

GŁÓWNA KOMISJA ORZEKAJĄCA
W SPRAWACH O NARUSZENIE
DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

**Biuletyn orzecznictwa
w sprawach o naruszenie
dyscypliny finansów publicznych**

Nr 2/2015

Redakcja: 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12
tel. (22) 694 43 36

Redakcja i kolportaż:
Biuro
Dyscypliny Finansów Publicznych
Ministerstwa Finansów

„Biuletyn” dostępny jest także w formie elektronicznej
na stronie internetowej Ministerstwa Finansów
<http://www.mf.gov.pl>

Skład i druk: Ergo BTL Sp. z o.o. Sp.k.

SPIS TREŚCI

I. Orzeczenia Komisji Orzekających pierwszej instancji	6
1. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2014 r. sygn. akt DFP-53-29/2014	6
2. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 16 grudnia 2014 r. sygn. akt RIO.XII.53-41/2014	16
3. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2014 r. sygn. akt DB-0965/92/14	40
II. Orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej	56
4. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 9 czerwca 2014 r. sygn. akt BDF1/4900/7/7/14/RWPD-3006	56
5. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 1 września 2014 r. sygn. akt BDF1/4900/35/40/14	68
6. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 4 września 2014 r. sygn. akt BDF1/4900/37/42/14	75
7. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 6 października 2014 r. sygn. akt BDF1/4900/20/22/14	88

8. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 27 października 2014 r. sygn. akt BDF1/4900/76/77/RN-20/14	99
9. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 1 grudnia 2014 r. sygn. akt BDF1/4900/88/89-90/RN-23-24/AJX/14	106
10. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 26 marca 2015 r. sygn. akt BDF1/4900/108/112/14; BDF1.4800.18.2015	115
11. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 31 lipca 2014 r. sygn. akt BDF1/4900/59/60/14	125
III. Orzeczenia sądów administracyjnych	146
12. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 1933/13	146
13. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2014 r., sygn. akt II GSK 1533/13	166
Indeks wybranych haseł	177

Szanowni Państwo,

Pragniemy Państwu zaprezentować kolejny numer kwartalnika „Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Przedstawiamy Państwu wybór najciekawszych rozstrzygnięć sądów administracyjnych, Głównej Komisji Orzekającej oraz organów orzekających I instancji.

Dokonując wyboru orzeczeń, Redakcja uwzględniła Państwa sugestie dotyczące zagadnień prawnych.

Na państwa opinie i uwagi oczekujemy pod adresem redakcji (00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12) lub pod adresem elektronicznym: [magdalena.zych@mofnet.gov.pl](mailto:magdalenazych@mofnet.gov.pl).

Wersja elektroniczna naszego kwartalnika dostępna jest na stronach internetowych Ministerstwa Finansów: www.mf.gov.pl.

19 sierpnia 2011 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie z dniem 11 lutego 2012 r.

Podstawowym celem tej dużej nowelizacji jest poprawa skuteczności i sprawności egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez usprawnienie postępowania, w tym usprawnienie działania organów orzekających, a także wzmocnienie zapobiegawczej roli postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ponadto, nowelizacja służyć ma uporządkowaniu obowiązujących regulacji oraz zwiększeniu precyzji niektórych przepisów.

Nowelizacja ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczy między innymi: zakresu podmiotowego i przedmiotowego odpowiedzialności, zasad odpowiedzialności oraz kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustawa znowelizowała także regulacje w zakresie postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czynności sprawdzających i postępowania wyjaśniającego, a także zasad wzruszania rozstrzygnięć organów orzekających.

Z wyrazami szacunku

Redakcja

I. Orzeczenia Komisji Orzekających pierwszej instancji

1.

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2014 r. sygn. akt DFP-53-29/2014

Na podstawie art. 135 ust. 1 w związku z art. 51 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) – zwanej dalej „u.o.n.d.f.p.”,

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu w składzie:

Przewodnicząca: Ewa Pudło
Członkowie: Ewelina Kruk-Florkowska
Ewa Zarzecka (spr.)
Protokolant: Regina Tołściuk

przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Kalety, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 listopada 2014 r. sprawy z wnio-

sku Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 22 września 2014 r., nr RDFP/51-52/3/2014 o uznanie Pana (...) – w czasie popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych Dyrektora Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej „(...)” w (...) – za odpowiedzialnego na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i 2 u.o.n.d.f.p. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 u.o.n.d.f.p. polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych, tj. zawarciu przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej „(...)” w (...) (działający w formie zakładu budżetowego) – dalej ZGKiM – umowy z Bankiem Spółdzielczym w (...) o kredyt krótkoterminowy w rachunku bieżącym w wysokości 100.000 zł na okres od 1 marca do 31 grudnia 2013 r. na podstawie umowy nr 10/R1/13/03 z dnia 1 marca 2013 r. oraz aneksu do umowy nr 1/2013 z dnia 15 listopada 2013 r., czym naruszono art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) – zwanej dalej „u.f.p.” – w związku z art. 47 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.) – zwanej dalej „u.s.g.”,

orzeka:

- 1) uznaje Pana (...) za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 u.o.n.d.f.p., polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych, tj. zawarciu przez ZGKiM (działający w formie zakładu budżetowego) umowy z Bankiem Spółdzielczym w (...) o kredyt krótkoterminowy w rachunku bieżącym w wysokości 100.000 zł na okres od 1 marca do 31 grudnia 2013 r. na podstawie umowy nr 10/R1/13/03 z dnia 1 marca 2013 r. oraz aneksu do umowy nr 1/2013 z dnia 15 listopada 2013 r., czym naruszono art. 15 ust. 1 u.f.p. w związku z art. 47 u.s.g., i na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.n.d.f.p. odstępuje od wymierzenia kary,
- 2) na podstawie art. 167 ust. 1 u.o.n.d.f.p. obciążą Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

Pouczenie:

Stosownie do art. 138 ust. 2 i 3 u.o.n.d.f.p., na niniejsze orzeczenie – w terminie 14 dni od daty jego doręczenia – służy odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych za

pośrednictwem Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu.

UZASADNIENIE

Postępowanie przeciwko Obwinionemu Panu (...), pełniącemu w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych (i nadal) funkcję Dyrektora ZGKiM zostało wszczęte na podstawie wniosku o ukaranie złożonego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 22 września 2014 r., sygn. RDFP/51-52/3/2014. Wniosek został sporządzony w oparciu o zawiadomienie złożone przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, który zawiadomił rzecznika I instancji o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w ZGKiM w rozumieniu art. 15 u.o.n.d.f.p. W ocenie Rzecznika z przekazanych przez Zawiadamiającego dokumentów źródłowych wynikało, że Obwiniony – Pan (...) dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych w sposób opisany w części wstępnej wniosku o ukaranie. Po wszczęciu postępowania wyjaśniającego Obwiniony skorzystał z przysługującego prawa do złożenia wyjaśnień.

Występując z wnioskiem o ukaranie, Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, oparł swoje stanowisko na materiale dowodowym przedłożonym przez Zawiadamiającego oraz materiale zebrany w trakcie postępowania wyjaśniającego. Na podstawie zebranych materiałów dowodowych Zastępca Rzecznika zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 15 u.f.p. samorządowy zakład budżetowy wykonuje odpłatnie zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych. Podstawą gospodarki finansowej takiego zakładu jest roczny plan finansowy obejmujący dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Formą finansowania działalności samorządowego zakładu budżetowego są dotacje: przedmiotowe, celowe oraz – w zakresie określonym w odrębnych ustawach – dotacje podmiotowe. Samorządowy zakład budżetowy nie posiada osobowości prawnej, a udzielone na zasadach określonych w art. 47 ust. 1 u.s.g.

przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego pełnomocnictwo do kierowania zakładem dotyczy jedynie bieżącej działalności zakładu, która jest określona w statucie. Zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 Statutu ZGKiM podstawowym źródłem finansowania zakładu są przychody z odpłatnego wykonywania zadań w zakresie: gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi; wodociągów i zaopatrzenia w wodę; kanalizacji; usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych itp. Zgodnie zaś z udzielonym Obwinionemu pełnomocnictwem ma On prawo m.in. zaciągać zobowiązania, ale jedynie w ramach planu finansowego jednostki, którą kieruje.

W ocenie Zastępcy Rzecznika żaden z przepisów u.f.p. oraz Statutu nie przewiduje możliwości zaciągania przez samorządowe zakłady budżetowe zobowiązań z tytułu kredytów bankowych oraz finansowania z tego źródła kosztów działalności zakładu. Z tych względów Zastępca Rzecznika wniósł, jak w części wstępnej wniosku.

Na rozprawę w dniu 18 listopada 2014 r. Obwiniony stawiał się osobiście. W trakcie rozprawy złożył obszernie wyjaśnienia. W składanych wyjaśnieniach odniósł się zarówno do trudnej sytuacji finansowej ZGKiM, ale również do braku możliwości wsparcia finansowego przez Gminę (...). Poza wskazaniem na przejściowe problemy finansowe, Obwiniony podniósł kwestię obowiązku zapewnienia ciągłości dostarczania usług przez ZGKiM oraz obowiązku regulowania zaciągniętych zobowiązań. Obwiniony wyjaśnił: „(...) *zobowiązania musimy płacić terminowo co miesiąc (ZUS, Urząd Skarbowy, wypłaty). Nie ukrywam, że zrozumiałem, że zrobiliśmy źle. Zaryzykowałem, bo musiałem poświadczyć swoim majątkiem. Nie zawahałem się, bo wiedziałem, że nie możemy pozwolić sobie na to, żeby zwolnić część załogi. Przez kilkanaście lat inwestowaliśmy w tych pracowników. Są to dobrze wyszkoleni ludzie i ciężko byłoby później pozyskać takich pracowników, którzy też zgodziliby się na takie wynagrodzenia (...) Musimy utrzymać ciągłość w dostarczaniu przede wszystkim wody, odbioru ścieków i innych czynności, których dokonujemy. Wykonujemy też remonty bieżące mieszkań socjalnych i komunalnych, którymi zarządzamy z ramienia gminy. Akurat w tym momencie zdarzyło się, że tych pieniędzy nie było na koncie i trochę było nerwowo. Próbowalem różnych rozwiązań. Teraz już dotarło to do mnie, że należałoby wcześniej występować. Nie zawsze wcześniej taka sytuacja się zapowiada. Nieraz z dnia na dzień jest jakieś załamanie i wtedy trzeba szybko reagować i nieraz jest to ryzykowne*”. Ponadto Obwiniony wyjaśnił: „*nie ukrywam, że pełnomocnictwo, które otrzy-*

małem od Burmistrza trochę mnie i radcę zwiodło. Odbyły się dwa spotkania w obecności kierownictwa banku, pani skarbnik i burmistrza. Na pewno odbyły się takie spotkania i wszyscy wyrazili chęć, zgodę. Nikt nie widział żadnych przeciwwskazań. Bank niczego nie podważył i to właśnie mnie zwiodło. Po głębszej analizie okazało się, że posunąłem się trochę za daleko”.

Zastępca Rzecznika po wysłuchaniu wyjaśnień Obwinionego sformułował ostateczny wniosek o ukaranie, w którym ze względu na szczególne okoliczności wnioskował o odstąpienie od wymierzenia kary. W ocenie Zastępcy Rzecznika Obwiniony popełniając czyn naruszenia dyscypliny finansów publicznych kierował się szlachetnymi pobudkami (zapewnienie ciągłości działania jednostki, zapobieżenie ewentualnym zwolnieniom zatrudnionych pracowników).

Po wnikliwej analizie całości materiału dowodowego, uwzględniającego wyjaśnienia Obwinionego złożone w trakcie postępowania prowadzonego przez Zastępcę Rzecznika oraz po wysłuchaniu wyjaśnień Obwinionego, Komisja Orzekająca zważyła co następuje:

Stosownie do art. 19 ust. 2 u.o.n.d.f.p. odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Zgodnie z orzecznictwem Głównej Komisji Orzekającej „do przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych konieczne jest zarówno formalne naruszenie przepisu prawa, ale także udowodnienie winy po stronie konkretnego sprawcy” (orzeczenie GKO z dnia 28 stycznia 2013 r., sygn. BDF1/4900/115/114/12/3299). Komisja Orzekająca uznała, że fakt popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 u.o.n.d.f.p., jest należycie udokumentowany, a osobista odpowiedzialność Obwinionego nie budzi wątpliwości.

Materiał dowodowy wskazuje, że dnia 1 marca 2013 r. została zawarta umowa o kredyt w rachunku bieżącym nr 10/R1/13/03 pomiędzy ZGKiM reprezentowanym przez Pana (...) a Bankiem Spółdzielczym w (...) Oddział (...) w kwocie 100.000 zł na okres od 1 marca 2013 r. do 28 lutego 2014 r. Natomiast dnia 15 listopada 2013 r. został zawarty – również przez Pana (...) – aneks nr 1/2013 do przedmiotowej umowy, którym skrócono termin spłaty zaciągniętego kredytu do dnia 31 grudnia 2013 r.

Zdaniem Zastępcy Burmistrza pełniący funkcję dyrektora ZGKiM – Pan (...) *„dysponuje dużą wiedzą techniczną związaną z utrzymaniem i eksploatacją sieci wodociągowej i urządzeń sanitarnych, przeszedł różne szczeble zawodowe od brygadzysty i kierownika oczyszczalni ścieków do dyrektora zakładu. Spełnia wymogi merytoryczne i formalne niezbędne na stanowisku dyrektora, bardzo profesjonalnie zarządza zakładem. Nie był nigdy karany karami porządkowymi ani za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”*.

Jak wynika z wyjaśnień, Obwiniony, zawierając umowę z bankiem na kredyt krótkoterminowy w rachunku bieżącym, nie był świadomy faktu zaciągnięcia zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych, ponieważ był przekonany, że działał na podstawie pełnomocnictwa udzielonego w formie pisemnej przez Burmistrza Miasta i Gminy (...) oraz art. 261 u.f.p.

Można więc uznać, że Obwiniony był w błędzie co do prawa. W ocenie Komisji Orzekającej nieświadomość Obwinionego co do elementów rzeczywistości objętych ustawowym znamieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie stanowi o braku winy i nie zwalnia go od odpowiedzialności za wskazane naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony mógłby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyby dołożył należytej staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

Podpisując w dniu 1 marca 2013 r. umowę o kredyt w rachunku bieżącym oraz aneks do tej umowy w dniu 15 listopada 2013 r. Obwiniony zaciągnął zobowiązanie z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Zobowiązania z tytułu kredytów w imieniu jednostki samorządu terytorialnego zaciąga organ wykonawczy samorządu, a kierownicy jednostek niemających osobowości prawnej działają w oparciu o pełnomocnictwo (upoważnienie) pochodzące od organu wykonawczego. Zakład budżetowy nie posiada osobowości prawnej, a udzielone jej kierownikowi, na podstawie art. 47 u.s.g., upoważnienie do kierowania jednostką dotyczy bieżącej działalności zakładu, określonej w statucie.

Jak wskazał w swoim orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny *„Komunalne zakłady budżetowe są jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi odrębnej od macierzystej jednostki samorządu terytorialnego podmioto-*

wości (zdolności prawnej). Działają zatem – jako niesamoistne formy organizacyjnoprawne gospodarki komunalnej – w ramach osobowości prawnej macierzystej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 47 ust. 1 u.s.g. kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta. Zatem kierownik komunalnego zakładu budżetowego nie reprezentuje w obrocie cywilnoprawnym kierowanego przez siebie zakładu budżetowego jako takiego lecz macierzystą jednostkę samorządu terytorialnego, o ile otrzymał od niej stosowne pełnomocnictwo. Komunalne zakłady budżetowe, nieposiadające odrębnej osobowości prawnej, występują w obrocie prawnym w imieniu i na rzecz macierzystej jednostki samorządu terytorialnego. Brak przymiotu osobowości prawnej uniemożliwia uznanie działalności zakładu jako aktywności prowadzonej w jego imieniu, a więc także na jego rachunek” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 marca 2014 r., sygn. II GSK 75/13). Zgodnie z art. 15 u.f.p. samorządowy zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych z zastrzeżeniem finansowania działalności zakładu z dotacji przedmiotowych, celowych oraz podmiotowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach. Z § 4 ust. 1 i 2 Statutu ZGKiM wynika, że podstawowym źródłem finansowania zakładu są przychody z odpłatnego wykonywania zadań w zakresie: gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz targowisk i hal targowych oraz że ZGKiM może otrzymywać z budżetu Gminy dotacje przedmiotowe i celowe zgodnie z zasadami określonymi w u.f.p.

Komisja Orzekająca podziela zatem stanowisko Zastępcy Rzecznika, że żaden z przepisów u.f.p. oraz Statutu ZGKiM nie przewiduje możliwości zaciągania przez samorządowe zakłady budżetowe zobowiązań z tytułu kredytów bankowych oraz finansowania z tego źródła kosztów działalności zakładu. Zdaniem Komisji Orzekającej tylko organ wykonawczy może zaciągnąć zobowiązanie z tytułu kredytu i z tych środków może przekazać zakładowi budżetowemu dotację na finansowanie jego działalności. Udzielone w dniu 9 lipca 2012 r. przez Burmistrza pełnomocnictwo nie mogło stanowić podstawy zaciągnięcia przez Obwinionego przedmiotowego zobowiązania, ponieważ dotyczyło ono zobowiązań zaciąganych w ramach planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego.

Za popełnienie czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialność ponosi Pan (...), jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych (samorządowego zakładu budżetowego), jaką jest ZGKiM, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.o.n.d.f.p., podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Pan (...), jako Dyrektor ZGKiM (kierownik jednostki sektora finansów publicznych), stosownie do art. 53 ust. 1 u.f.p., jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, a więc także za zgodne z obowiązującymi przepisami zaciąganie zobowiązań.

Aby zarzucony czyn skutkował odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, musi wypełniać znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Z tej przyczyny Komisja Orzekająca, w niniejszej sprawie, w pełni podziela stanowisko Głównej Komisji Orzekającej, zgodnie z którym z treści przepisu art. 15 u.o.n.d.f.p. wynika że *„dla bytu naruszenia, o którym w nim mowa, istotny jest wyłącznie sam fakt przekroczenia upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania”* (orzeczenie GKO z dnia 11 lipca 2011 r., sygn. BDF1/4900/48/54/11/15), co oznacza, że w przypadku zaciągnięcia zobowiązania z naruszeniem stosownego upoważnienia, osoba odpowiedzialna narusza dyscyplinę finansów publicznych.

Reguły zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych określa, co do zasady, przepis art. 46 u.f.p., zgodnie z którym jednostki te mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. Limit zaciąganych zobowiązań stanowił więc plan finansowy ZGKiM.

Komisja Orzekająca nie podziela stanowiska Zastępcy Rzecznika, co do naruszenia przez Obwinionego art. 261 u.f.p., gdyż przepis ten dotyczy kierownika samorządowej jednostki budżetowej.

Komisja Orzekająca, odstępując od wymierzania kary, wzięła pod uwagę bardzo dobrą opinię Zastępcy Burmistrza o wywiązywaniu się przez Pana (...) z obowiązków służbowych, dotychczasową niekaralność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz okoliczności sprawy, a w szczególności przekonanie Obwinionego o działaniu na podstawie udzielonego przez

Burmistrza Miasta i Gminy (...) pełnomocnictwa. Obwiniony niezwłocznie, po zorientowaniu się w trudnej sytuacji finansowej ZGKiM, podjął działania mające na celu odzyskanie płynności finansowej przez Zakład (poinformował organ założycielski o przejściowych problemach finansowych ZGKiM, podjął rozmowy z organami Gminy w sprawie możliwości dofinansowania ZGKiM). Komisja wzięła również pod uwagę pobudki, jakimi kierował się Obwiniony zaciągając przedmiotowy kredyt (utrzymanie płynności finansowej ZGKiM, nieprzerwanie wykonywanej działalności statutowej Zakładu w zakresie świadczonych usług, troska o utrzymanie dotychczasowego i stałego zatrudnienia). Komisja Orzekająca stwierdziła, że czyn Obwinionego w istocie nie spowodował znacznego uszczerbku dla finansów publicznych, lecz z całą pewnością zakłócił ich porządek i naruszył podstawowe zasady, które regulują gospodarowanie środkami publicznymi

Komisja Orzekająca uznała, że sam fakt prowadzenia postępowania w niniejszej sprawie spełnił już wobec Obwinionego podstawowy cel postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jakim – według Komisji – jest osiągnięcie w stosunku do Obwinionego celu zapobiegawczego. Komisja Orzekająca podziela pogląd Głównej Komisji Orzekającej, zgodnie, z którym: *„Przepis art. 36 ustawy reguluje instytucję nadzwyczajnego złagodzenia kary oraz odstąpienia od jej wymierzenia. Za zastosowaniem obu tych instytucji przemawiają te same przesłanki, które wskazane zostały jako okoliczności wpływające na wymiar kary [...], a mianowicie: rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy. Użycie spójnika “lub” sprawia, że dla złagodzenia kary lub odstąpienia od jej wymierzenia wystarczające jest zaistnienie bądź przesłanek podmiotowych (odnoszących się do osoby sprawcy) bądź też tylko przedmiotowych (przedmiotowych zakresie okoliczności czynu). Możliwa jest również inna sytuacja, w której organ orzekający uwzględni zarówno przesłanki podmiotowe, jak i przedmiotowe [...]. Z wykładni gramatycznej art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w żadnym wypadku nie wynika nakaz stosowania przez organ orzekający gradacji rozstrzygnięć [...]. Rodzaj rozstrzygnięcia stanowi przedmiot uznania organu orzekającego – oczywiście w granicach określonych w ustawie”* (orzeczenie GKO z dnia 25 września 2006 r., sygn. DF/GKO-4900-48/61/RN-25/06/1364).

