierw dokonywane są określone wydatki, a dopiero następnie podejmowana jest Uchwała Rady Gminy dokonująca zmianę planu finansowego uwzględniająca już dokonane wydatki. Dokonując oceny stopnia szkodliwości dla finansów publicznych zarzucanych Obwinionym naruszeń GKO wzięła pod uwagę przede wszystkim wagę naruszonych obowiązków, a także sposób i okoliczności ich naruszenia (art. 28 ust. 1a uondfp). Przypisane Obwinionym czyny nie mogą zostać ocenione jako posiadające znikomą szkodliwość dla finansów publicznych. Szkodliwość czynu polega nie tylko na szkodzie materialnej lub finansowej, ale również na naruszeniu pewnych ustalonych przepisami prawa reguł skutkujących naruszeniem porządku prawnego, ładu finansów publicznych czy prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi. Przyjęcie przez obie Obwinione nieuprawnionego priorytetu terminowego dokonywania wydatku nad prawną możliwością jego dokonania nie może być uznane za działanie mające znikomą szkodliwość dla finansów publicznych. Szkodliwości czynu dla finansów publicznych nie można utożsamiać tylko ze stratą finansową (por. orzeczenie GKO z dnia 29.07.2004 r. sygn. akt DF/GKO/Odw-39/56/2004/595).

Dla powyższej oceny, negatywny skutek dla Obwinionych ma także kwestia, że zarzucane naruszenia nie były wynikiem jednorazowego naruszenia limitu wydatku ujętego w planie finansowym, ale zarzucane naruszenia składały się z szeregu czynów popełnionych na przestrzeni 2016 roku.

Biorąc pod uwagę powyższe GKO uznała, że przypisane Obwinionym czyny, stanowią wyższy niż znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych w szczególności poprzez wielokrotne ich popełnienie. Powyższe czyni także zdaniem GKO niezasadnym wniosek o odstąpienie od wymierzenia kary. GKO uznała za prawidłową argumentację Komisji, co do zasadności wymierzenia obu Obwinionym kary upomnienia. Ocena stopnia szkodliwości danego czynu dla finansów publicznych dokonana przez organ orzekający ma wpływ na

rodzaj wymierzonej kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W myśl przepisów art. 33–35 uondfp, organ orzekający wymierza karę według swojego uznania, w granicach określonych w ustawie, uwzględniając stopień szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, stopień winy, a także cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego.

Podkreślić należy, że biorąc pod uwagę dotychczasową niekaralność obu Obwinionych wymierzona kara jest najniższą z kar wymienionych w art. 31 uondfp. GKO uznała także, iż fakt uniewinnienia Obwinionej (1) od popełnienia czynu dotyczącego przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków Gminy (...) poprzez otwarcie lokaty terminowej nie miała wpływu na zasadność utrzymania w mocy orzeczenia Komisji wymierzającej jej karę upomnienia.

Reasumując powyższe ustalenia i rozważania GKO uznała, że w tak ustalonym stanie faktycznym sprawy, orzeczenie RKO w zakresie uznania Obwinionych winnymi popełnienia czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych i wymierzenia każdej z nich kary upomnienia jest orzeczeniem prawidłowym.

Stopień zawinienia obu Obwinionych uzasadniał w pełni wymierzenie każdej z nich kary upomnienia. Wymierzone kary upomnienia są adekwatne do stopnia szkodliwości popełnionych czynów. Tym samym GKO uznała za zasadne oddalenie odwołania Obwinionych w zakresie obejmującym pkt I ppkt 2) i pkt II-VI orzeczenia Komisji w tym w zakresie utrzymanie wymierzonej przez Komisję kary upomnienia wraz z utrzymaniem obowiązku poniesienia kosztów postępowania.