Koszty, jakimi obciążono Obwinionego, ustalono na podstawie art. 167 ust. 1 u.o.n.d.f.p., który stanowi, iż każdy uznany za odpowiedzialnego za na-

ruszenie dyscypliny finansów publicznych zwraca – na rzecz Skarbu Państwa – koszty postępowania. Koszty te określa się ryczałtowo w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia.

2.

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 16 grudnia 2014 r. sygn. akt RIO.XII.53-41/2014

Regionalna Komisja Orzekająca w składzie:

Przewodniczący: Krzysztof Mościbrocki
Członkowie: Katarzyna Grochowska-Leśniarek
Arkadiusz Zaczek
Protokolant: Adriana Krassowska

przy udziale Sebastiana Budzyła – Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 grudnia 2014 r. sprawy wynikającej z wniosku Z-cy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie – zwanego dalej Z-ca Rzecznika, z dnia 7 listopada 2014 r. o ukaranie:

(...), zam. przy ul. (...), Powiatowego Lekarza Weterynarii, Powiatowy Inspektorat z siedzibą (...), zatrudnionego przez Starostę (...), ul. (...), obwinionego o to, że naruszył dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że:

1) dokonał wydatku Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w (...) ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z planu wydatków na 2013 r. poprzez:

- opłacenie w dniu 2 sierpnia 2013 r. faktury VAT nr F00095/2013-FVS z dnia 10 lipca 2013 r. za korzystanie z programu Budżet Centralny – III kwartał opiewającej na kwotę 240,00 zł, czym przekroczono obowiązujący na dzień dokonania zapłaty plan finansowy w rozdziale 01022 w § 4300 o kwotę 143,96 zł; czym naruszył art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.);

- tj. o czyn z art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

2) dokonał wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków poprzez:

- zapłatę w dniu 13 grudnia 2013 r. kwoty 1 549,80 zł z tytułu przedpłaty za aktualizację dostępu do portali prawniczych, których zlecenie dokumentowała faktura VAT nr Fa/00036078/2013 wystawiona w dniu 17 grudnia 2013 r.;

czym naruszył § 15 ust. 6 rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. z 2010 r. Nr 241, poz. 1616); tj. o czyny z art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

3) zaciągnął zobowiązania bez upoważnienia określonego planem finansowym poprzez:

- podpisanie w dniu 2 stycznia 2013 r. umowy zlecenia nr 1/2013 na usługę sprzątania na kwotę 8 040,00 zł (670,00 zł x 12 miesięcy), czym przekroczono obowiązujący na dzień zaciągnięcia zobowiązania plan finansowy w § 4170 na kwotę 40,00 zł;

- podpisanie w dniu 14 stycznia 2013 r. umowy zlecenia na usługi informatyczne na kwotę 1800,00 zł (150,00 zł x 12 miesięcy), czym przekroczono obowiązujący na dzień zaciągnięcia zobowiązania plan finansowy w § 4170 na łączną kwotę 1840,00 zł;

czym naruszono art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.); tj. o czyn z art.

15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

- 4) nieterminowo opłacił w dniu 10 kwietnia 2013 r., z przekroczeniem terminu, który upłynął dnia 10 kwietnia 2013 r., należnej za marzec 2013 r. składki na Fundusz Pracy w kwocie 384,47 zł; czym naruszył art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2013 r., poz. 674 z późn. zm.), w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1442 z późn. zm.); tj. o czyn z art. 14 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 19 ust. 1 i ust. 2, art. 24 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 46 pkt 4, art. 51 pkt 1, ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529), zwanej dalej – ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

orzeka:

I. Uznaje Pana (...) zam. przy ul. (...), pełniącego w czasie popełnienia zarzucanych czynów funkcję Powiatowego Lekarza Weterynarii, Powiatowy Inspektorat Weterynarii z siedzibą (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

- 1) z art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że dokonał wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z planu wydatków Powiatowego Inspektoratu Weterynarii na 2013 r. poprzez:
- opłacenie w dniu 2 sierpnia 2013 r. faktury VAT nr F00095/2013-FVS z dnia 10 lipca 2013 r. za korzystanie z programu Budżet Centralny – III kwartał opiewającej na kwotę 240,00 zł, czym przekroczono obowiązujący na dzień dokonania zapłaty plan finansowy Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w rozdziale 01022 w § 4300 o kwotę 143,96 zł, czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.),
- 2) z art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że dokonał wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków poprzez: zapłatę w dniu 13 grudnia 2013 r. kwoty 1 549,80

zł z tytułu przedpłaty za aktualizację dostępu do portali prawniczych, których zlecenie dokumentowała faktura VAT nr Fa/00036078/2013 wystawiona w dniu 17 grudnia 2013 r., czym naruszono § 15 ust. 6 rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. z 2010 r. Nr 241, poz. 1616),

3) z art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że zaciągnął zobowiązania bez upoważnienia określonego planem finansowym poprzez:

- podpisanie w dniu 2 stycznia 2013 r. umowy zlecenia nr 1/2013 na usługę sprzątania na kwotę 8 040,00 zł (670,00 zł x 12 miesięcy), czym przekroczone obowiązujący na dzień zaciągnięcia zobowiązania plan finansowy w § 4170 o kwotę 40,00 zł;
- podpisanie w dniu 14 stycznia 2013 r. umowy zlecenia na usługi informatyczne na kwotę 1 800,00 zł (150,00 zł x 12 miesięcy), czym przekroczone obowiązujący na dzień zaciągnięcia zobowiązania plan finansowy w § 4170 o kwotę 1800,00 zł, czym naruszono art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.),

4) z art. 14 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że nieterminowo opłacił w dniu 10 kwietnia 2013 r., z przekroczeniem terminu, który upłynął dnia 5 kwietnia 2013 r., należnej za marzec 2013 r. składki na Fundusz Pracy w kwocie 384,47 zł, czym naruszono art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2013 r., poz. 674 z późn. zm.), w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1442 z późn. zm.).

II. Na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstępuje od wymierzenia kary Panu (...).

III. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obciąża Pana (...) obowiązkiem uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł (słownie: dwieście dziewięćdziesiąt jeden złotych i siedemdziesiąt jeden groszy).

Pouczenie:

Stosownie do art. 137 ust. 5 oraz art. 138 ust. 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – od niniejszego orze-

czenia służy stronom prawo wniesienia odwołania do Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia, za pośrednictwem tutejszej Regionalnej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

W zawiadomieniu złożonym dnia 14 lipca 2014 r., znak FK-V.1611.5.2014 Pani Grażyna Kluge, Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski poinformowała o naruszeniach dyscypliny finansów publicznych w Powiatowym Inspektoracie Weterynarii w (...).

Zawiadamiająca wskazała na nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli problemowej dotyczące dokonania wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia do dokonywania wydatków oraz dokonania wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, zaciągnięcia zobowiązania bez upoważnienia określonego planem finansowym oraz terminowego opłacenia składki na Fundusz Pracy, a także terminowego odprowadzenia na rachunek Ministerstwa Finansów Departamentu Budżetu Państwa dochodów budżetu państwa.

Z-ca Rzecznika postanowieniem z dnia 9 października 2014 r. po przeprowadzeniu czynności sprawdzających wszczął postępowanie wyjaśniające wobec Pana (...)

W dniu 7 listopada 2014 r. Z-ca Rzecznika, skierował do Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej, wniosek o ukaranie, zarzucając Obwionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegające na:

- dokonaniu wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z planu wydatków,
- dokonaniu wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków,
- zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego planem finansowym
- nieterminowym opłaceniu w dniu 10 kwietnia 2013 r., z przekroczeniem terminu, który upłynął dnia 10 kwietnia 2013 r., należnej składki na Fundusz Pracy.

W uzasadnieniu do wniosku o ukaranie Z-ca Rzecznika, omawiając 1 i 2 objęty wnioskiem o ukaranie czyn stwierdził, że: „W przedmiotowej sprawie popełniono czyny polegające na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia oraz dokonaniu wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Analizując w/w zarzuty należy wskazać, że zakres upoważnienia do dokonywania wydatków określa art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.). W w/w przepisie zapisana została generalna zasada określająca cele i wysokość wydatków jednostki finansów publicznych. Stanowi, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Uzupełnieniem tej reguły jest kolejny przepis art. 44 ustawy o finansach publicznych. Ust. 2 zakłada, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

W świetle powyższego wydatek musi się mieścić w ustalonym budżecie lub planie finansowym, w nieprzekraczalnym limicie wydatków, stanowiącym nieprzekraczalną górną granicę kwoty dopuszczonej do wydatkowania. Przy kwalifikacji czynu z art. 11 ustawy o odpowiedzialności... dotyczącego przekroczenia upoważnienia należy wobec tego ustalić, czy łącznie występują dwa zdarzenia, tj. wydatkowanie środków (treść w/w ustawy o finansach publicznych wskazuje, iż pojęcie wydatek rozumieć trzeba zgodnie z ekonomicznym znaczeniem tego terminu, a zatem jako rozchód środków pieniężnych z kasy lub z rachunku bankowego, czyli rzeczywisty wypływ środków z jednostki (patrz Podręczna encyklopedia rachunkowości, s. 672) i przekroczenie wielkości określonego w obowiązującym planie finansowym wydatku (podobnie Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 10 marca 2011 r. sygn. akt BDF1/4900/119/131/RN-29/10/62).”

Zebrany w sprawie materiał dowody zdaniem Z-cy Rzecznika potwierdza, „(...) że w przedmiotowej sprawie miało miejsce naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż wydatkowano wskazane w zarzucie środki z przekroczeniem upoważnienia do dokonywania wydatków. Zarzucany czyn popełnił Powiatowy Lekarz Weterynarii. Obwiniony nie kwestionował faktu, że zarzucany czyn miał miejsce. Płacił za wymienioną fakturę, mimo że plan

finansowy jednostki nie przewidywał w danym dniu możliwości dalszych wydatków. Brak weryfikacji wykonania planu doprowadził do popełnienia naruszenia. Wykonując objęty zarzutem wydatek nie dołożył należytej staranności, gdyż nie zbadał, czy na dany cel Inspektorat posiada wystarczające środki. Lekkoomyślnie zawierzył Głównej księgowej bezpodstawnie zakładając, że podjęte działania nie jest są obarczone wadami.

Odnosnie naruszenia przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków trzeba wskazać, że judykatura uznaje, iż czynem mieszczącym się w tym zakresie jest także wydatkowanie środków publicznych niezgodnie z obowiązującymi przepisami (podobnie Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 31 stycznia 2013 r. BDF1/4900/114/112-113/12/95).

Stosownie do § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. z 2010 r. Nr 241, poz. 1616) zaliczki mogą być udzielane wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach.

W opisanym zarzutem drugim przypadku okoliczność taka nie zachodziła, a wobec tego Obwiniony nie mógł dokonywać stosownych przedpłat. (...) swym postępowaniem naruszył więc bezwzględną zasadę, iż kierownik jednostki działającej w oparciu o publiczne środki finansowe nie może nimi dysponować z naruszeniem ogólnie obowiązujących reguł prawa.”

W uzasadnieniu do wniosku o ukaranie Z-ca Rzecznika, omawiając 3 z czynów objęty wnioskiem o ukaranie stwierdził, że: „należy zauważyć, iż ustawa o finansach publicznych określa zasady planowania i dysponowania środkami publicznym. Ściśle wytycza reguły postępowania związane z zaciąganiem zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego. Art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 w/w ustawy, który zakłada, że jednostki realizujące program wieloletni mogą zaciągać zobowiązania

w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu oraz z zastrzeżeniem art. 153 w/w ustawy dotyczącego uprawnienia ministra finansów do udzielenia zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej, projekcie finansowanych z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), wydatkach bieżących lub inwestycyjnych oraz w programie wieloletnim.

Uchybienie powyższym przepisom ustawy o finansach publicznych skutkuje jednocześnie naruszeniem dyspozycji art. 15 ustawy o odpowiedzialności..., który stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Podkreślić trzeba, że z obowiązujących przepisów prawa wynika nakaz zaciągania zobowiązań w granicach środków ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Obowiązkiem osób działających w imieniu jednostki sektora finansów publicznych przed zaciągnięciem zobowiązania jest ustalenie, czy swobodnie mogą dysponować określonymi środkami – bez naruszenia ogólnie obowiązujących reguł prawa. Zaniechanie działań w tym zakresie dowodzi, że Obwiniony co najmniej godził się na wystąpienie zarzucanego czynu. Jego bierność w tym zakresie doprowadziła do wystąpienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Dodać trzeba również, że podnoszone przez (...) okoliczności uzasadniające zawarcie jednej z zakwestionowanych umów – korzystna oferta – nie wyłączają nakazu zaciągania zobowiązań w granicach środków ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.”

Uzasadniając czwarty z zarzutów Z-ca Rzecznika stwierdził, że „W myśl art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2013 r., poz. 674 z późn. zm.) składki na Fundusz Pracy opłaca się za okres trwania obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych w trybie i na zasadach przewidzianych dla składek na ubezpieczenia społeczne.

Stosownie do art. 47 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2013 r., poz.1442 z późn. zm.) płatnik składek przesyła w tym samym terminie deklarację rozliczeniową, imienne raporty miesięczne oraz opłaca składki za dany miesiąc, z zastrzeżeniem ust. 1a, 2a i 2b, nie później niż do 5 dnia następnego miesiąca - dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. W świetle powyższego należy stwierdzić, że Powiatowy Lekarz Weterynarii w (...), jak każdy pracodawca, każdy płatnik zobligowany jest i był do odprowadzania za zatrudnionych pracowników należnych składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Nie zrobił jednak tego w określonym przez prawo terminie. (...) „Stanowi to naruszenie art. 14 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Za wyżej opisane czyny Z-ca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o wymierzenie Obwinionemu (...) karę nagany .

Obwiniony nie był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie art. 113 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Przewodniczący Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Olsztynie zarządził w dniu 19 listopada 2014 r. doręczenie odpisu wniosku Obwinionemu.

Na rozprawę w dniu 16 grudnia 2014 r. stawili się: Z-ca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Sebastian Budzyła, Obwiniony (...). Z-ca Rzecznika wniósł o korektę wniosku o ukaranie w pkt 4 petitum: „termin zapłaty składki na Fundusz Pracy minął 5 kwietnia 2013 r. a nie 10 kwietnia 2013 r.”

Na rozprawie Obwiniony wniósł o zastosowanie art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych lub też o zastosowanie środka nadzwyczajnego, odstąpić od wymierzenia kary.

Komisja ustaliła następujący stan faktyczny:

Powiatowy Inspektorat Weterynarii w (...) w dziale 010 rozdziale 01022 § 4300 dysponował planem finansowym wydatków Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w (...) na dzień 2 sierpnia 2013 r. w wysokości 17500 zł (k. 13).

(...), Powiatowy Lekarz Weterynarii, kierownik jednostki, Powiatowy Inspektorat Weterynarii w (...), zdecydował o zapłacie w dniu 2 sierpnia 2013 r. faktury VAT nr F00095/2013-FVS z dnia 10 lipca 2013 r. za korzystanie z programu Budżet Centralny – III kwartał opiewającej na kwotę 240,00 zł (k. 15),

(...), Powiatowy Lekarz Weterynarii dokonał wydatku poprzez zapłatę w dniu 13 grudnia 2013 r. kwoty 1 549,80 zł z tytułu przedpłaty za aktualizację dostępu do portali prawniczych, których zlecenie dokumentowała faktura VAT nr Fa/00036078/2013 wystawiona w dniu 17 grudnia 2013 r. - w dniu 13 grudnia 2013 r. (k. 41).

Powiatowy Inspektorat Weterynarii w (...) w dziale 010 rozdziale 01034 § 4170 dysponował w 2013 r. planem finansowym wydatków na dzień 14 stycznia 2013 r. w wysokości 8000 zł (k. 67-68).

(...), Powiatowy Lekarz Weterynarii, kierownik jednostki, Powiatowy Inspektorat Weterynarii w (...), zaciągnął zobowiązania na rzecz Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w (...) poprzez:

- podpisanie w dniu 2 stycznia 2013 r. umowy zlecenia nr 1/2013 na usługę sprzątnięcia na kwotę 8 040,00 zł (670,00 zł x 12 miesięcy) (k. 30-31),
- podpisanie w dniu 14 stycznia 2013 r. umowy zlecenia na usługi informatyczne na kwotę 1 800,00 zł (150,00 zł x 12 miesięcy) (k. 32). Łącznie 9840 zł.
- Ponadto wyżej wymieniony opłacił w dniu 10 kwietnia 2013 r., z przekroczeniem terminu, który upłynął dnia 5 kwietnia 2013 r., należną za marzec 2013 r. składkę na Fundusz Pracy w kwocie 384,47 zł (k. 5 i 87).

Komisja zważyła co następuje:

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 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. W przedmiotowej sprawie, przy orzekaniu zastosowano ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529), gdyż zarówno ustawa o finansach publicznych, jak i ustawa

o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązująca w czasie popełnienia naruszenia, nie są względniejsze dla Obwinionych.

Regionalna Komisja Orzekająca, biorąc pod uwagę przepis art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych postanowiła orzekać na podstawie przepisów obowiązujących w czasie orzekania, gdyż przepisy obowiązujące w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie są względniejsze dla sprawców. Dotyczy to zarówno przepisów ustawy określających przypisane Obwinionym naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak i przepisów naruszonego prawa materialnego.

W myśl art. 4 pkt 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych, a także pracownicy tych jednostek, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych.

Zgodnie z art. 53 ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Kierownik może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki.

Stosownie do art. 9 pkt 2 ustawy o finansach publicznych Powiatowym Inspektoracie Weterynarii w (...) należy do sektora finansów publicznych.

Z zakresu czynności głównej księgowej (k.93) nie wynika aby Obwiniony powierzył obowiązki w zakresie gospodarki finansowej.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Oznacza to, że jednostka sektora finansów publicznych nie może wydatkować kwot wyższych niż kwoty zawarte w zatwierdzonym planie finansowym. W trakcie roku budżetowego wydatki mogą ulec zwiększeniu tylko po uprzedniej zmianie planu finansowego.

Odnośnie pierwszego z zarzutów z wniosku Z-cy Rzecznika bezsporne jest, że plan finansowy wydatków Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w (...) w dziale 010 rozdziale 01022 § 4300 na dzień 2 sierpnia 2013 r. wynosił 17500 zł a wykonanie 17643,96 zł. W ramach tego działu i rozdziału, plan finansowy został przekroczony. Faktu tego nie kwestionował Obwiniony. Nie można zgodzić się z wnioskiem Obwinionego, że nie miał on bezpośredniego wpływu na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż w dniu dokonania wydatku tj. 2 sierpnia 2013 r. był na urlopie, to należy stwierdzić, że w dniu 10 lipca zatwierdził fakturę do zapłaty.

Odnośnie drugiego z zarzutów z wniosku Z-cy Rzecznika bezsporne jest, że Obwiniony dokonał zapłaty w dniu 13 grudnia 2013 r. kwoty 1 549,80 zł z tytułu przedpłaty za aktualizację dostępu do portali prawnych, których zlecenie dokumentowała faktura VAT nr Fa/00036078/2013 wystawiona w dniu 17 grudnia 2013r.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej odnośnie naruszenia przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków trzeba wskazać, że judykatura uznaje, iż czynem mieszczącym się w tym zakresie jest także wydatkowanie środków publicznych niezgodnie z obowiązującymi przepisami (podobnie Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 31 stycznia 2013 r. BDF1/4900/114/112-113/12/95).

Wydatek ze środków publicznych musi być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44 ust. 2 u.f.p.). Złamanie tej reguły i wydatkowanie środków z naruszeniem przepisów (w szczególności ustaw, umów międzynarodowych, aktów wykonawczych, umów cywilnoprawnych) dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Upoważnienie do dokonywania wydatków ze środków publicznych wynikać musi w pierwszej kolejności z dyspozycji wyznaczonej przez uregulowania prawne, a dopiero w drugiej - z uregulowań finansowych. Upoważnienia prawne wynikają bezpośrednio z nakazów bądź z zakazów zawartych w przepisach prawa materialnego. Uregulowania prawno-finansowe odnoszące się do zakresu upoważnienia i zakresu dokonywania wydatków ze środków publicznych zawiera ustawa o finansach publicznych. Przepisy te mają charakter *lex*

specialis w stosunku do przepisów prawa materialnego. Uszczegółowiają one bowiem sam sposób dokonywania wydatku, a mianowicie precyzują, że wydatki te mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalanych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego lub planie finansowym jednostki. Jeżeli zakaz dokonania danego rodzaju wydatku wynika z przepisu prawa materialnego - to zarówno umieszczenie go w planie finansowym jednostki, jak i dokonanie takiego wydatku jest nieuprawnione (orzeczenie GKO z dnia 10 grudnia 2009 r., BDF1/4900/81/82/09/2763).

Wydatku ze środków publicznych można dokonać jedynie w oparciu o konkretny tytuł prawny, kompetencja do dokonywania wydatków ze środków publicznych musi wynikać w pierwszej kolejności z dyspozycji wyznaczonej przez uregulowania prawne (z nakazów bądź zakazów zawartych w przepisach prawa materialnego), a dopiero w drugiej kolejności - z uregulowań finansowych. Komentarz do art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Ludmiła Lipiec-Warzecha.

Stosownie do § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. z 2010 r. Nr 241, poz. 1616) zaliczki mogą być udzielane wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach.

Zgodnie z art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, 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.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej nie doszło w kierowanej przez Obwinionego jednostce do powierzenia czynności dokonywania wydatków budżetowych na rzecz głównej księgowej, co zwalniałoby Obwinionego (...) od odpowiedzialności. Fakt, iż czynności techniczne związane z dokonywaniem zapłaty zobowiązań realizowały inne osoby nie ma znaczenia. Jak wielokrotnie podkreślała Główna Komisja Orzekająca w swych orzeczeniach, wydatku dokonuje ten, kto zgodnie z własną wolą rozporządza środkami finansowymi. Natomiast samo wykonanie dyspozycji środkami pieniężnymi nie może być

utożsamiane z dokonaniem wydatku w rozumieniu art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż brak w takim zachowaniu elementu oświadczenia woli. Jest to czynność organizacyjno-techniczna a nie decyzyjna.

Zakres upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych wyznaczają limity określone w obowiązującym budżecie lub planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych - zgodnie z unormowaniami art. 44 ust. 1, art. 52 ust. 1 pkt 2 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych - w szczególności: dział - rozdział - paragraf klasyfikacji budżetowej. Dział i rozdział klasyfikacji budżetowej określają, bowiem rodzaj działalności, a dopiero paragraf wskazuje rodzaj „wydatku” - art. 39 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Upoważnieniem do dokonywania wydatków przez kierownika jednostki jest, zatem zatwierdzony przez dysponenta części budżetowej, plan finansowy sporządzony w wymaganym układzie. Poszczególne podziałki klasyfikacji budżetowej określają rodzaje i cel wydatków budżetowych i stanowią zakres upoważnienia do dokonywania danego rodzaju wydatków ze środków publicznych.

Zgodnie z art. 44 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych wydatków. Oznacza to, iż zakresem upoważnienia jest nie tylko ogólny poziom wydatków w jednostce, ale również limit ustalony dla poszczególnych rodzajów wydatków.

Nie ulega zatem wątpliwości, iż limit wydatków określony w konkretnym paragrafie planu finansowego stanowi zakres kwotowy upoważnienia do dokonania wydatków danego rodzaju, orzeczenie GKO z dnia 10 października 2013 r., sygn. akt BDF1/4900/44/49/13/RWPD-42380.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej za utrwaloną linią orzecniczą GKO przepis art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie ogranicza się wyłącznie do braku lub przekroczenia upoważnienia wynikającego z planu finansowego jednostki sektora finansów publicznych. Upoważnienie do dokonania wydatku jest kompetencją wyini-

kającą z planu finansowego jednostki. Ustawa o finansach publicznych w art. 44 jednoznacznie wskazuje, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i wysokościach określonych w uchwale budżetowej, planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych a jednostka ta powinna rzetelnie dokonywać ustalenia zaangażowania środków finansowych, przez co możliwe jest stwierdzenie konieczności dokonania zmian w uchwale budżetowej planie finansowym jednostki lub też brak możliwości zaciągania zobowiązań, które mają być regulowane w danej podziałce klasyfikacji budżetowej, orzeczenie GKO z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt BDF1/4900/38/43/13/RWPD-37774.

W opinii doktryny „Podstawowymi kryteriami, zatem, pozwalającymi określić zakres upoważnienia są cel (przeznaczenie) i wysokość wydatków wynikające z ustalonych przez odpowiednie organy i w sposób przewidziany przepisami planach finansowych i budżetach”, T. Robaczyński, P. Gryśka: *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 126. Ponadto „Zakres upoważnienia do dokonywania wydatków wyznaczony jest zarówno ogólną kwotą przewidzianych w planie lub budżecie wydatków, jak też wielkościami ujętych w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej wydatków, T. Robaczyński, P. Gryśka: *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 127. Nadto w Komentarzu do zmiany art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Ludmiły Lipiec-Warzecha wg. stanu na dzień 15 lutego 2010 r. czytamy, „W przeciwieństwie do deliktu finansowego określonego w art. 11 ust. 1, bezprawność zachowania określonego w ust. 2 nie dotyczy przekroczenia kwoty wydatków wynikających z poszczególnych paragrafów planu finansowego jednostki sektora finansów publicznych, ale całościowego planu wydatków. (...) Działanie to mogło być związane z zachowaniem, o którym mowa w ust. 1 art. 11, tj. wydatkowania środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (tj. powyżej limitów wynikających z danego paragrafu, na cel inny niż określa plan finansowy lub po upływie wyznaczonego terminu).”

Odnosnie trzeciego zarzutu z wniosku Z-cy Rzecznika bezsporne jest, że (...), Powiatowy Lekarz Weterynarii, kierownik jednostki, Powiatowy Inspektorat Weterynarii w (...) zaciągnął zobowiązanie poprzez:

- podpisanie w dniu 2 stycznia 2013 r. umowy zlecenia nr 1/2013 na usługę sprzątnięcia na kwotę 8 040,00 zł (670,00 zł x 12 miesięcy),

- podpisanie w dniu 14 stycznia 2013 r. umowy zlecenia na usługi informatyczne na kwotę 1 800,00 zł (150,00 zł x 12 miesięcy). Łącznie zobowiązania wyniosły 9840 zł, podczas, gdy Powiatowy Inspektorat Weterynarii w (...) w dziale 010 rozdziale 01034 § 4170 dysponował w 2013 r. planem finansowym wydatków na dzień 14 stycznia 2013 r. kwotą 8000 zł. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej Obwiniony zaciągnął zobowiązania bez upoważnienia określonego planem finansowym.

Należy zauważyć, że art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 ustawy o finansach publicznych.

W sektorze finansów publicznych zobowiązanie angażujące środki publiczne można zaciągać tylko na podstawie stosownego upoważnienia. Zobowiązania mogą być zaciągane wyłącznie z uwzględnieniem reguł określonych w art. 46 ust. 1 ww. ustawy. Przez upoważnienie należy rozumieć wynikającą z przepisów prawa lub zdarzeń prawnych kompetencję do zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne. Zakres upoważnienia rozpatrywać należy w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym. Przedmiotowy zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań realizowanych ze środków publicznych określony jest wysokością wydatków zaplanowanych w odpowiednim budżecie jednostki samorządu terytorialnego oraz w odniesieniu do dysponentów I stopnia (odpowiednich części budżetu państwa) oraz w planach finansowych (dla jednostek, w których podstawą gospodarki finansowej jest plan finansowy). Zakres podmiotowy upoważnienia do zaciągania zobowiązań wyznacza ogólna norma kompetencyjna art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą kierownik jednostki sektora finansów publicznych odpowiada za całość gospodarki finansowej, a zatem również za zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne (Komentarz do art. 46 ustawy o finansach publicznych, LEX 97509).

Naruszenie powyższych przepisów ustawy o finansach publicznych skutkuje jednocześnie naruszeniem przepisu art. 15 ustawy o odpowiedzialności

za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych.

Znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem jego zakresu, wypełnia w szczególności zawarcie umowy - gdy plan finansowy jednostki nie zawierał stosownego upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania lub, gdy zaciągnięcie zobowiązania nastąpiło z przekroczeniem zakresu upoważnienia zawartego w planie finansowym.

W związku z powyższym zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej Obwiniony naruszył art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Oдноśnie czwartego zarzutu z wniosku Z-cy Rzecznika bezsporne jest, że (...), Powiatowy Lekarz Weterynarii, kierownik jednostki, Powiatowy Inspektorat Weterynarii w (...) opłacił w dniu 10 kwietnia 2013 r., z przekroczeniem terminu, który upłynął dnia 5 kwietnia 2013 r., należną za marzec 2013 r. składkę na Fundusz Pracy w kwocie 384,47 zł.

W myśl art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2013 r., poz. 674 z późn. zm.) składki na Fundusz Pracy opłaca się za okres trwania obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych w trybie i na zasadach przewidzianych dla składek na ubezpieczenia społeczne.

Stosownie do art. 47 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1442 z późn. zm.) płatnik składek przesyła w tym samym terminie deklarację rozliczeniową, imienne raporty miesięczne oraz opłaca składki za dany miesiąc, z zastrzeżeniem ust. 1a, 2a i 2b, nie później niż do 5 dnia następnego miesiąca - dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że Powiatowy Lekarz Weterynarii w (...), jak każdy pracodawca, każdy płatnik zobligowany jest i był do odprowadzania za zatrudnionych pracowników należnych składek do Zakładu

Ubezpieczeń Społecznych. Nie zrobił jednak tego w określonym przez prawo terminie. Nie można zgodzić się, z oceną Obwinionego, że skutecznie powierzył to zadanie Głównej księgowej Inspektoratu i ona winna ponieść wobec tego odpowiedzialność w tym zakresie.

Nie można zgodzić się z wnioskiem Obwinionego, że odpowiedzialność ponosi za ww. nieprawidłowości ponosi główna księgowa, gdyż nie wynika to z zakresu czynności głównej księgowej obowiązującym w dniu popełnienia naruszenia.

W związku z powyższym w ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej Obwiniony naruszył art. 14 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieopłacenie w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych składek na Fundusz Pracy.

Od kierownika jednostki należy oczekiwać podejmowania decyzji w sprawach finansowych z poszanowaniem litery prawa. Z kolei standard wymagań wobec osób dysponujących środkami publicznymi przy podejmowaniu decyzji rodzących konsekwencje finansowe jest z pewnością wyższy niż w stosunku do przeciętnego obywatela. Z racji pełnionej funkcji kierownika jednostki jest osobą szczególnie odpowiedzialną za dobro finansów publicznych, w związku, z czym, w zakresie gospodarowania środkami publicznymi mógł podejmować jedynie te działania, które miały umocowanie w obowiązującym stanie prawnym tj. do dokonywania wydatków w ramach „limitów” określonych w planie finansowym jednostki.

Zgodnie z art. 19 ust. 1, 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych i 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. Winę sprawcy można przypisać wówczas, jeżeli osoba nie dała posłuchu normie prawnej w sytuacji, gdy miała możliwość zachowania zgodnego z prawem.

W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej Obwinionemu (...) można przypisać winę za powyższe nieprawidłowości, gdyż przedmiotowych naruszeń można było uniknąć zachowując staranność jaka jest wymagana od kierownika jednostki.

O winie, będącej podmiotową (subiektywną) podstawą odpowiedzialności, można mówić wówczas, gdy uzasadnione jest postawienie sprawy nieprawidłowości zarzutu z popełnienia czynu zabronionego, przy czym zarzut ten oparty jest na możliwości dania posłuchu normie prawnej. Dla przypisania winy niezbędna jest obiektywna niewłaściwość, to znaczy bezprawność postępowania, polegająca na sprzeczności z ustawą (orzeczenie GKO z dnia 24 czerwca 2002 r., DF/GKO/Odw.-46/62/2002). Nie podlega odpowiedzialności osoba, która wprowadzie swym zachowaniem wyczerpała przesłanki naruszeń dyscypliny budżetowej, ale której nie można przypisać winy (wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2002 r., III SA 2079/02). Prawidłowe przypisanie sprawy czynu wymaga w pierwszej kolejności wskazania konkretnych przepisów prawnych, które sprawca naruszył, a następnie zbadania przyczyn stwierdzonego naruszenia, a w szczególności przeanalizowania stosunku sprawcy do czynu i określenia jego winy (orzeczenie z dnia 4 kwietnia 2005 r., DF/GKO/Odw.-121/164/2004/1395,). Przypisanie winy jest koniecznym warunkiem poniesienia odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Brak możliwości jednoznacznego ustalenia winy obwinionego uwalnia od odpowiedzialności nawet wówczas, gdy od strony formalnej wypełnione zostały przesłanki czynu zdefiniowanego ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (orzeczenie GKO z dnia 29 listopada 2007 r., DF/GKO-4900-63/67/07/2770).

Warunkiem przypisania winy jest niedołożenie staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku. Jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie określonego obowiązku, to wprost wyrażona jest zasada niemożności poniesienia odpowiedzialności za naruszenie, na którego zaistnienie nie ma się wpływu.

Przesłanka odpowiedzialności, wyrażona w art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w brzmieniu ustalonym nowelizacją z 2011 r., opiera się na tej samej koncepcji, co nieumyślność zachowania, regulowana przez uchylony art. 22 ust. 3 ustawy o odpowie-

działności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie można mówić o dołożeniu staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku wówczas, gdy sprawca naruszenia mógł przewidzieć, że jego zachowanie skutkować będzie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (lekkomyślność) lub był niedoinformowany odnośnie do stanu faktycznego będącego podstawą do podjęcia przez niego decyzji, co do jego zachowania (niedbalstwo), Komentarz do art. 19 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Ludmiła Lipiec-Warzecha.

Terminem „staranność” określa się „dokładność, pilność, sumienność, troskliwość, gorliwość, dbałość o szczegóły”. Staranność wymagana od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku najbardziej zbliżona jest w swojej treści do „staranności należytej”, zajmującej pośrednie miejsce w wypracowanym w doktrynie prawa cywilnego systemie stopniowania staranności zawodowej, Szymczak M. (red.), Słownik języka polskiego, t. III, Warszawa 1988 s. 320.

Staranność należyta, zgodnie z językowym rozumieniem tego terminu, oznacza staranność taką jak trzeba, jaka być powinna, właściwa, stosowna, odpowiednia, Szymczak M. (red.), Słownik języka polskiego, t. III, Warszawa 1988 s. 267.

Wymaga dokonania wszystkich typowych czynności zgodnie z wyższymi umiejętnościami i kwalifikacjami. Jest starannością wyższą od staranności minimalnej, tj. postępowania w granicach najniższego życiowego lub zawodowego doświadczenia oraz od staranności niezbędnej, opierającej się na dokonaniu podstawowych czynności pracowniczych i zawodowych, opartej na wiedzy i umiejętnościach niezbędnych w konkretnym zawodzie.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej starannością minimalną w przedmiotowej sprawie było bezkrytyczne bazowanie na składanych podpisach przez główną księgową na dokumentach dotyczących poszczególnych wydatków. Starannością minimalną było również bezpodstawne założenie, że plan finansowy w dziale 010 rozdziale 01022 i § 4300 oraz rozdziale 01034 § 4170 Powiatowego Inspektoratu Weterynarii nie zostanie przekroczony.

Przepis artykuł 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych opiera się na koncepcji zindywidualizowanej

staranności (ostrożności) wymaganej od osób wykonujących różne obowiązki w zakresie szeroko rozumianej gospodarki finansowej, w szczególności odmiennym podejściu do osób zajmujących stanowisko kierownika jednostki sektora finansów publicznych oraz innych osób, wykonujących poszczególne obowiązki składające się na gospodarkę finansową jednostki sektora finansów publicznych, powierzone im przez kierownika jednostki. Obowiązek ostrożności musi być rozpatrywany z punktu widzenia obowiązków związanych z określonym stanowiskiem czy wykonywaną funkcją (orzeczenie GKO z dnia 1 marca 2004 r., DF/GKO/Odw.-127/163/2003, LEX nr 141888), spoczywających np. na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych, na którym ciąży szczególny obowiązek dbałości o dobro finansów publicznych, jak również nadzoru nad pracą podległych pracowników, szczególnie tych, którzy zajmują się realizacją planu finansowego jednostki (orzeczenie GKO z dnia 24 czerwca 2002 r., DF/GKO/Odw.-46/62/2002). Nawiązując do tej koncepcji orzecznictwo GKO akcentuje, że osoby, które dobrowolnie zabiegają o wybór, a następnie podejmują się profesjonalnego pełnienia eksponowanej funkcji publicznej obejmującej także gospodarowanie publicznymi środkami pieniężnymi, zobligowane są do przestrzegania litery obowiązującego prawa i ponoszą przewidziane prawem konsekwencje swoich działań i zaniechań (orzeczenie GKO z dnia 16 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-114/148/2002, LEX nr 80041), Komentarz do art. 19 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Ludmiła Lipiec-Warzecha.

Rozpatrując stopień zawinienia Obwinionego (...) Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że przyczyną popełnienia zarzuconych naruszeń nie było świadome i umyślne działanie, ale niewłaściwe funkcjonowanie służb finansowych jednostki. Faktem pozostaje, iż obowiązki z zakresu należytego nadzoru i zorganizowania obsługi księgowo-rachunkowej operacji finansowych i gospodarczych spoczywają przede wszystkim na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca stwierdza, że w zakresie objętym wnioskiem o ukaranie i przypisanych Obwinionemu naruszeniom, można uznać za ich zawinione działanie. Jeżeli jako winę rozumie się nie zachowanie się zgodnie z obowiązującą normą prawną w wypadku, gdy możliwość zgodnego z tą normą zachowania była, to w tym przypadku taka możliwość istniała.

Na kierowniku jednostki ciąży obowiązek zapewnienia w kierowanej przez siebie placówce takiej organizacji pracy, która pozwala na prawidłowe wykonywanie obowiązków jednostki (orzeczenie GKO z dnia 29.02.2004 r. nr DF/GKO/088/117/2003). Tak, więc zaniechanie dokonania weryfikacji działań podległych pracowników należy uznać za uchybienie obowiązkom kierownika jednostki.

Obwiniony w nadmierny sposób obdarzył zaufaniem główną księgową.

Taki sposób działania w jednoznaczny sposób świadczy o niedochowaniu staranności, która jest wymagana od osób pełniących kierownicze funkcje w jednostkach sektora finansów publicznych. Obwiniony w sposób całkowicie lekkomyślny zaniechał czynności, które spoczywają na kierowniku jednostki sektora finansów. Obwiniony nie może oczywiście zwolnić się, z odpowiedzialności w tym zakresie, albowiem wprost wynika ona z art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych” (orzeczenie GKO z dnia 20 listopada 2006 r., DF/GKO-4900-65/82/06/1980).

W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej Obwinionemu można przypisać winę za powyższe nieprawidłowości, gdyż miał on możliwość ich uniknięcia chociażby poprzez upewnienie się, przed dokonaniem poszczególnych wydatków, czy dokonywany wydatek mieści się w planie finansowym jednostki, a przed dokonaniem wydatku, czy i w jaki sposób odbywa się ewidencjonowanie zaangażowania środków publicznych i jaki jest rezultat porównania zaangażowania środków publicznych w porównaniu z planem wydatków jednostki. Umowy, zlecenia usług lub dostaw zawierane przez jednostkę podpisywane są przez kierownika jednostki (lub też przez osoby, którym udzielono stosownych upoważnień) i jego podpis świadczy o zaangażowaniu środków budżetowych. Jest to przyrzeczenie dane drugiej stronie, że jeżeli umowa, zakup lub usługa zostanie wykonana prawidłowo, to nastąpi przekazanie określonej kwoty tytułem zapłaty.

Biorąc powyższe pod uwagę Komisja uznała, że Obwiniony (...) dokonując poszczególnych wydatków, w datach i kwotach opisanych w zarzutach sformułowanych we wniosku o ukaranie, przekroczył zakres upoważnienia do ich dokonywania, określony w zatwierdzonym planie finansowym jednostki, dokując wydatków naruszył przepisy dotyczące dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, ponadto nieterminowo opłacał składki na Fundusz Pracy.

Dlatego też Komisja uznała, że Obwiniony (...), swoim działaniem wyczerpał znamiona czynu z art. 11, art. 15 oraz art. 14 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca nie podzieliła wniosku Z-cy Rzecznika o wymierzenie Obwinionemu Obwiniony (...) kary nagany.

Odnosząc się do stwierdzenia Obwinionego, aby uznać, że stopień szkodliwości zaistniałego w niniejszej sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest znikomy, to Regionalna Komisja Orzekająca stwierdza, iż w orzecznictwie i komentarzach dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych prezentowane jest stanowisko, iż:

„Wszystkie czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wymienione w art. 138 ustawy o finansach publicznych [obecnie w art. 5-18 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych] są szkodliwe społecznie. Natomiast stopień tej szkodliwości konkretnego czynu danego sprawcy dla ładu finansów publicznych jest elementem, który musi analizować komisja, podejmując decyzję, co do wymiaru kary” (wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2002 r., III SA 3224/01, ONSA 2003, nr 2, poz. 78).

Wskazanie okoliczności w art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie skutków naruszenia dla stopnia szkodliwości czynu dla finansów publicznych ma charakter przykładowy i jakkolwiek stanowi istotną wskazówkę interpretacyjną przy ocenie stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla finansów publicznych, to jednak dopuszczalne jest uwzględnienie także innych przesłanek, opartych nie tylko na uszczerbku finansowym jednostki.

„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” (orzeczenie GKO z dnia 29 lipca 2004 r., DF/GKO/Odw.-39/56/2004/595). Regionalna Komisja Orzekająca w pełni podziela ww. stanowisko i nie uznała, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych przedmiotowego naruszenia jest znikomy.

Odnosząc się do wymiaru kary, w opinii Regionalnej Komisji Orzekającej, zasadnym jest orzec odstąpienie od wymierzenia kary Obwinionemu.

Uwzględniono, że Obwiniony dokonał wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia do dokonywania wydatków w wysokości 0,00024% planu finansowego, dokonał wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków w wysokości 0,0026% planu finansowego, zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego planem finansowym w wysokości 0,0006% Powiatowego Inspektoratu w (...) na rok 2013 r. jak również fakt, iż od nieterminowo opłaconych składek nie zapłacono odsetek.

Przemawia za tym również nienaganny okres pracy zawodowej Obwinionego – bardzo dobra opinia w zakresie wywiązywania się z obowiązków służbowych sporządzona przez bezpośredniego przełożonego.

Regionalna Komisja Orzekająca wzięła pod uwagę, że od kwietnia do października 2013 trwała kontrola Powiatowego Inspektoratu Weterynarii przez komórkę zwierzchnią i dwie osoby z dziewięciu były wyłączone z pracy merytorycznej. Ponadto od lipca do grudnia 2013 na terenie powiatu (...) odbywały się ogólnokrajowe manewry Libero 2000 dotyczące zwalczania ASF (afrykański pomór świń). Działania Obwinionego nie spowodowały żadnych ujemnych skutków finansowych. Nie zapłacono żadnych odsetek ani kar i opłat.

O kosztach postępowania orzeczono w myśl art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który stanowi, że w przypadku uniewinnienia obwinionego albo umorzenia postępowania koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

3.

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2014 r. sygn. akt DB-0965/92/14

Na podstawie art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168) Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w składzie:

Przewodnicząca:	Krystyna Stróżyk
Członkowie:	Grażyna Wróblewska Aniela Michalec
Protokolant:	Paulina Zimmer
Oskarżyciel:	RzDFP Aldona Pruska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 grudnia 2014 r. przy udziale oskarżyciela, sprawy z wniosku o ukaranie: Nr RD-136/14 z dnia 14 listopada 2014 r. (wpływ do RKO w dniu 18 listopada 2014r. r.) złożonego przez oskarżyciela, przeciwko:

Panu (...) – zamieszkałego: (...), pełniącego w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...)

obwinionemu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013r., poz. 168), polegające na nieprzekazaniu w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa.

Ww. nieprawidłowości stwierdzono w odniesieniu do dochodów pobranych z tytułu funduszu alimentacyjnego, a mianowicie:

- 1) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 stycznia 2013 r. w kwocie 628,06 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 103,44 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 25 stycznia 2013 r., tj. 10 dni po terminie,
- 2) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 lutego 2013 r. w kwocie 106,45 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów przekazano na ww. rachunek w dniu 18 marca 2013 r., tj. 31 dni po terminie,
- 3) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 lutego 2013 r. w kwocie 300,00 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów przekazano na ww. rachunek w dniu 27 lutego 2013 r., tj. 2 dni po terminie,
- 4) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 marca 2013 r. w kwocie 142,02 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów przekazano na ww. rachunek w dniu 18 marca 2013 r., tj. 3 dni po terminie,
- 5) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 kwietnia 2013 r. w kwocie 506,72 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 107,31 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 19 kwietnia 2013 r., tj. 4 dni po terminie,
- 6) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 kwietnia 2013 r. w kwocie 84,40 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 35,30 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 26 kwietnia 2013 r., tj. 1 dzień po terminie,
- 7) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 czerwca 2013 r. w kwocie 210,13 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 208.38,00

zł przekazano na ww. rachunek w dniu 19 czerwca 2013 r., tj. 2 dni po terminie,

- 8) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 czerwca 2013 r. w kwocie 469,32 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 128,17 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 26 czerwca 2013 r., tj. 1 dzień po terminie,
- 9) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 lipca 2013 r. w kwocie 163,24 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 26,60 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 26 lipca 2013 r., tj. 1 dzień po terminie,
- 10) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 sierpnia 2013 r. w kwocie 107,20 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów przekazano na ww. rachunek w dniu 30 sierpnia 2013 r., tj. 4 dni po terminie,
- 11) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 września 2013 r. w kwocie 210,13 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów przekazano na ww. rachunek w dniu 20 września 2013 r., tj. 4 dni po terminie,
- 12) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 października 2013 r. w kwocie 671,04 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 279,39 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 18 października 2013 r., tj. 3 dni po terminie,
- 13) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 października 2013 r. w kwocie 81,78 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 211,66 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 28 października 2013 r., tj. 3 dni po terminie.

Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. finansach publicznych (Dz. U. z 2013r., poz. 885 ze zm.).

orzeka:

- I. Uznaje obwinionego Pana (...) - pełniącego w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...) - winnym popełnienia czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie

dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013r., poz. 168) polegającego na nieprzekazaniu w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa.

Ww. nieprawidłowości stwierdzono w odniesieniu do dochodów pobranych z tytułu funduszu alimentacyjnego, a mianowicie:

- 1) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 stycznia 2013 r. w kwocie 628,06 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 103,44 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 25 stycznia 2013 r., tj. 10 dni po terminie,
- 2) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 lutego 2013 r. w kwocie 106,45 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów przekazano na ww. rachunek w dniu 18 marca 2013 r., tj. 31 dni po terminie,
- 3) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 lutego 2013 r. w kwocie 300,00 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów przekazano na ww. rachunek w dniu 27 lutego 2013 r., tj. 2 dni po terminie,
- 4) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 marca 2013 r. w kwocie 142,02 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów przekazano na ww. rachunek w dniu 18 marca 2013 r., tj. 3 dni po terminie,
- 5) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 kwietnia 2013 r. w kwocie 506,72 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 107,31 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 19 kwietnia 2013 r., tj. 4 dni po terminie,
- 6) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 kwietnia 2013 r. w kwocie 84,40 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 35,30 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 26 kwietnia 2013 r., tj. 1 dzień po terminie,
- 7) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 czerwca 2013 r. w kwocie 210,13 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 208.38,00 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 19 czerwca 2013 r., tj. 2 dni po terminie,
- 8) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 czerwca 2013 r. w kwocie 469,32 zł, stanowiącej

60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 128,17 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 26 czerwca 2013 r., tj. 1 dzień po terminie,

- 9) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 lipca 2013 r. w kwocie 163,24 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 26,60 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 26 lipca 2013 r., tj. 1 dzień po terminie,
- 10) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 sierpnia 2013 r. w kwocie 107,20 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów przekazano na ww. rachunek w dniu 30 sierpnia 2013 r., tj. 4 dni po terminie,
- 11) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 września 2013 r. w kwocie 210,13 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów przekazano na ww. rachunek w dniu 20 września 2013 r., tj. 4 dni po terminie,
- 12) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 października 2013 r. w kwocie 671,04 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 279,39 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 18 października 2013 r., tj. 3 dni po terminie,
- 13) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 października 2013 r. w kwocie 81,78 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 211,66 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 28 października 2013 r., tj. 3 dni po terminie.

Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. finansach publicznych (Dz.U. z 2013r., poz. 885 ze zm.).

II. Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 168) wymierza karę upomnienia.

III. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 168) obciąża obwinionego kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

Pouczenie:

Od orzeczenia przysługuje stronom odwołanie do Główniej Komisji Orzekającej, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa, w terminie 14 dni od dnia

doręczenia orzeczenia, za pośrednictwem tutejszej Regionalnej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

W dniu 18 listopada 2014r. (pismo Nr RD-136/2014 z dnia 14 listopada 2014 r.) Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych Regionalnej Izby Obrachunkowej złożyła do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu wniosek o ukaranie karą upomnienia Pana (...) – Wójta Gminy (...) za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 6 pkt. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013r., poz. 168), dalej uondfp, polegające na nieprzekazaniu w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa.

Ww. nieprawidłowości stwierdzono w odniesieniu do dochodów pobranych z tytułu funduszu alimentacyjnego, a mianowicie:

- 1) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 stycznia 2013 r. w kwocie 628,06 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 103,44 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 25 stycznia 2013 r., tj. 10 dni po terminie,
- 2) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 lutego 2013 r. w kwocie 106,45 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów przekazano na ww. rachunek w dniu 18 marca 2013 r., tj. 31 dni po terminie,
- 3) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 lutego 2013 r. w kwocie 300,00 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów przekazano na ww. rachunek w dniu 27 lutego 2013 r., tj. 2 dni po terminie,
- 4) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 marca 2013 r. w kwocie 142,02 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów przekazano na ww. rachunek w dniu 18 marca 2013 r., tj. 3 dni po terminie,
- 5) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 kwietnia 2013 r. w kwocie 506,72 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie

- 107,31 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 19 kwietnia 2013 r., tj. 4 dni po terminie,
- 6) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 kwietnia 2013 r. w kwocie 84,40 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 35,30 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 26 kwietnia 2013 r., tj. 1 dzień po terminie,
 - 7) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 czerwca 2013 r. w kwocie 210,13 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 208.38,00 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 19 czerwca 2013 r., tj. 2 dni po terminie,
 - 8) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 czerwca 2013 r. w kwocie 469,32 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 128,17 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 26 czerwca 2013 r., tj. 1 dzień po terminie,
 - 9) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 lipca 2013 r. w kwocie 163,24 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 26,60 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 26 lipca 2013 r., tj. 1 dzień po terminie,
 - 10) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 sierpnia 2013 r. w kwocie 107,20 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów przekazano na ww. rachunek w dniu 30 sierpnia 2013 r., tj. 4 dni po terminie,
 - 11) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 września 2013 r. w kwocie 210,13 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów przekazano na ww. rachunek w dniu 20 września 2013 r., tj. 4 dni po terminie,
 - 12) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 października 2013 r. w kwocie 671,04 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 279,39 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 18 października 2013 r., tj. 3 dni po terminie,
 - 13) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 października 2013 r. w kwocie 81,78 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz pobrane odsetki w kwocie 211,66 zł

przekazano na ww. rachunek w dniu 28 października 2013 r., tj. 3 dni po terminie.

Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach publicznych (Dz. U. z 2013r., poz. 885 ze zm.).

Do wniosku zostały dołączone dowody w sprawie.

Działając na podstawie art. 114 ust. 1 uondfp Przewodnicząca Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej postanowiła w dniu 26 listopada 2014r. o doręczeniu wniosku Rzecznika stronom i skierowała wniosek do rozpoznania na rozprawie.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła i zważyła, co następuje:

Podstawę wszczęcia postępowania i wystąpienia z wnioskiem o ukaranie stanowiło zawiadomienie Wojewody Wielkopolskiego - pismo z dnia 21 lipca 2014r. (o sygn. FB-V.431.43.2014.1). W zawiadomieniu wskazano, że w Urzędzie Gminy w (...), naruszono w 2013 r. dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu przepisu art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie przedstawionym we wniosku. W uzasadnieniu zawiadomienia przedstawiono okoliczności w jakich doszło do tego naruszenia.

Oskarżyciel, po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających, jako osobę odpowiedzialną za ujawnioną nieprawidłowość w zakresie art. 6 pkt 1 uondfp wnioskiem objął Pana (...) – Wójta Gminy (...) i za ww. czyny wniósł o wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia jako adekwatnej do stopnia zawinięcia i szkodliwości czynu dla finansów publicznych.

Rozpoznanie sprawy nastąpiło na rozprawie dnia 18 grudnia 2014r. Obwiniony nie przybył na rozprawę jak i nie wniósł o zmianę terminu rozpatrzenia sprawy. Komisja Orzekająca uznała, że zgromadzony materiał dowodowy dołączony do wniosku pozwala odnieść się do postawionych zarzutów. Stosownie do postanowień art. 121 ust. 3 uondfp i zgodnie z pouczeniem zawartym w zawiadomieniu o terminie rozprawy sprawę rozpoznano zaocznie.

Na rozprawie przed Komisją Orzekającą Oskarżyciel podtrzymał wniosek w zakresie winy i kary.

Regionalna Komisja Orzekająca, na podstawie materiału dowodowego ujawnionego na rozprawie ustaliła, co następuje.

Zgromadzona w sprawie dokumentacja dowodowa potwierdza wskazane we wniosku Oskarżyciela przypadki nieprzekazania przez Gminę (...), w terminach określonych przepisem art. 255 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa. Ww. nieprawidłowości stwierdzono w odniesieniu do dochodów pobranych w 2013 r. z tytułu funduszu alimentacyjnego w trzynastu przypadkach wskazanych przez Oskarżyciela we wniosku.

W trakcie kontroli prowadzonej przez zawiadamiającego (Wojewodę Wielkopolskiego) naliczono i przekazano na rachunek dochodów dysponenta głównego – Wojewody Wielkopolskiego odsetki od nieterminowo odprowadzonych dochodów budżetowych.

Potwierdzeniem tej sytuacji są poniższe dowody:

1. ewidencja księgowa - karta obrotów dziennych (rejestry księgowe – dochody skarbu państwa za okres od 01.01.2013 r. do 31.12.2013 r.),
2. wyciągi z rachunków bankowych,
3. przelewy.

W materiałach znajduje się także zestawienie dochodów należnych Skarbowi Państwa z wyszczególnieniem m.in., daty pobrania, kwoty pobrania, daty przekazania dochodów przez GOPS na rachunek gminy, daty przekazania dochodów na rachunek budżetu Państwa, kwoty przekazania, ilości dni po terminie ich przekazania, kwoty odsetek. Zestawienie to podpisał Wójt Gminy (...).

W wyjaśnieniach złożonych w toku przeprowadzonego postępowania Obwiniony pismem z dnia 11 września 2014r., (dowód: przedmiotowe pismo Pana (...)), wskazał, że cyt.: „(...) *Wpłaty z tytułu funduszu alimentacyjnego i odsetek dokonywane są przez komorników na konto jednostki organizacyjnej tj. Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (GOPS). Zgromadzone dochody są przekazywane w łącznej kwocie na konto budżetu gminy - organu, gdzie następnie są rozksięgowywane na podstawie zestawienia przekazanego przez*

jednostkę organizacyjną (przykładowe zestawienie w załączeniu) na poszczególne tytuły - dochód budżetu państwa, dochód gminy wierzyciela, dochód gminy dłużnika. Jednocześnie pragnę dodać, że z dokonywanych przez GOPS przelewów nie wynika w jakim okresie przekazywane dochody zostały zgromadzone na koncie jednostki organizacyjnej, prawidłowe rozksięgowanie możliwe jest dopiero po otrzymaniu zestawienia.

Dochody budżetu państwa z tytułu funduszu alimentacyjnego były przekazywane w roku 2013 przez naszą jednostkę według daty wpływu środków na rachunek budżetu gminy tj. dochody, które wpłynęły na konto urzędu do 10 dnia miesiąca były odprowadzane do 15 dnia miesiąca, natomiast dochody, które wpłynęły do 20 dnia miesiąca były odprowadzane do 25 zgodnie z interpretacją art.255 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Wyjaśniam jednocześnie, iż nieprzekazanie w terminie do budżetu w należytą wysokość pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa nie było celowym działaniem służb finansowych Urzędu Gminy w (...), tylko zostało spowodowane odmienną interpretacją przepisu, gdzie winny być brane pod uwagę daty wpływu dochodów na konto jednostki organizacyjnej (GOPS). Wpływ na zaistniałą sytuację miał również zbyt długi obieg dokumentów związanych z rozliczeniem wpłaty z tytułu funduszu alimentacyjnego oraz fakt, że zgodnie z zapisem w polityce rachunkowości Urzędu Gminy w (...), Zarządzenie Nr 6/12 z dnia 20 lutego 2012 roku w instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych §2 ust.3 lit. a określa iż” realizacja dostarczonych dokumentów typu: faktury, rachunki, umowy i inne odbywa się trzy razy w tygodniu tj. poniedziałek, środa, piątek i w każdy ostatni roboczy dzień miesiąca oraz w wyjątkowych wypadkach w innych dniach.

W chwili obecnej zostały wprowadzone usprawnienia związane z przekazywaniem dochodów z tytułu funduszu alimentacyjnego. Zestawienia zawierające rozliczenie wpłaty wg tytułów są przekazywane w dniu dokonania przelewu dochodów z konta jednostki organizacyjnej na konto budżetu gminy, a dochody odprowadzane są na bieżąco do budżetu państwa i gmin dłużników.”.

Dodatkowo w piśmie z dnia 6 października 2014r. (dowód : przedmiotowe pismo Pana (...)) Obwiniony stwierdził, że cyt.: „(...) po stronie Wójta Gminy (...) nie wystąpiła przesłanka w postaci zamiaru popełnienia czynu, nawet w najłagodniejszej postaci. Nie wystąpiło zaniedbanie obowiązków,

a nieprzekazanie w terminie do budżetu pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa zostało spowodowane odmienną interpretacją przepisów prawnych.”

Powyższych ustaleń Regionalna Komisja Orzekająca dokonała na podstawie powołanych wyżej dokumentów, gdyż w ocenie Komisji, nie budziły one wątpliwości co do swojej wiarygodności i korelowały ze sobą.

Regionalna Komisja Orzekająca rozpoznając sprawę dopuściła jako dowody w sprawie dokumenty zgromadzone w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Rzecznika i dołączone do wniosku.

Komisja uznała wskazane dowody za pozwalające w sposób bezsporny ustalić stan faktyczny w sprawie, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej.

W świetle powyższych ustaleń, Regionalna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

W ocenie Komisji, w świetle przepisów ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego (m.in. ustawy o samorządzie gminnym) jednostki samorządu terytorialnego w celu wykonywania zadań mogą tworzyć jednostki organizacyjne, a taką jednostką organizacyjną w Gminie (...) – jest Urząd Gminy w (...) zaliczany do samorządowego sektora finansów publicznych na mocy art. 9 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zatem jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do stosowania zasad gospodarki finansowej określonych w przepisach tej ustawy, a nałożonych ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (w art. 2).

W niniejszej sprawie:

Bezsporne jest, że w ciągu 2013 roku, obwiniony Pan (...) nie przekazywał dochodów należnych Skarbowi Państwa na rachunek Wojewody Wielkopolskiego, w terminach określonych przepisami art. 255 ust. 1 ustawy o finansach publicznych we wszystkich przypadkach wskazanych we wniosku o ukaranie.

Z materiału dowodowego wynika, że zarzucane czyny miały miejsce w 2013 roku, tj. w stanie prawnym określonym ustawą z dnia 17 grud-

nia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych po nowelizacji ustawą z dnia 19 sierpnia 2011r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 1429), która weszła w życie z dniem 11 lutego 2012 r. Zatem stosownie do postanowień art. 24 ust. 1 uondfp oceny naruszenia prawa w zakresie opisu znamion czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak i przypisania odpowiedzialności Komisja dokonała w oparciu o przepisy ustawy obowiązującej w dacie orzekania.

Jedną z podstawowych zasad dotyczących wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest zasada wyrażona w art. 254 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych. Wynika z niej, że ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów¹.

Stosownie do dyspozycji obowiązującego od dnia 01 stycznia 2010 roku przepisu art. 255 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych:

- „1. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje pobrane dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, pomniejszone o określone w odrębnych ustawach dochody budżetowe przysługujące jednostce samorządu terytorialnego z tytułu wykonywania tych zadań, na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację celową, według stanu środków określonego na:*
- 1) 10 dzień miesiąca - w terminie do 15 dnia danego miesiąca;*
 - 2) 20 dzień miesiąca - w terminie do 25 dnia danego miesiąca.*
- 2. Pobrane do dnia 31 grudnia i nieprzekazane w terminach, o których mowa w ust. 1, dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami są przekazywane odpowiednio przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego na*

¹ Zgodnie z art. 27 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 2007r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2012 r., poz. 1228 ze zm.) – 20% kwoty należności zwracanych przez dłużników alimentacyjnych z tytułu funduszu alimentacyjnego stanowi dochód własny gminy wierzyciela, 20% kwoty stanowi dochód gminy dłużnika, a pozostałe 60% tej kwoty oraz odsetki stanowią dochód budżetu państwa.

rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację celową - w terminie do dnia 8 stycznia roku następującego po roku budżetowym, a gdy ten dzień jest dniem wolnym od pracy – do pierwszego dnia roboczego po tym terminie.

3. *Dochody, o których mowa w ust. 1 i 2, są przekazywane wraz z należnymi odsetkami:*

1) pobranymi od dłużników z tytułu nieterminowo regulowanych należności stanowiących dochód budżetu państwa;

2) naliczonymi w wysokości jak dla zaległości podatkowych w przypadku nieodprowadzonych dochodów budżetowych przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego w terminach, o których mowa w ust. 1 i 2.

4. *W przypadku nieprzekazania dochodów budżetowych w terminach, o których mowa w ust. 1 i 2, dysponent części budżetowej przekazujący dotację celową wydaje decyzję określającą kwotę dochodów przypadającą do zwrotu i termin, od którego naliczane są odsetki.*

5. *Do dochodów budżetowych nieprzekazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego do budżetu państwa stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zwrotu dotacji.”*

Zatem z powyższej regulacji jednoznacznie wynika, iż organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (Wójt), przekazuje pobrane dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, pomniejszone o określone w odrębnych ustawach dochody budżetowe, przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego z tytułu wykonywania tych zadań, na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację, według stanu środków określonego na:

1. 10 dzień miesiąca – w terminie do 15 dnia danego miesiąca,
2. 20 dzień miesiąca – w terminie do 25 dnia danego miesiąca.

Ustawodawca jednoznacznie określił terminy przekazywania dochodów należnych Skarbowi Państwa, nie pozostawił w tym zakresie dowolności jednostce samorządu terytorialnego. Uchybienie tej zasadzie powoduje wystąpienie czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W przedmiotowej sprawie, nieterminowe przekazywanie pobranych dochodów budżetowych miało miejsce w 2013 r., a opóźnienia następowały wielo-

krotnie i wynosiły od 1 dnia do 31 dni. Wyczerpuje to dyspozycję art. 6 pkt 1 uodfp, który stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieprzekazanie w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego.

Podstawową zasadą odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest zasada wynikająca z art. 19 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którą odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jej popełnienia.

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 pkt 2 uodfp, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych. Zakres podmiotowy jego upoważnienia wyznacza ogólna norma kompetencyjna zawarta w przepisie art. 53 ust. 1 u.f.p., zgodnie z którą kierownik jednostki sektora finansów publicznych odpowiada za całość gospodarki finansowej.

Podmiotowy zakres odpowiedzialności za ww. naruszenie dyscypliny finansów publicznych Pana (...) wynika z faktu pełnienia przez niego funkcji wójta Gminy (...) i w tym zakresie, Komisja podzieliła stanowisko Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, wyrażone we wniosku o ukaranie.

Z zasady ogólnej sformułowanej w art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych obowiązującej w czasie popełnienia czynu wynika, że za całość gospodarki finansowej, a zatem również za terminowe przekazywanie pobranych dochodów budżetowych na rachunek dysponenta, jest odpowiedzialny kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Z racji pełnionej funkcji kierownik jednostki powinien znać zasady gospodarki finansowej konsekwencje ich naruszenia, a w razie wątpliwości interpretacyjnych powinien dokładnie przeanalizować sytuację i przepisy przed podjęciem decyzji. Podniesione okoliczności nie uchylają odpowiedzialności Obwinionego za stwierdzone naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na kierowniku jednostki ciąży bowiem obowiązek zapewnienia w kierowanej przez siebie placówce takiej organizacji pracy, która pozwala na prawidłowe wykonywanie obowiązków jednostki (orzeczenie GKO z dn. 29.02.2004r. nr DDF/GKO/Odw.-88/1 17/2003).

Oceniając zachowanie Obwinionego, Komisja stwierdza, iż popełniony przez niego czyn ma charakter zawiniony oraz że dopuścił się go nie zachowując ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. W omawianym przypadku Obwiniony nie miał zamiaru popełnienia czynu zabronionego, popełnił go jednak, bowiem w swych działaniach nie zachowała staranności wymaganej od niego na zajmowanym stanowisku.

Orzecznictwo administracyjne i sądowo-administracyjne wypracowało wzorzec kierownika jednostki sektora finansów publicznych, posiadającego odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie oraz indywidualne predyspozycje, pozwalające na gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych oraz gospodarowanie mieniem w imieniu kierowanej przez siebie jednostki w sposób zgodny z prawem.

Podkreślić należy, iż 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 niedanie przez Obwinionego posłuchu normie prawnej mimo, iż Obwiniony miał obiektywne możliwości postąpienia zgodnie z tą normą. W przedmiotowej sprawie, nawet jeżeli Obwiniony nie był świadomy popełniania czynów, to winien wcześniej dopilnować realizacji swoich obowiązków oraz podjąć stosowne działania kadrowe, organizacyjne i finansowe przeciwdziałające wystąpieniu naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Działania takie Obwiniony podjął poprzez wprowadzenie (jak wynika z wyjaśnień) „usprawnień związanych z przekazywaniem dochodów z tytułu funduszu alimentacyjnego”. Nastąpiło to jednak dopiero po kontroli przeprowadzonej przez Wojewodę Wielkopolskiego, co świadczy o realnej możliwości usprawnienia pracy tak, aby uniknąć nieprawidłowości polegającej na nieterminowym odprowadzaniu dochodów.

Obwiniony chcąc uniknąć niezgodnego z prawem zachowania winien dokonywać na bieżąco analizy wpływów środków z tytułu funduszu alimentacyjnego na rachunek Urzędu Gminy, celem terminowego przekazania dochodów na rachunek WUW. Obwiniony ma również możliwość powierzyć obowiązki w zakresie przekazywania dochodów należnych Skarbowi Państwa, pracownikowi Urzędu, aby nie budziło to żadnych wątpliwości, kto będzie odpowiedzialny za ich przekazywanie w przyszłości.

Odnosząc się do stopnia szkodliwości czynu Komisja uznała, że w rozpatrywanej sprawie nie zaistniały przesłanki do zastosowania umorzenia postępowania na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz odstąpienia od wymierzania kary. W omawianym przypadku doszło do naruszenia podstawowych obowiązków w zakresie terminowego odprowadzania pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa na rachunek bieżący dochodów dysponenta głównego - Wojewody Wielkopolskiego, co nie pozwala uznać, że szkodliwość czynu była znikoma.

Rozważając kwestię kary, Komisja wzięła pod uwagę okoliczności popełnienia zarzucanych czynów, zachowanie Obwinionego po popełnieniu czynów, tj.: podjęcie starań mających naprawić nieprawidłowości w zakresie odprowadzanych dochodów. Nie mniej Obwiniony był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (orzeczenie prawomocne sygn. DB-0965/74/17 z dnia 8 września 2014 r.)

Wziąwszy powyższe pod uwagę Komisja podtrzymała wniosek oskarżyciela w zakresie kary upomnienia, jako najniższej z katalogu kar.

W ocenie Komisji przeprowadzone postępowanie spełniło cele w zakresie społecznego oddziaływania, a także wpłynęło zapobiegawczo i dyscyplinująco na postępowanie Obwinionego w przyszłości.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do postanowień art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

II. Orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej

4.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej

w Sprawach o Naruszenie

Dyscypliny Finansów Publicznych

z dnia 9 czerwca 2014 r.

sygn. akt BDF1/4900/7/7/14/RWPD-3006

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Klaudia Stelmaszczyk (spr.)
Członkowie:	Członek GKO:	Agata Mikołajczyk
	Członek GKO:	Teresa Warszawska
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 9 czerwca 2014 r., odwołania Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt: (...), którym uznano Obwinionego (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na nieuprawnionym unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Budowa Sali gimnastycznej w (...)”. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych nastąpiło w dniu 8 marca 2013 r., gdy

Zamawiający- zgodnie z art. 93 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.), poinformował wykonawców biorących udział w przedmiotowym postępowaniu, o jego unieważnieniu na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Obwinionemu wymierzono karę upomnienia oraz obciążono obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł; **na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) 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

Pismem nr UZP.DKD/PWKZ/425/184/5/13/AI KW-4989/13 WK/167/13/DKD z dnia 5 czerwca 2013 r. Wiceprezes Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: UZP) skierował, do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu, zawiadomienie o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Pana (...) Burmistrza Miasta i Gminy (...). Do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wg Zawiadamiającego, doszło przy przeprowadzaniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Budowa Sali gimnastycznej w (...)”, poprzez nieuprawnione unieważnienie w/w postępowania w dniu 8 marca 2013 r., tj. z naruszeniem art. 93 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2014 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm., dalej: Pzp), co stanowi czyn o którym mowa w art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j.: Dz.U. z 2013 r. poz. 168, dalej: uondfp).

W piśmie Zawiadamiający wskazał, iż zamawiający unieważnił postępowanie na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 6 Pzp, powołując się na wystąpienie istotnej zmiany okoliczności powodującej, że prowadzenie postępowania nie leży w interesie publicznym. Dodatkowo podniósł m.in. okoliczności związane z przedmiotową sprawą, a to z postępowaniem odwoławczym przed Krajową Izbą Odwoławczą (dalej: KIO, KIO 2514/12; KIO 2518/12) i w konsekwencji przed Sądem Okręgowym w Kaliszu wskutek odwołań złożonych w dniu 14 listopada 2012 r. przez odpowiednio wykonawcę (...) oraz przez wykonawcę (...), którzy zostali wykluczeni z ww. postępowania a ich oferty odrzucone na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 Pzp. Uwzględniając wniesione odwołania, KIO nakazała zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej (...), unieważnienie czynności wykluczenia i odrzucenia ofert złożonych przez (...) oraz (...) Dodatkowo, KIO nakazała powtórzenie czynności badania i oceny ofert w postępowaniu o udzieleniu zamówienia publicznego z uwzględnieniem ofert złożonych przez ww. wykonawców. Wyrokiem Sądu Okręgowego w (...) sygn. akt (...) z dnia 21 lutego 2013 r. oddalono skargę Miasta i Gminy (...) od ww. wyroków KIO.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, wnioskiem o ukaranie sygn. akt (...) z dnia 7 października 2013 r., wniósł do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (zwanej dalej również: RKO lub Komisją) o uznanie (...), pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...), za odpowiedzialnego na podstawie art. 19 ust. 2 uondfp za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 17 ust. 3 uondfp, polegające na nieuprawnionym unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Budowa Sali gimnastycznej w (...)”. Naruszenie dyscypliny nastąpiło w dniu 8 marca 2013 r., gdy zamawiający – zgodnie z art. 93 ust. 3 Pzp poinformował wykonawców biorących udział w postępowaniu o jego unieważnieniu na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 6 Pzp. Rzecznik wskazał we wniosku, iż 20 dni po unieważnieniu postępowania (28.03.2013 r.) zamawiający wszczął kolejne postępowanie na ten sam przedmiot zamówienia, co również świadczy o tym, iż nie wystąpiły okoliczności powodujące, że prowadzone postępowanie lub wykonanie zadania nie leżało w interesie publicznym. We wniosku Rzecznik wniósł o wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia.

Regionalna Komisja Orzekająca, po przeprowadzeniu w dniu 28 listopada 2013 r. rozprawy, przy udziale strony oraz obrońcy Obwinionego, orzeczeniem sygn. akt (...) uznała Obwinionego (...) winnym zarzucanego czynu i wymierzyła karę upomnienia. W uzasadnieniu orzeczenia Komisja w pierwszej kolejności przytoczyła ustalenia Rzecznika i dokonaną przez Rzecznika ocenę strony przedmiotowej i podmiotowej naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zgromadzony materiał dowodowy i dokonane ustalenia faktyczne Komisja uznała za bezsporne. Zebrany przez Komisję materiał pozwolił na ustalenie, iż przesłanką unieważnienia postępowania pn. „Budowa Sali gimnastycznej w (...)” było, jak wskazał sam Zawiadamiający w uzasadnieniu zawiadomienia o unieważnieniu postępowania z dnia 8 marca 2013 r., to iż *„w interesie publicznym leży przeprowadzenie przez gminę inwestycji, tak aby środki publiczne zostały wykorzystane w sposób jak najbardziej celowy i ekonomiczny, biorąc pod uwagę aktualne potrzeby i możliwości gminy. Z uwagi na możliwość uzyskania dofinansowania dla realizacji innych inwestycji, która to możliwość pojawiła się po wszczęciu tego postępowania oraz jednocześnie konieczność zabezpieczenia środków finansowych dla całości tych planów inwestycyjnych, zachodzi konieczność unieważnienia tego postępowania”*.

Komisja ustaliła, że w znajdujących się w materiale dowodowym pismach Obwinionego i Pełnomocnika wskazywano dodatkowo, iż:

- *„przyczyną uzasadniającą unieważnienie postępowania była konieczność redukcji zamówień realizowanych przez gminę, z uwagi na konieczność zapewnienia środków finansowych na realizację całości zadań określonych w uchwałach Rady Miejskiej. Mianowicie zgodnie z uchwałą nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 18 marca 2013 r. Burmistrz (par. 3 uchwały) zobligowany był do realizacji nowego przedsięwzięcia pn. Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości (...). Przedsięwzięcie to mogło zostać dofinansowane z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Oś Priorytetowa I Gospodarka wodno-ściekowa, działanie 1.1 gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM. (...) Gmina ostatecznie zwróciła się do firmy (...) o dokonanie oceny wniosku gminy. Zgodnie z odpowiedzią z dnia 18 marca br. projekt został zaopiniowany negatywnie. Wobec utraty możliwości dofinansowania gmina ostatecznie zmuszona była do rezygnacji z tej inwestycji i ponownie posiadała środki na realizację inwestycji unieważnionej”* – pismo z dnia 26 kwietnia 2013 r. kierowane do UZP,

- „informuję, że podtrzymuję wyjaśnienie złożone do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 26 kwietnia 2013 r.. Ponadto uzupełniam powyższe o Wieloletnią Prognozę Finansową, z której wynika, że w dniu unieważnienia przetargu, tj. 8.03.2013 r. gmina (...) nie miała finansowych możliwości przyjęcia nowych zobowiązań, tj. budowy kanalizacji sanitarnej w miejscowości (...), do czego jest zobowiązana Krajowym Programem Oczyszczania Ścieków z nieprzekraczalnym terminem realizacji w 2015 roku. W związku z tym, że w opracowanym projekcie Uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego załazła się budowa sali sportowej jako inwestycja przewidziana do dofinansowania ze środków Funduszu Kultury Fizycznej i Sportu w kwocie 1.000.000,00 zł do wykorzystania w latach 2013 -2014 pojawiły się dodatkowe możliwości finansowe gminy pozwalające na sfinansowanie dwóch przedsięwzięć, tj. budowa sali sportowej i wygenerowania środków własnych wspomnianej kanalizacji w miejscowości (...), dlatego też w dniu 28.03.2013 r. ogłoszono przetarg na budowę sali sportowej w (...) i równolegle złożono wnioski do Marszałka Województwa Wielkopolskiego o dofinansowanie budowy kanalizacji sanitarnej w miejscowości (...) ze środków PROW (w załączeniu wniosków) z terminem realizacji na 2015 r.” – pismo z dnia 8 lipca 2013 r. do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych,
- „umorzenie miało swoje źródło w wystąpieniu w toku prowadzonych czynności przetargowych przesłanek skutkujących koniecznością jego umorzenia. Jak wynika z wyjaśnień przesłanych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przyczyną unieważnienia była konieczność realizacji wszystkich zaplanowanych inwestycji, przy określonych możliwościach finansowych gminy. Zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej z 18 marca 2013 roku (wskazana w wyjaśnieniach) burmistrz zobligowany był do realizacji inwestycji w postaci budowy kanalizacji sanitarnej. Następnie jak wynika z wieloletniej prognozy finansowej gmina nie mogła zaciągnąć nowych kredytów dla realizacji wszystkich zaplanowanych celów. W międzyczasie pojawiła się także możliwość sfinansowania inwestycji z nowego źródła. W tej sytuacji postępowanie organu wykonawczego było prawidłowe i prawne dopuszczalne”- pismo z dnia 16 września 2013 r. do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

W orzeczeniu Komisja, analizując przedmiot sprawy w kontekście norm wynikających z brzmienia przepisu art. 93 ust. 1 pkt 6 Pzp stanowiącego, iż unieważnia się postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, jeżeli

wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć, podniosła, iż zarówno w dniu wszczęcia postępowania, w trakcie jego prowadzenia, a także w dacie unieważnienia postępowania nie wystąpiła istotna okoliczność (realna a nie hipotetyczna) dająca podstawę do unieważnienia postępowania na budowę Sali gimnastycznej w (...) . Komisja wskazała, na podstawie zebranego materiału dowodowego, iż przy podjęciu decyzji o unieważnieniu postępowania Obwiniony kierował się „hipotetyczną” przesłanką ekonomiczną wynikającą z możliwości dofinansowania budowy kanalizacji ze środków zewnętrznych. Jak podkreślono w orzeczeniu zlecenie firmie (...) przygotowania oferty na sporządzenie wniosku o dofinansowanie kanalizacji w (...) nastąpiło w dniu 8 marca 2013 r. Negatywna odpowiedź w przedmiocie kwalifikowalności projektu wpłynęła natomiast w dniu 20 marca 2013 r. RKO nie podzieliła argumentów Obwinionego uzasadniających podjętą decyzję, bowiem nie wskazują one na istotne (realne) okoliczności uzasadniające unieważnienie postępowania. W orzeczeniu podniesiono, iż możliwość uzyskania środków z NFOŚ na budowę kanalizacji w (...) w dacie unieważnienia postępowania, tj. 8 marca 2013 r. była wyłącznie hipotetyczna. Wymierzając Obwinionemu karę upomnienia Komisja podniosła, iż wymierzona kara jest adekwatna do popełnionego czynu i spełni właściwą rolę prewencyjną.

Pismem z dnia 2 stycznia 2014 r. Obrońca złożył odwołanie na korzyść Obwinionego, zaskarżając orzeczenie Komisji w całości oraz wnosząc o jego uchylenie oraz uniewinnienie Obwinionego.

Orzeczeniu zarzucił:

- naruszenie prawa procesowego, tj. art. 80 ust. 1, art. 89 ust. 1 uondfp i poprzez to uznanie Obwinionego winnym popełnienia czynu,
- naruszenie prawa materialnego poprzez jego błędne zastosowanie, tj. art. 17 ust. 3 uondfp i poprzez to uznanie Obwinionego winnym popełnienia tego czynu,
- naruszenie prawa materialnego poprzez jego błędną wykładnię, tj. art. 93 ust. 1 pkt 6 Pzp
- niezastosowanie art. 28 uondfp i poprzez to uznanie Obwinionego winnym popełnienia tego czynu.

W uzasadnieniu odwołania Obronca podniósł m.in., iż w związku z unieważnieniem postępowania zamawiający organ gminy nie poniósł żadnego uszczerbku majątkowego, do czego organ się nie ustosunkował. Tym samym nie został uwzględniony postulat uniewinnienia ze względu na znikomą szkodliwość ewentualnego czynu odwołującego się. Odwołujący wskazując brzmienie art. 28 uondfp podniósł, iż organ pominął również motyw, którym kierował się odwołujący, a który polegał na zamiarze realizacji dwóch zamiast jednej inwestycji i przy mniejszym nakładzie środków. Zgodnie z twierdzeniami Obroncy, istotną okolicznością, wpływającą na zastosowanie art. 93 ust. 1 pkt 6 Pzp, było ogłoszenie naboru wniosków o dofinansowanie. W tym kontekście rada gminy podjęła uchwałę (co pomija organ) o podjęciu zobowiązania do przystąpienia do realizacji inwestycji. To zaś skutkowało koniecznością zagwarantowania środków i rodziło konieczność rezygnacji z jakiejś inwestycji. Planowana budowa kanalizacji nie była ujęta w Wieloletniej Prognozie Finansowej, ale zdaniem Obroncy ujmowane są tam tylko inwestycje wieloletnie, a inne umieszczane są w WPI (wieloletniej prognozie inwestycyjnej). Obronca wskazał również, iż gdyby Obwiniony nie unieważnił postępowania, to nie mógłby wystąpić z wnioskiem o dofinansowanie z uwagi na brak wystarczających środków pieniężnych na realizację dwóch inwestycji. Wskazał też, że interes publiczny związany z budową kanalizacji jest ważniejszy od zaspokajania potrzeb sportowych, które po części są spełnione z uwagi na posiadanie mniejszej hali sportowej. Tym samym jedyny interes jaki został naruszony to interes wykonawcy w zawarciu umowy na budowę sali.

Po przeprowadzeniu w dniu 9 czerwca 2014 r. rozprawy przy udziale Obroncy oraz Z-cy Głównego Rzecznika, na podstawie zebranego materiału dowodowego ujętego w aktach sprawy, GKO postanowiła utrzymać w mocy zaskarżone orzeczenie.

Stosownie do brzmienia art. 145 ust. 1 uondfp Główna Komisja Orzekająca (dalej: GKO) rozpoznaje odwołanie na podstawie materiału dowodowego zebranego przez komisję orzekającą oraz dokumentów dołączonych do odwołania.

Rozpoznając przedmiotową sprawę GKO uznała, iż odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż przepisy pomiędzy datą popełnienia czynu a orzekaniem przez organ II instancji nie uległy zmianie. Powyższe dotyczy w szczególności brzmienia przepisów pra-

wa materialnego, a zatem ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym art. 93 ust. 1 pkt 6 Pzp.

Rozpoznając odwołanie, GKO przede wszystkim stwierdziła, iż Komisja Orzekająca I instancji rozstrzygając w przedmiotowej sprawie, przy zachowaniu obowiązującej organy prowadzące postępowanie zasady obiektywizmu, wnikliwie zebrała kompletny materiał dowodowy i uwzględniła wszystkie okoliczności mające znaczenie dla sprawy zarówno na korzyść jak i niekorzyść Obwinionego. Potwierdzeniem powyższego jest m.in. protokół z rozprawy przed Komisją z dnia 28 listopada 2013 r. dokumentujący m.in. fakt niezgłoszenia przez strony przeszkód do rozpoznania sprawy w dniu rozprawy, pouczenie o przysługujących Obwinionemu i Obroncy prawach, jak również brak dalszych wniosków dowodowych w stosunku do zgromadzonego na rozprawie materiału dowodowego. Tym samym zarzut naruszenia art. 80 ust. 1 oraz art. 89 ust. 1 uoofp uznać należy za nieuzasadniony.

Odnosząc się do zarzutów Obroncy w kwestii naruszenia art. 17 ust. 3 uoofp oraz art. 93 ust. 1 pkt 6 Pzp, GKO uznała, iż konsekwencją naruszenia norm, o których mowa w art. 93 ust. 1 Pzp jest kwalifikacja prawna bezprawnego działania w aspekcie czynu z art. 17 ust. 3 uoofp. Komisja I instancji, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego dokonała oceny znamion przedmiotowego naruszenia, polegającego na nieuprawnionym unieważnieniu w dniu 8 marca 2013 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Budowa Sali sportowej w (...)”, w kontekście wskazanych przez Obwinionego przesłanek, uwzględniając w tej ocenie brzmienie zarówno normy sankcjonującej oraz sankcjonowanej. Zgodnie z art. 17 ust 3 uoofp (norma sankcjonująca) naruszeniem dyscypliny finansów jest unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, określających przesłanki upoważniające do unieważnienia tego postępowania. W przedmiotowej sprawie przepisem prawa materialnego, określającym przesłanki upoważniające do unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest przepis art. 93 ust. 1 pkt 6 Pzp (norma sankcjonowana).

Przesłanki unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wskazane przez ustawodawcę w art. 93 Pzp, są wymienione enumeratywnie i mają zamknięty charakter. Z tego też względu przesłanki te nie mogą być w drodze interpretacji rozszerzane. Działanie zamawiającego w tym zakresie powinno być pozbawione jakichkolwiek cech uznaniowości. Interpreta-

cja przesłanek unieważnienia postępowania powinna być dokonywana w sposób ścisły przy zachowaniu prymatu wykładni gramatycznej i celowościowej, a udowodnienie, że dokonanie czynności unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego miało swoje normatywne i faktyczne podstawy, spoczywa, co podkreśliła KIO w swoim orzeczeniu z dnia 22 sierpnia 2011 r., sygn. akt KIO 1693/11 (LEX nr 951187), zawsze na zamawiającym. Powyższe oznacza, że zamawiający powinien wykazać, iż zmiana okoliczności faktycznych wystąpiła, a nie powstała jedynie możliwość jej wystąpienia. Jednocześnie winien udowodnić, że jest to zmiana na tyle istotna (znacząca), że zarówno prowadzenie postępowania jak i wykonanie zamówienia, nie leży w interesie publicznym. Powołanie się na przedmiotową przesłankę w postępowaniu, nie powinno, zdaniem GKO, wynikać z innych niż wynikające z ogłoszonego postępowania potrzeb zamawiającego i zachodzącą w związku z tym koniecznością ograniczenia wydatków na nabycie przedmiotu zamówienia skutkującą unieważnieniem postępowania. Dopiero wykazanie, że wykonanie zamówienia będzie godzić w interes publiczny, może powodować, że środki nań przeznaczone nie powinny być wydane, a zamówienie udzielone (zob. orzeczenie KIO z 9 lipca 2010 r. KIO/UZP 1298/10, LEX nr 598603). W przedmiotowej sprawie Komisja na podstawie zebranych dowodów potwierdziła, iż w dniu unieważnienia postępowania, tj. 8 marca 2013 r. zamawiający nie posiadał żadnej wiedzy o tym, czy wniosek Gminy (...) o dofinansowanie budowy kanalizacji sanitarnej w (...) zostanie zakwalifikowany przez NFOŚ. Swoje przekonanie oparła na tym, iż w istocie to dopiero w dniu 8 marca 2013 r. Obwiniony zlecił firmie (...) dokonanie wstępnej oceny kwalifikowalności wniosku we wskazanym przedmiocie jak i na fakcie, iż w dniu 20 marca 2013 r. wymieniona firma przedstawiła Burmistrzowi negatywną opinię w tym zakresie. W odniesieniu do przedstawionych przez Odwołującego też związanych z decyzją rady gminy o podjęciu zobowiązania do przystąpienia do realizacji inwestycji oraz też o braku umieszczenia przedsięwzięcia, związanego z budową kanalizacji w uchwale nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 24 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy (...) na lata 2013 - 2024, GKO podkreśla (przy uwzględnieniu też o ewentualnej roczności zadania związanego z kanalizacją), iż zgodnie z art. 211 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm), podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Tym samym, zdaniem GKO, uchwała Rady Miejskiej w (...) z dnia 18 marca 2013 r. podjęta w oparciu o przepis art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie

gminnym (t. j. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) nie jest uchwałą wykonawczą do uchwały budżetowej jak i zaplanowanych w budżecie zadań. Jak wynika z uzasadnienia do ww. uchwały jej podjęcie stanowi element przedmiotowo istotny wniosku o dofinansowanie oraz przyjęcia do realizacji przedsięwzięcia (jeden z wymaganych załączników do złożenia wniosku). Należy zauważyć, iż Rada Miejska w (...) nie uchyliła wcześniejszych decyzji o planowanym zadaniu pn. „Budowa Sali gimnastycznej w (...)”. Tym samym brak jest podstaw do zakwestionowania przyjętych przez Komisję ustaleń i oceny dowodów w zaskarżonym rozstrzygnięciu. Nieuzasadnione w obliczu powyższego są również, zdaniem GKO, tezy Odwołującego o ważniejszym interesie publicznym inwestycji związanej z budową kanalizacji od budowy Sali gimnastycznej, skoro Rada Miejska w (...) nie uchyliła, wskutek ewentualnych zmian uchwały budżetowej i uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej planowanego w latach 2013 - 2014 r., zadania związanego z budową Sali sportowej, uznając te zadanie za istotne dla wspólnoty samorządowej.

GKO rozważyła również, podniesioną w uzasadnieniu do odwołania, kwestię braku wywołania działaniem związanym z unieważnieniem postępowania skutków finansowych, w kontekście wskazywanych przez Obrońcę dyspozycji art. 28 uodnfp. W odniesieniu do powyższego GKO uznała, iż system odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz spenalizowane przez ustawodawcę czyny, odnoszą się zarówno do tych naruszeń, które wywołują skutek finansowy i mają charakter wymierny kwotowo, jak i tych które nie mogą wprost spowodować skutków finansowych. Ich penalizacja wiąże się bowiem z przeświadczeniem ustawodawcy o konieczności dodatkowej ochrony szczególnych przepisów prawa, regulujących funkcjonowanie określonych podmiotów. Tym samym wprowadzenie do przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych czynu związanego z wadliwym unieważnieniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego stanowić ma gwarancję legalności podjętej przez zamawiającego decyzji o zaniechaniu zawarcia umowy a wskutek tego poszanowanie zasady uczciwości i bezstronności w procedurach zamówień publicznych.

Podnoszone przez Odwołującego zarzuty, dotyczące braku zastosowania przez Komisję art. 28 ust. 1 uodnfp w związku z tym, iż unieważnienie w dniu 8 marca 2013 r. postępowania pn. „Budowa Sali gimnastycznej w (...)” nie wywołało żadnego wydatkowania kwot pieniężnych, a zatem nieuwzględnienia przy

orzekaniu przesłanki znikomej szkodliwości czynu są nieuzasadnione. Należy dodatkowo zauważyć, iż konsekwencją ewentualnego zastosowania art. 28 uondfp jest wprawdzie niedochodzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jednakże stwierdzenie zaistnienia przesłanek pozytywnych z ww. przepisu prowadzi nie do uniewinnienia ale do umorzenia postępowania w sprawie (art. 78 ust. 2 uondfp). W przedmiotowej sprawie, zgromadzony przez Komisję I instancji materiał dowodowy, przyjęte w zaskarżonym orzeczeniu ustalenia faktyczne i prawne bezsprzecznie wskazywały na brak możliwości zastosowania pozytywnej przesłanki niedochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 28 uondfp. Bezwzględne odniesienie szkodliwości naruszenia w okolicznościach przedmiotu sprawy wyłącznie do finansowego wymiaru byłoby błędem. Należy zauważyć, iż stosownie do art. 28 ust. 1a uondfp ocenę stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych wiąże się przede wszystkim z wagą naruszonych obowiązków, sposobem i okolicznościami ich naruszenia, a także skutkami naruszenia. Ponadto, stosownie do art. 28 ust. 3 uondfp, przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych niewywołującego skutków finansowych uwzględnia się w szczególności wagę naruszonych obowiązków oraz sposób i okoliczności ich naruszenia, w tym w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 i 17a - sposób naruszenia zasady uczciwej konkurencji lub zasady równego traktowania wykonawców. W przedmiotowej sprawie GKO podziela stanowisko Komisji, iż pozytywne przesłanki zastosowania przez zamawiającego art. 96 ust. 1 pkt 6 Pzp nie wystąpiły. Co więcej, wskazany w orzeczeniu sposób i okoliczności naruszenia, w zestawieniu m.in. z wyrokami KIO oraz Sądu Okręgowego w Kaliszu (wyrok z 21 lutego 2013 r.), obligującymi zamawiającego do określonego zachowania, tj. nakazującego unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienie czynności wykluczenia i odrzucenia ofert odwołujących się wykonawców, powtórzenie czynności badania i oceny ofert w postępowaniu z uwzględnieniem ofert wykonawców odwołujących się, wskazane przez Obwionego przesłanki i okoliczności podjętych decyzji, zakres zadań sytuowanych w aktach stanowiących podstawę gospodarki finansowej gminy, nie pozwalają na zastosowanie normy z art. 28 uondfp.

Zauważyć również dodatkowo należy, iż stosownie do art. 33 ust. 1 uondfp organ orzekający w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierza karę według swojego uznania, w granicach określonych w ustawie, uwzględniając stopień szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dys-

cypliny finansów publicznych, stopień winy, a także cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do obwinionego. Nie budzi wątpliwości GKO stanowisko Komisji w przedmiocie wymiaru kary. Wymierzając, wnioskowaną przez Rzecznika, karę upomnienia Komisja, uwzględniła rodzaj i zakres popełnionego naruszenia, okoliczności związane z dotychczasowym działaniem Obwinionego w sektorze finansów publicznych jak również jej prewencyjny charakter. Komisja podkreśliła również adekwatność wymierzonej kary w stosunku do popełnionego czynu. W ocenie GKO, okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ani właściwości, warunki osobiste sprawcy, nie zasługują na szczególne uwzględnienie, natomiast kara upomnienia jest najniższą z katalogu kar przewidzianych w uondfp. Zdaniem GKO, uzasadnienie orzeczenia Komisji I instancji, w odniesieniu do wymiaru kary, powinno uwzględniać w szerszym zakresie administracyjną zasadę przekonywania przez organy prowadzące postępowanie. Nie ma jednak podstaw do wzruszenia trafnego rozstrzygnięcia Komisji I instancji w tym zakresie wskutek kontroli instancyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono, jak w sentencji.

5.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 1 września 2014 r. sygn. akt BDF1/4900/35/40/14

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Tomasz Słaboszowski
Członkowie:	Członek GKO:	Jacek Najfeld (spr.)
	Członek GKO:	Władysław Budzeń
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 1 września 2014 r., odwołania Obwinionej (...) – pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Sekretarza Gminy (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2014 r., sygn. akt: DB-0965/1/14, którym uznano Obwinioną (...) winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu wydatku ze środków publicznych w dniu 30.04.2012 r. w rozdziale 01095 paragrafie 4430 z tytułu zwrotu części podatku akcyzowego dla rolników z przekroczeniem zakresu upoważnienia w łącznej kwocie 215.715,12 zł, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 i art. 52 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, poz. 938, poz. 1646).

Data popełnienia czynu: 30.04.2012 r. W dacie dokonania wydatków nie były one zaplanowane w zatwierdzonym planie finansowym Urzędu na 2012 rok.

W stosunku do Obwinionej odstąpiono od wymierzenia kary oraz obciążono obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł;

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2, art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) zwanej dalej ustawą:

1) uchyla zaskarżone orzeczenie w całości,

2) uniewinnia Obwinioną od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy.

2. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

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

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (dalej zwanej RKO) wnioskiem o ukaranie z dnia 7 stycznia 2014 roku wniósł o uznanie Pani (...), pełniącej w czasie popełnienia czynu, funkcję Sekretarza Gminy (...), za odpowiedzialną - na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej zwana ustawą) za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ustawy, polegające na dokonaniu wydatku ze środków publicznych w dniu 30 kwietnia 2012 roku w rozdziale 01095 paragrafie 4430 z tytułu zwrotu części podatku akcyzowego dla rolników z przekroczeniem zakresu upoważnienia w łącznej kwocie 215.715,12 zł, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 52 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finan-

sach publicznych. Data popełnienia czynu to 30 kwietnia 2012 roku. W dacie dokonania wydatków nie były one zaplanowane w zatwierdzonym planie finansowym urzędu na 2012 rok.

RKO, orzeczeniem z dnia 30 stycznia 2014 roku uznała Obwinioną winną popełnienia zarzuczonego czynu. Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy, RKO odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionej.

RKO uznała za bezsporne, że wydatki w łącznej kwocie 215.715,12 zł z tytułu zwrotu części podatku akcyzowego dla rolników zostały dokonane z przekroczeniem zakresu upoważnienia, którego granice określały wielkości ustalone w zatwierdzonym planie finansowym według stanu na dzień dokonania wydatku. W dacie przekazania środków finansowych rolnikom wydatki te nie były zaplanowane w zatwierdzonym planie finansowym jednostki na 2012 rok. Ustalono, iż przedmiotowe wydatki zostały dokonane przez Obwinioną pełniącą funkcję Sekretarza Gminy (...), posiadającą pisemne upoważnienie do dokonywania wydatków.

RKO wskazała między innymi, że do dokonania wydatku niezbędna jest podstawa prawna jego dokonania. W niniejszej sprawie podstawę dokonania zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, było umocowanie zawarte w ustawie z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz.U. nr 52, poz. 379 z późn. zm.). Upoważnienie, czyli podstawa prawna, do dokonywania wydatków ze środków publicznych, w zależności od podmiotu, znajduje się przede wszystkim odpowiednio w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego lub w planie finansowym jej jednostki organizacyjnej (art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Limit wydatków w uchwale budżetowej Gminy (...) w dniu 30.04.2012 r. w rozdziale 01095 paragrafie 4430 nie umożliwiał zwrotu kwoty 215.715,12 zł tytułem zwrotu części podatku akcyzowego dla rolników.

Zakres podmiotowy naruszenia dyscypliny, określonego w art. 11 ustawy, rozpatrywać należy w świetle regulacji art. 4 ustawy. Naruszenie to może popełnić wyłącznie osoba, która posiada kompetencje do dokonywania wydatków, czyli kierownik jednostki, a także pracownik, któremu takie kompetencje przekazano. Przekroczenie zakresu upoważnienia ma miejsce w momencie złożenia podpisu na dokumencie dotyczącemu wydatku (np. fakturze,

poleceniu przelewu) lub jego fatycznego dokonania. Obwiniona posiadała upoważnienie Wójta Gminy (...) do dokonywania wydatków. W oparciu o to umocowanie w dniu 30 kwietnia 2012 roku zatwierdziła do wypłaty wydatki obejmujące zwrot podatku akcyzowego na łączną kwotę 215.715,12 zł. Tym samym w zakresie dyspozycji przepisów art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy odpowiada za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwiniona dokonując powyższych wydatków działała z pełną świadomością tego, że limit wydatków określony w uchwale budżetowej Gminy (...) nie umożliwia takiej wypłaty, a jej dokonanie będzie stanowiło przekroczenie tego limitu. Potwierdziła to również Obwiniona w swoich wyjaśnieniach złożonych w toku postępowania jak i na rozprawie w dniu 30 stycznia 2014 roku. Wina Obwinionej, w ocenie RKO nie budzi wątpliwości, bowiem przy dołożeniu jakiejkolwiek staranności Obwiniona mogła uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych – nie dokonując wydatków z tytułu zwrotu części podatku akcyzowego od paliwa rolnikom. Gdyby Obwiniona nie dokonała tych wydatków nie poniosłaby żadnych konsekwencji zarówno na gruncie karnym jak i odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Swym działaniem Obwiniona naruszyła przepisy art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 52 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych a w konsekwencji wypełniła znamiona czynu spenalizowanego w art. 11 ustawy.

Jednakże RKO, mając na uwadze przepis art. 36 ustawy, a w szczególności przesłanki odstąpienia od jej wymierzenia (art. 36 ust. 2) uznała, iż działanie Obwinionej podyktowane w jej ocenie „dobrem” jednostki, potrzeba przekazania rolnikom przysługujących im środków, ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami braku dokonania wypłaty dla finansów gminy, pozwala przyjąć, iż okoliczności te dają podstawę do odstąpienia od wymierzenia kary.

Pani (...) w odwołaniu z dnia 6 marca 2014 roku od ww. orzeczenia RKO wniosła o uniewinnienie i stwierdzenie, iż do zarzucanego czynu nie doszło, a tym samym nie doszło do naruszenia ustawy. Zarzuciła RKO naruszenie przepisów art. 19 ust. 2, art. 21, art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z 100 ust.1 pkt 1 i art. 106 ust. 2, art 80 ust. 1 w związku z art. 87, 89 ust. 1, oraz art. 102 ust. 2 pkt 2 i 110 ust.1 pkt 6 i 9 ustawy.

W uzasadnieniu swojego odwołania Obwiniona w pierwszej kolejności podniosła kwestię błędnego ustalenia daty popełnienia czynu, tj. dzień 30 kwietnia 2012 roku, o czym świadczą następujące okoliczności. 27 kwiet-

nia 2012 roku był ostatnim dniem jej pracy w Urzędzie Gminy. Począwszy od dnia 28 kwietnia 2012 roku przebywała na zwolnieniu lekarskim. W okresie od 30 kwietnia do 27 maja 2012 roku w Urzędzie Gminy nie było żadnego pracownika upoważnionego do podpisywania poleceń przelewu i innych dokumentów w imieniu Wójta. Obwiniona w dniu 26 kwietnia dokonała czynności polegającej na elektronicznym podpisaniu (akceptacji) 171 sztuk przelewów wypłat zwrotu producentom rolnym części podatku akcyzowego na łączną kwotę 215.715, 12zł

W świetle powyższych okoliczności, zdaniem Obwinionej, zaskarżone orzeczenie jest bezzasadne, gdyż we wskazanej w orzeczeniu dacie popełnienia czynu, tj. dnia 30 kwietnia 2012 roku, nie mogła ona go popełnić, gdyż przebywała na zwolnieniu lekarskim.

Obwiniona powołując się na orzecznictwo NSA, GKO oraz komentarz L. Lipiec-Warzechy, podniosła, że 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 czym naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Nie podlega odpowiedzialności osoba, która wprawdzie swoim zachowaniem wyczerpała przesłanki naruszeń dyscypliny finansów, ale której nie można przypisać winy. Brak możliwości jednoznacznego ustalenia winy obwinionego uwalnia go od odpowiedzialności nawet wówczas, gdy od strony formalnej wypełnione zostały przesłanki czynu zdefiniowanego ustawą.

Zdaniem Obwinionej, nie popełniła ona zarzucanego jej czynu. Tym samym zaskarżone orzeczenie RKO narusza art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 100 ust. 1 pkt 1 i art. 106 ust. 2 ustawy. Ponadto, w ocenie Obwinionej, RKO w toku prowadzonego postępowania nie dokonała wyczerpującego i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, w szczególności wyjaśnień zawartych w piśmie z dnia 13 stycznia 2014 roku oraz w toku rozprawy przeprowadzonej w dniu 30 stycznia 2014 roku. Obwiniona wskazała w szczególności na konieczność rozpatrzenia i uwzględnienia szczególnej sytuacji, w jakiej musiała działać, wynikającej z niezależnej od niej sytuacji prawnej Gminy (...). Powyższym RKO naruszyła art. 80 ust.1 w związku z art. 87, 89 ust. 1, art.102 ust. 2 pkt 2 oraz art. 110 ust. 1 pkt 6 i 9 ustawy.

Rozpatrując przedłożone odwołanie, GKO zważyła, co następuje.

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie. Wskazane w toku rozprawy przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych tych wątpliwości dotyczące możliwości zmiany planu finansowego, ważności udzielonej obwinionej upoważnienia w sytuacji, w której wójt scedował na nią pewne działania w jego imieniu, a jego już nie było na stanowisku, niewskazanie właściwego wzorca postępowania, nie stoi na przeszkodzie w rozpatrzeniu sprawy przez GKO bez konieczności kierowania jej do ponownego rozpatrzenia przez RKO celem wyjaśnienia wskazanych wątpliwości.

GKO nie podziela stanowiska Obwinionej, zaprezentowanego w odwołaniu od orzeczenia RKO, iż do zarzucanego czynu nie doszło, a tym samym nie doszło do naruszenia ustawy. Obwiniona zarówno w toku postępowania przed RKO jak i w odwołaniu od orzeczenia nie kwestionowała faktu dokonania w dniu 26 kwietnia 2012 roku czynności polegającej na podpisaniu podpisem elektronicznym 171 sztuk przelewów tytułem wypłat zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, wykorzystywanego do produkcji rolnej, na łączną kwotę 215.715,12 zł. Bez znaczenia w sprawie pozostaje fakt, że dokonanie ww. przelewów nastąpiło w dniu 30 kwietnia 2012 roku. Stanowi jedynie czynność techniczną, która nie zostałaby dokonana bez wcześniejszej akceptacji (zatwierdzenia) przelewów. Nie budzi też żadnych wątpliwości, iż dokonanie ww. wydatków nie było ujęte w zatwierdzonym planie finansowym Urzędu Gminy (...) na 2012 rok.

Jednocześnie GKO nie podziela stanowiska RKO, iż Obwiniona mogła nic nie zrobić w tej kwestii i wtedy nie poniosłaby odpowiedzialności z tego tytułu. GKO stoi na stanowisku, że w przedmiotowej sprawie należy rozważyć ujemne konsekwencje zaniechania wypłaty, przyznanego zwrotu części podatku akcyzowego producentom rolnym, dla budżetu Gminy prowadzącego do konieczności zapłaty odsetek za zwłokę bądź też w skrajnym przypadku ewentualnego zwrotu niewykorzystanych środków przekazanych na ww. wypłaty. Nie bez znaczenia w sprawie pozostaje aspekt społeczny sprawy – wypłata przyznanego zwrotu części podatku akcyzowego producentom rolnym, jako działania wspierającego działalność producentów rolnych.

W przedmiotowej sprawie, zdaniem GKO, należy uwzględnić obok już wskazanych okoliczności, szereg innych okoliczności, których łączne wystąpienie złożyło się na wyjątkowy charakter sprawy, a w szczególności:

- w dacie podjęcia decyzji o wypłacie przyznanych zwrotów części podatku akcyzowego producentom rolnym nie było w Gminie osób (wójta, zastępcy wójta) upoważnionych do wystąpienia z wnioskiem o zmianę zatwierdzonego planu finansowego Gminy (...) na 2012 rok,
- Obwiniona nie posiadała w dacie podjęcia decyzji żadnej wiedzy na okoliczność terminu i sposobu rozwiązania zaistniałej sytuacji w Gminie związanej z brakiem osoby uprawnionej do prowadzenia działalności i reprezentowania Gminy (...),
- Obwiniona o zaistniałej sytuacji poinformowała zarówno Wojewodę Wielkopolskiego jak i Prezesa RIO w Poznaniu (pisma z dnia 20.04.2012r.), ale nie otrzymała od tych podmiotów wskazówek jak powinna postąpić.
- wypłata przyznanych zwrotów części podatku akcyzowego producentom rolnym została dokonana po otrzymaniu przez Gminę środków przyznanych na ten cel.

Reasumując należy stwierdzić, że ze zgromadzonych dowodów wynika, że Obwiniona nie miała możliwości spowodowania zmiany planu finansowego. Gmina miała natomiast obowiązek dokonania zwrotu części podatku akcyzowego dla rolników. Gdyby ten obowiązek nie został wykonany doszłoby do konieczności zapłaty odsetek, co naruszyłoby dyscyplinę finansów publicznych. Byłoby to też naganne ze względów społecznych, zatem nie można wskazać Obwinionej zachowania zgodnego z prawem, pozwalającego na uniknięcie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie można, więc przypisać jej winy.

Biorąc powyższe pod uwagę GKO orzekła, jak w sentencji.

6.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 4 września 2014 r. sygn. akt BDF1/4900/37/42/14

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Piotr Kaczorkiewicz
Członkowie:	Z-ca Przewodniczącego GKO:	Wojciech Robaczyński (spr.)
	Członek GKO:	Artur Walasik
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 września 2014 r. odwołania Obwinionego (...), zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obračunkowej w Rzeszowie z dnia 30 stycznia 2014 r., sygn. akt: 4010/32/2013, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Skarbnika Miasta (...) - winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 13 pkt 8 i art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529), polegającego na niedokonaniu do dnia 31 marca 2012 r. zwrotu zaliczki otrzymanej przez Gminę (...), jako beneficjenta projektu pn. „Zwiększenie atrakcyjności miasta (...) poprzez kompleksowe przygotowanie terenów pod inwestycje”, a tym samym niewykonaniu przez Gminę (...) zobowiązania

wynikającego z umowy z dnia 21 czerwca 2011 r. nr (...) o dofinansowanie ww. projektu, którego skutkiem była zapłata odsetek w kwocie 113.194,02 zł, czym naruszył art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

Pouczenie:

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

UZASADNIENIE

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie orzeczeniem z dnia 30 stycznia 2014 r., w sprawie sygn. akt 4010/32/2013, uznała Pana (...) winnym „niedokonania do dnia 31 marca 2012 r. zwrotu za liczkę otrzymanej przez Gminę (...), jako beneficjenta projektu pn. „Zwiększenie atrakcyjności miasta (...) poprzez kompleksowe przygotowanie terenów pod inwestycje”, a tym samym niewykonania przez Gminę (...) zobowiązania wynikającego z umowy z dnia 21 czerwca 2011 r (...) o dofinansowanie ww. projektu, którego skutkiem była zapłata odsetek w kwocie 113.194,02 zł, czym naruszył art 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 13 pkt 8 i art 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) – zważając dalej uondfp i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 i art. 35 uondfp wymierzyła karę upomnienia oraz na podstawie art. 167 ust. 1 uondfp, orzekła o zwrocie na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w kwocie 291,71 zł.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że w dniu 21 czerwca 2011 r. Gmina (...) zawarła z (...), jako Instytucją Pośredniczącą umowę nr (...) o dofinansowanie projektu „Zwiększenie atrakcyjności miasta (...) poprzez kompleksowe przygotowanie terenów pod inwestycje” w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W ramach projektu dnia 10 listopada 2011 r. Gmina (...) otrzymała płatność zaliczkową w łącznej wysokości 3.404.244,93 zł na realizację części prac inwestycyjnych objętych Projektem. Zgodnie z postanowieniami tej umowy, przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz.U. Nr 223, poz. 1786) oraz wytycznymi IZ PO RPW, Gmina (...) w terminie do dnia 31 marca 2012 r. zobowiązana była do rozliczenia zaliczki, a w przypadku niewykorzystania zaliczki do jej zwrotu.

Komisja Orzekająca I instancji ustaliła, że w związku z późniejszym niż planowano rozpoczęciem prac inwestycyjnych oraz niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi nie wykonano planowanego zakresu prac i Gmina (...) do dnia 31 marca 2012 r. zobowiązana była do dokonania zwrotu niewykorzystanej części zaliczki. Niewykorzystana część zaliczki w kwocie 2.021.321,77 zł zwrócona została na rachunek z opóźnieniem, tj. w dniu 3 kwietnia 2012 r. W związku z powyższym zostały naliczone odsetki jak od zaległości podatkowych w kwocie 113.194,02 zł, które zapłacono również w dniu 3 kwietnia 2012 r. Jak ustaliła Komisja Orzekająca I instancji, dnia 15 marca 2012 r. Kierownik Biura Funduszy Pomocowych Pani (...) przekazała do Prezydenta Miasta (...) pismo, w którym informowała o obowiązku zwrotu do dnia 31 marca 2012 r. niewykorzystanej części zaliczki, prosząc równocześnie o wyrażenie zgody na utworzenia paragrafu wydatkowego na zadaniu, tak aby było możliwe dokonanie zwrotu tej zaliczki. W tym samym dniu pismo zostało zadekretowane przez Prezydenta Miasta na Wydział Budżetowo-Finansowy, które przyjęła Pani (X) - zastępca Skarbnika Miasta i bez stosownej dekretacji przekazała Pani (Y) zajmującej się w Urzędzie dokonywaniem przelewów bankowych. Ta ostatnia wzmiankowane pismo przekazała Pani (Q) - kierownikowi Referatu Planowania, Sprawozdawczości i Analiz, w celu podjęcia przez nią działań zmierzających do przygotowania odpowiednich zmian w budżecie. Projekt stosownych zmian w budżecie wraz z pismami towarzyszącymi, w tym z pismem dotyczącym obowiązku zwrotu zaliczki,

zostały przekazane Skarbnikowi Miasta Panu (...) celem ewentualnego wykorzystania w trakcie posiedzenia Komisji Budżetowo-Finansowej Rady Miasta (...) oraz na sesję Rady Miasta (...), która odbyła się w dniu 28 marca 2012 r. Po sesji Rady Miasta (...), Skarbnik Miasta przekazał z powrotem komplet dokumentów Pani (Q), która na ich podstawie w dniu 2 kwietnia 2012 r. sporządziła projekt zarządzenia stanowiący układ wykonawczy do uchwały Rady Miasta (...) z dnia 28 marca 2012 r. Projekt zarządzenia został przekazany do podpisu Prezydentowi Miasta (...) w dniu 3 kwietnia 2012 r. i w tym dniu dokonano zwrotu niewykorzystanej zaliczki oraz dokonano zapłaty naliczonych odsetek w kwocie 113.194,02 zł.

Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, na podstawie złożonych przez Obwinionego wyjaśnień, że pismo kierownika Biura Funduszy Pomocowych z dnia 15 marca 2012 r. informowało przede wszystkim o konieczności dokonania odpowiednich zmian w budżecie, w związku z koniecznością zwrotu zaliczki. Wbrew przyjętej w Urzędzie praktyce, nie stanowiło ono wprost żądania zrealizowania przelewu bankowego tytułem zwrotu zaliczki, lecz wnioskodawca wnosił o dokonanie zmian w budżecie. W tym też kontekście pismo to było wykonywane, poprzez wszczęcie procedury zmiany budżetu Miasta (...).

Pomimo, iż pismo było dekretnowane przez Prezydenta Miasta (...) na Wydział Budżetowo-Finansowy, którym kieruje Obwiniony, nie trafiło do niego, lecz do Zastępcy Skarbnika, który nie podjął właściwych działań zmierzających do wykonania przedmiotowego pisma w całości, zarówno w zakresie zmian w budżecie jak i przygotowania przelewu bankowego. Wskutek braku koordynatora, prowadzącego sprawę, doszło do uchybienia terminowi zwrotu zaliczki i w konsekwencji do zapłaty odsetek. Komisja Orzekająca I instancji zauważyła, że Obwiniony, nie wiedział o treści pisma, a dokumentów które mu przekazano na sesję Rady Miasta (...) nie przeglądał, ponieważ był dobrze przygotowany na sesję i znał przesłanki proponowanych zmian w budżecie.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że Prezydent Miasta (...) zarządzeniem Nr 46/11 z dnia 1 lutego 2011 r. na podstawie art. 53 ust. 2 i art 54 ust 1 ustawy o finansach publicznych powierzył Panu (...) - Skarbnikowi Miasta, obowiązki uprawnienia i odpowiedzialność, m.in. w zakresie wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi oraz realizacji gospodarki finansowej Gminy (...) zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. Zadania Skarbnika Miasta (...) określa również Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta

(...). Zgodnie z § 5 ust. 4 Regulaminu, Skarbnik Miasta w szczególności organizuje całokształt prac związanych z przygotowaniem i realizacją budżetu, jak również nadzoruje sporządzanie sprawozdawczości budżetowej i stosowanie przepisów o rachunkowości oraz wykonywanie zadań Miasta w zakresie finansowym, w tym stosując środki kontrolne. Ponadto w myśl § 52 ust. 1 Regulaminu, Skarbnik Miasta kieruje Wydziałem Budżetowo-Finansowym. Zadania Skarbnika w tym zakresie określa § 12 w zw. z § 2 pkt 6 Regulaminu.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, bezsporny w niniejszej sprawie pozostaje fakt, że Gmina Miejska (...) nie wykonała zaciągniętego zobowiązania skutkiem, czego nastąpiła zapłata odsetek. Stanowi to naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 pkt 8 i art. 16 ust. 1 uoondfp. W ocenie Komisji Orzekającej I instancji, odpowiedzialność za wskazane naruszenie dyscypliny ponosi Obwiniony. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 uoondfp, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają, z zastrzeżeniem art. 4a uoondfp, pracownicy jednostek sektora finansów publicznych lub inne osoby, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w takiej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Zgodnie zaś z art. 4a uoondfp, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 podlegają osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu, któremu odrębną ustawą lub na jej podstawie albo na podstawie umowy lub w drodze porozumienia powierzono określone zadania związane z realizacją programu finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) lub innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, osoby zobowiązane do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, którym przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu, lub które wykorzystują takie środki oraz osoby zobowiązane, lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu zobowiązanego do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, któremu przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu, lub który wykorzystuje takie środki.

Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, Prezydent Miasta (...) dekretniejąc pismo Pani (...) w przedmiocie zmian budżetu oraz zwrotu zaliczki pieniężnej

wydał dyspozycję środkami finansowymi, którą z mocy ustawy o finansach publicznych, jak i z mocy przekazanych obowiązków miał wykonać Obwiniony. Nawet, jeżeli z treści tego pisma nie wynikała wprost dyspozycja dokonania przelewu, Obwiniony nie wykazał się wymaganą starannością, aby ewentualne wątpliwości wyjaśnić. W piśmie zaś zawarte były wszystkie dane wymagane do przygotowania przelewu bankowego. Również okoliczność, że Obwiniony nie zapoznał się bezpośrednio z treścią tego pisma, nie zmienia faktu, że nie dołożył staranności aby ustalić, w jakim celu wnioskowane są zmiany w budżecie

W zakresie wymierzonej kary, Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, że zapłacona kwota odsetek w wysokości 113.194,02 zł stanowiła 0,04% planowanych na 2012 r. wydatków Gminy (...) (wydatki 281.141.873 zł). W ocenie Komisji, mając na uwadze wskazaną relację, skutek finansowy nie był znaczny, co – wraz z pozytywną opinią o wywiązywaniu się z obowiązków służbowych – uzasadniło wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia. Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła przy tym, że jej zdaniem „niewątpliwie okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych były o tyle niejasne, że w sprawie zaangażowanych było wiele osób. Również interpretacja pisma wskazującego na dyspozycję środkami publicznymi była odmiennie przyjmowana”.

Od powyższego orzeczenia pismem z dnia 11 marca 2014 r. odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej wniósł Obwiniony – Pan (...). Obwiniony zażądał powyższe orzeczenie w całości, zarzucając błędne ustalenia faktyczne, nieprzeprowadzenie pełnego postępowania dowodowego oraz błędną wykładnię art. 19 ust. 2 uo ndfp i wniósł o: uchylenie orzeczenia i rozstrzygnięcie sprawy na jego korzyść – tzn. uznanie, że nie ponosi winy, albo uchylenie orzeczenia i umorzenie postępowania.

Obwiniony stwierdził, że „sprawa jest skomplikowana i była badana już kilkakrotnie”. Pierwotnie Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych naruszenie to zarzucił Prezydentowi Miasta. Dopiero Główna Komisja Orzekająca w uzasadnieniu do orzeczenia wydanego w tej sprawie zwróciła uwagę na możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Skarbnika Miasta i po zbadaniu sprawy i ewentualnym stwierdzeniu winy - możliwość postawienia mu zarzutów.

Składający odwołanie stwierdził, że RKO w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia stwierdziła, iż okoliczności naruszenia dyscypliny finansów pu-

blicznych były niejasne, zaś interpretacja pisma wskazującego na dyspozycję środkami publicznymi była odmiennie przyjmowana. Wynikało z tego, że „okoliczności sprawy również w ocenie Komisji budzą uzasadnione wątpliwości, które Komisja powinna jednak w sposób jednoznaczny wyjaśnić, a jeżeli jest to niemożliwe, zachodzi wówczas sytuacja określona w art. 76 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który stanowi, że niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść obwinionego. Przypisanie w sposób jednoznaczny winy w warunkach niewyjaśnienia wszelkich okoliczności sprawy nie powinno mieć miejsca”. Obwiniony dodał, że nie miał realnej możliwości uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyż nie znał treści pisma Biura Funduszy Pomocowych znak (...). Wobec powyższego uznał, że obiektywnie nie można zarzucić mu winy.

Obwiniony zwrócił uwagę, że przypisanie winy jest uzasadnione jedynie wówczas, kiedy możliwe jest wskazanie prawidłowego sposobu działania obwinionego, tj. określenie wzorca zachowania się, według którego nie dochodzi do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zaskarżone orzeczenie nie zawiera zaś wskazania, jak powinien obwiniony działać, aby naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie popełnić. Zdaniem Obwinionego: „W przedmiotowej sytuacji określenie takiego wzorca zachowania byłoby zresztą niemożliwe, gdyż musiałby on zawierać wskazówki, jak miałbym zachować się wobec pisma, którego treści nie znałem, gdyż mi go nie przedstawiono, a ponadto nie miałem powodów by spodziewać się, że w teczce zawierającej wnioski o dokonanie zmian w budżecie, którą zabrałem na Komisję Budżetowo-Finansową Rady Miasta znajduje się dokument, który może stanowić (aczkolwiek jest to kwestia interpretacji) dyspozycję do zapłaty. W związku z tym nie miałem możliwości wyjaśnienia wątpliwości związanych z treścią pisma. Uważam również, że nie można mi zarzucić braku staranności, aby ustalić w jakim celu wnioskowane są zmiany w budżecie, ponieważ, jak wyjaśniałem w postępowaniu, wiedziałem w jakim celu wnioskowane są te zmiany, nigdy nie zaprzeczałem, że wiedziałem, że taka zmiana w budżecie jest proponowana i jaki jest jej cel. W postępowaniu wyjaśniałem również, że nie musiałem sprawą zwrotu zajmować się osobiście, ponieważ w Urzędzie Miasta działa precyzyjna procedura realizacji budżetu, zgodnie z którą odpowiedni pracownicy poszczególnych komórek wykonają swoje czynności. Procedura ta jest również skuteczna, ponieważ dotychczas nie zdarzało się nieterminowo realizować zobowiązania, gdy była przestrzegana. Dokumentu zwrotu zaliczki nie musiałem też osobiście podpisywać, ponieważ są do tego

upoważnione również inne osoby, tak więc przelew ten mógł być zrealizowany także bez mojej wiedzy.”

Składający odwołanie następnie stwierdził: „Nie mogę się zgodzić również z oceną Komisji, że Prezydent Miasta (...) dekretując pismo Pani (...) w przedmiocie zmian budżetu oraz zwrotu zaliczki pieniężnej wydał dyspozycję środkami finansowymi. W moim przekonaniu taką dyspozycję (podpis pod stwierdzeniem „zatwierdzam do zapłaty”) wydał dnia 3 kwietnia 2012 r., a więc po terminie zwrotu zaliczki, Zastępca Prezydenta Miasta (...) Pan (X).

Dnia 15 marca 2012 nie została ta dyspozycja wydana, ani nie mogła być wydana, ponieważ w budżecie miasta nie było zaplanowanych środków na realizację wydatku. Odpowiednia zmiana budżetu nastąpiła dnia 28 marca 2012 r. (data podjęcia uchwały Nr (...) Rady Miasta (...) oraz zarządzenia Nr 393/12 Prezydenta Miasta (...) wykonującego uchwałę). Prezydent zatwierdzając wydatek przed tą datą naruszyłby dyscyplinę finansów publicznych.”

Następnie w odwołaniu Obwiniony opisał stosowane w Urzędzie procedury wydatkowania środków i stwierdził dalej: „Nie można również zgodzić się ze stwierdzeniem Komisji, że w piśmie zawarte były wszystkie dane wymagane do przygotowania przelewu bankowego. W piśmie podano 4 dane dotyczące przelewu, tj. nr rachunku bankowego, nazwa właściciela rachunku, kwotę do zapłaty i termin zapłaty. Dwie z tych danych są nieprawidłowe, tj. nazwa właściciela rachunku i kwota do zapłaty. Dane te zostały ustalone prawidłowo po terminie zwrotu zaliczki, kwota została poprawiona na piśmie, a w przelewie wskazano prawidłowego właściciela rachunku bankowego.”

W konkluzji odwołania Obwiniony stwierdził: „Proszę o uwzględnienie przedstawionych przeze mnie argumentów i orzeczenie zgodnie z moim wnioskiem.”.

Główna Komisja Orzekająca stwierdza, co następuje.

Odwołanie obwinionego nie jest zasadne.

Główna Komisja Orzekająca stoi na stanowisku, że bezsporny w sprawie jest fakt, iż Gmina (...) zobowiązana była do zwrotu do dnia 31 marca 2012 r. części otrzymanej zaliczki z tytułu dofinansowania projektu „Zwiększenie atrak-

cyjności miasta (...) poprzez kompleksowe przygotowanie terenów pod inwestycje” w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W toku postępowania prawidłowo ustalono, że niewykorzystana część zaliczki zwrócona została na rachunek z opóźnieniem, tj. w dniu 3 kwietnia 2012 r., w związku z powyższym zostały naliczone odsetki w kwocie 113.194,02 zł, które zapłacono również w dniu 3 kwietnia 2012 r.

Wobec powyższego należało stwierdzić, że w ustalonym stanie faktycznym zostały wypełnione znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 pkt 8 oraz art. 16 ust. 1 uondfp. Zgodnie z art. 16 ust. 1 uondfp, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności. Z kolei zgodnie z art. 13 pkt 8 uondfp, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niedokonanie w terminie lub w należnej wysokości zwrotu kwoty środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych.

Dla ustalenia osoby odpowiedzialnej za przedmiotowe naruszenia istotny jest stwierdzony w toku postępowania fakt, że dnia 15 marca 2012 r. Kierownik Biura Funduszy Pomocowych Pani (...) przekazała Prezydentowi Miasta (...) pismo, w którym informowała o obowiązku zwrotu do dnia 31 marca 2012 r. niewykorzystanej części zaliczki, prosząc równocześnie „o wyrażenie zgody na utworzenia paragrafu wydatkowego na zadaniu, tak aby było możliwe dokonanie zwrotu tej zaliczki”. Pismo to następnie przekazywane było kolejnym urzędnikom w strukturze Urzędu Miasta (...).

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, jako niezręczne należy uznać sformułowania, które znalazły się w końcowej części uzasadnienia orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej, w którym stwierdzono m.in.: „(...) niewątpliwie okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych były o tyle niejasne, że w sprawie zaangażowanych było wiele osób. Również interpretacja pisma wskazującego na dyspozycję środkami publicznymi była odmiennie przyjmowana”. Na słowa te powołuje się Obwiniony w złożonym odwołaniu,

stwierdzając, że skoro pojawiły się wątpliwości, to nie powinny być one rozstrzygane na niekorzyść Obwinionego.

Główna Komisja Orzekająca stwierdza jednak, że powyższe sformułowania, które znalazły się w części uzasadnienia dotyczącego orzeczonej kary, należy traktować jedynie, jako niefortunne uchybienie redakcyjne. Lektura całości uzasadnienia orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji nie pozostawia, bowiem wątpliwości, co do tego, że stan faktyczny sprawy został ustalony w sposób kompletny i wystarczający dla orzeczenia o przypisaniu odpowiedzialności. GKO nie ma także wątpliwości w tym zakresie orzekając w sprawie zgłoszonego odwołania. Okoliczność, że tryb procedowania w Urzędzie w przedmiotowej sprawie był nadmiernie zawiły, co mogło mieć wpływ na dokonane naruszenie, nie zmienia faktu, że bieg kolejnych czynności został prawidłowo przez Komisję Orzekającą I instancji zrekonstruowany.

Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika w sposób niebudzący zastrzeżeń, że Obwinionemu, jako Skarbnikowi Miasta – powierzono obowiązki, uprawnienia i odpowiedzialność m.in. w zakresie wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi oraz realizacji gospodarki finansowej Gminy (...), zgodnie z § 2 zarządzenia nr 46/11 Prezydenta Miasta (...) z dnia 1 lutego 2011 r., co Obwiniony potwierdził, podpisując klauzulę o treści: „Wyrażam zgodę i przyjmuję do realizacji oraz przyjmuję odpowiedzialność”. Nie ulega przy tym wątpliwości, że czynności związane ze zwrotem niewykorzystanej części zaliczki, o której była wyżej mowa, stanowiły element realizacji gospodarki finansowej Gminy (...). Z kolei zgodnie z § 52 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta (...), stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 42/11 Prezydenta Miasta (...) z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta (...), Skarbnik Miasta kieruje pracą Wydziału Budżetowo-Finansowego Urzędu Miasta (...).

W kontekście powyższych okoliczności, jako niemające pierwszorzędного znaczenia dla rozpatrywanej sprawy należy uznać kontrowersje dotyczące charakteru pisma kierownika Biura Funduszy Pomocowych Urzędu – (...) z dnia 15 marca 2002 r. oraz dokonanej na tym piśmie dekretacji Prezydenta Miasta (...). Jak wyżej przytoczono, Obwiniony stwierdza w odwołaniu, co następuje: „Nie mogę się zgodzić również z oceną Komisji, że Prezydent Miasta (...) dekretując pismo Pani (...) w przedmiocie zmian budżetu oraz zwrotu zaliczki pieniężnej wydał dyspozycję środkami finansowymi. W moim

przekonaniu taką dyspozycję (...) wydał dnia 3 kwietnia 2012 r., a więc po terminie zwrotu zaliczki, Zastępca Prezydenta Miasta (...) Pan (X). Dnia 15 marca 2012 r. nie została ta dyspozycja wydana, ani nie mogła być wydana, ponieważ w budżecie miasta nie było zaplanowanych środków na realizację wydatku. Odpowiednia zmiana budżetu nastąpiła dnia 28 marca 2012 r. (...).”

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, istota zagadnienia nie polega na ocenie, czy dekretacja pisma przez Prezydenta Miasta stanowiła „dyspozycję środkami finansowymi”. Treść dekretacji jest bardzo krótka i sprowadza się do liter „BF”, opatrzona jest datą „15.III.2012” i podpisem (wraz pieczętą) Prezydenta Miasta. Niekwestionowany w toku postępowania jest fakt, że z treści tej dekretacji („BF”) wynika, że pismo zostało skierowane przez Prezydenta do Wydziału Budżetowo-Finansowego, którym kieruje Obwiniony - jako Skarbnik Miasta - zgodnie z przytoczonym wyżej § 52 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu. Z tego względu treść pisma powinna być znana Obwinionemu. Jeżeli jednak, jak stwierdza Obwiniony, pisma tego nie znał, to świadczy to, o niewłaściwym obiegu informacji (przynajmniej w tej sprawie) w kierowanym przez Niego wydziale. W stwierdzeniu tej okoliczności tkwi już pierwsza wskazówka, co do tego, jak powinien zachować się Obwiniony, aby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, na brak której wskazuje Obwiniony w odwołaniu. Wymagana staranność polega w tym przypadku na takim zorganizowaniu pracy wydziału, aby tego rodzaju korespondencja – o bardzo istotnym znaczeniu dla realizacji gospodarki finansowej Miasta (...) – trafiała, we właściwym czasie, do Obwinionego, jako Skarbnika Miasta. Nie można przy tym zgodzić się z argumentacją zawartą w odwołaniu, w którym Obwiniony w odniesieniu do tej kwestii stwierdza m.in.: „(...) nie miałem powodów by spodziewać się, że w teczce zawierającej wnioski o dokonanie zmian w budżecie, którą zabrałem na Komisję Budżetowo-Finansową Rady Miasta znajduje się dokument, który może stanowić (aczkolwiek jest to kwestia interpretacji) dyspozycję do zapłaty. W związku z tym nie miałem możliwości wyjaśnienia wątpliwości związanych z treścią pisma”. Wbrew twierdzeniom Obwinionego, zasady należytej staranności wymagały, aby zapoznał się z przedstawioną mu przez pracowników kierowanego przez niego wydziału dokumentacją, skoro dokumentacja ta była podstawą podejmowania określonych decyzji w sprawie projektowanych zmian budżetu na posiedzeniu Komisji Budżetowo-Finansowej Rady Miasta (...). Na taką konieczność wskazują zasady podstawowej racjonalności postępowania. Powzięcie tej wiedzy przez Obwinionego pozwoliłoby na podjęcie działań

umożliwiających terminowe wykonanie obowiązku Gminy w zakresie zwrotu zaliczki, a zatem uniknięcie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W zaniechaniu zapoznania się z tą dokumentacją tkwi właśnie podstawa do sformułowania w stosunku do Obwinionego zarzutu zawinionego zachowania, co stanowi ustawową przesłankę do przypisania mu odpowiedzialności.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, że nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy podniesiony przez Obwinionego w odwołaniu fakt, iż we wspomnianym piśmie z dnia 15 marca 2012 r. były błędnie podane dane dotyczące nazwy właściciela rachunku i kwoty do zapłaty. W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, dane te są danymi warunkującymi prawidłowość wykonania zobowiązania, których sprawdzenie powinno nastąpić przed dokonaniem stosownych dyspozycji, co – jak wskazują na to okoliczności sprawy – rzeczywiście nastąpiło. Błąd dotyczący tych danych nie uniemożliwiał podjęcia właściwych decyzji. Nie zmienia to, zatem oceny, że stosowne działania powinny być podjęte we właściwym czasie, tak aby uniknąć opóźnienia skutkującego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych określonym w art. 13 pkt 8 uodnfp, i - co za tym idzie - zapłatą odsetek, a tym samym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych określonym w art. 16 ust. 1 uodnfp. Usterki związane z procedowaniem wewnątrz struktury Wydziału Budżetowo-Finansowego znalazły w tym przypadku przełożenie na realizację gospodarki finansowej Gminy (...). Odpowiedzialność za wspomniane naruszenia ponosi zaś Obwiniony, co wynika z powołanego wyżej powierzenia mu obowiązków, jako Skarbnikowi Miasta, jak i regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta (...).

W zakresie wymiaru kary, Główna Komisja Orzekająca stwierdza, że Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia, czyli karę najłagodniejszego rodzaju spośród kar przewidzianych w uodnfp. Mimo wspomnianej wyżej niezręczności sformułowań użytych dla uzasadnienia tej kary, Główna Komisja Orzekająca podziela pogląd Komisji Orzekającej I instancji, że kara ta jest adekwatna do stopnia szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych. W szczególności nie można zaś uznać, że w niniejszej sprawie stopień tej szkodliwości był znikomy w rozumieniu art. 28 uodnfp, czego sugestii wynikać może, choć nie wprost, z zawartego w sentencji odwołania wniosku Obwinionego o umorzenie postępowania. Opóźnienie w realizacji zwrotu niewykorzystanych środków unijnych charakteryzuje się z pewnością – z punktu widzenia ładu systemu finansów publicznych – wyższym stopniem szkodliwości niż znikomy. Z drugiej strony, całokształt stanu faktycznego ocenionego

przez Regionalną Komisję Orzekającą wskazuje, że orzeczenie w zakresie kary jest prawidłowe. Ze względu zaś na fakt, że orzeczenie zostało zaskarżone wyłącznie przez Obwinionego, a zatem wyłącznie na jego korzyść, Główna Komisja Orzekająca nie ma podstaw do rozważania, czy uzasadniona byłaby kara surowsza.

Uznanie Obwinionego za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych powoduje konieczność obciążenia go kosztami postępowania, o czym orzekła Komisja Orzekająca I instancji

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

7.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 6 października 2014 r. sygn. akt BDF1/4900/20/22/14

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Agata Kasica
Członkowie:	Członek GKO:	Iwona Bendorf-Bundorf (spr.)
	Członek GKO:	Piotr Kaczorkiewicz
Protokolant:		Hanna Kąkol

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniach 12 czerwca i 6 października 2014 r. odwołania Obwinionego (...), zam. (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie z 12 grudnia 2013 r., sygn. akt: RKO.5011.32.2013, którym uznano Pana (...) winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) - zwanej dalej także ustawą, polegających na udzieleniu zamówień publicznych na:

- 1) „Przebudowę ulicy (...) na odcinku od ulicy (...) do posesji nr 51” w drodze porozumienia zawartego w dniu 22 października 2010 r. z „(...)”, o wartości 499.000 zł,

- 2) „Zaprojektowanie i wybudowanie ulicy (...) pomiędzy ulicą (...) wraz z infrastrukturą towarzyszącą” w drodze porozumienia zawartego w dniu 16 listopada 2010 r. z (...) Sp. z o.o. o wartości 1.931.944,00 zł – wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, co stanowi naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.)

oraz wymierzono Obwinionemu karę pieniężną w wysokości 5 611,37 zł i obciążono kosztami postępowania,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 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

Pismem z dnia 25 października 2012 r. Wiceprezes Urzędu Zamówień Publicznych zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie (zwanego dalej także Rzecznikiem I instancji) o ujawnionych w trakcie kontroli w Urzędzie Miasta i Gminy w (...) naruszeniach dyscypliny finansów publicznych. Rzecznik I instancji postanowieniem z dnia 21 stycznia 2013 r. wszczął postępowanie wyjaśniające. Następnie pismem z dnia 30 kwietnia 2013 r., sygn. DF-RI.5001.257.2012, złożył wniosek o ukaranie wobec Pana (...) pełniącego funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...).

Wniosek o ukaranie obejmuje zarzut popełnienia czynów kwalifikowanych, zgodnie z datą ich popełnienia w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej uondfp), a w dacie sporządzania wniosku o ukaranie w art. 17 ust.1b pkt 1 uondfp. Znamiona czynów karalnych polegały na udzieleniu zamówień publicznych wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym

w przepisach o zamówieniach publicznych a tym samym naruszony został obowiązek wynikający z art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych. Rzecznik I instancji uznał, iż w oparciu o art. 19 ust.1 i 2 uondfp, Obwiniony (...) jest odpowiedzialny za bezprawne udzielenie zamówień, z pominięciem trybów zamówień publicznych, realizując zadanie pn.: „Przebudowa ulicy (...) na odcinku od ulicy (...) do posesji nr 51” w drodze porozumienia zawartego w dniu 22 października 2010 r. z (...) o wartości 499 000 złotych, a także zadanie pn. „Zaprojektowanie i wybudowanie ulicy (...) pomiędzy ulica (...) wraz z infrastrukturą towarzyszącą” w drodze porozumienia zawartego w dniu 16 listopada 2010 r. z (...) Sp. z o.o. o wartości 1 931 944 złotych.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie (zwana dalej także RKO) orzeczeniem z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn.. akt RKO.5011.32.2013., uznała Obwinionego (...) winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych, polegających na udzieleniu zamówień publicznych na „Przebudowę ulicy (...) na odcinku ulicy (...) do posesji nr 51” w dniu 22 października 2010 r. oraz w dniu 16 listopada 2010 r. na „Zaprojektowanie i wybudowanie ulicy (...) pomiędzy ulica (...) wraz z infrastrukturą towarzyszącą”. W obu przypadkach Obwiniony udzielił zamówienia publicznego wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, co stanowi naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych i wypełnia znamiona czynu karnego kwalifikowanego, w dacie orzekania, w art. 17 ust.1b pkt 1 uondfp. Na tej podstawie, zgodnie z art. 31 ust.1 pkt 3 uondfp wymierzono Obwinionemu karę pieniężną w wysokości 5.611,37 złotych stanowiącą 0,5 miesięcznego wynagrodzenia Obwinionego należnego za rok 2010 r. oraz obciążono kosztami postępowania zgodnie z art. 167 ust.1 uondfp.

Komisja I instancji, orzekając w niniejszej sprawie, prawidłowo ustaliła kwalifikację prawną czynów zarzucanych i przypisanych Obwinionemu stosując właściwie przepis art. 24 uondfp. W aktualnym w dacie orzekania stanie prawnym zarzuty stawiane obwinionemu noszą znamiona naruszenia polegającego na udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych (art. 17 ust. 1b pkt 7 uondfp). Pomimo nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych uregulowania zawarte we wskazanych we wniosku przepisach nie zostały zmienione a zmiana ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dys-

cypliny finansów publicznych jest w zakresie popełnionych czynów jedynie zmianą numerów jednostek redakcyjnych.

Komisja I instancji ustaliła, iż w dniu 4 września 2003 r. oraz w dniu 30 grudnia 2004 r. Gmina (...) zawarła z wykonawcą (...) , prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą „(...)” porozumienia dotyczące partycypowania w budowie infrastruktury Gminy (...). Strony porozumienia ustaliły dobrowolną opłatę partycypacyjną z przeznaczeniem na rozbudowę infrastruktury Gminy (...) z tytułu udostępnienia sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej do określonych budynków w kwotach 54.000 złotych (porozumienie nr 24 z dnia 4 września 2003 r.) oraz w kwocie 432.000 złotych (porozumienie nr 30 z dnia 30 grudnia 2004 r.).

Efektem trwającej od roku 2003 współpracy pomiędzy Firmą „(...)” stało się porozumienie zawarte w dniu 22 października 2010 r. stanowiące o zobowiązaniu do nieodpłatnego przekazania na rzecz Gminy (...) nakładów finansowych poniesionych na budowę ulicy (...) pod warunkiem zrzeczenia się wobec Gminy (...) jakichkolwiek roszczeń z tego tytułu. Porozumienie zawierało także zobowiązanie Gminy (...) do zapłaty na rzecz „(...)” PRI kwoty 13.000 złotych z tytułu różnicy pomiędzy nakładami faktycznie poniesionymi na budowę ulicy (...) a kwotami określonymi w porozumieniach nr 24 i 30, co skutkowało wynagrodzeniem wykonawcy kwotą 499.000 złotych wyliczoną jako suma kwot wynikających z porozumień nr 24 i 30, powiększonych o kwotę 13.000 złotych.

Komisja I instancji rozważając stan faktyczny niniejszej sprawy stwierdziła, iż zawierając porozumienie w dniu 22 października 2010 r. naruszone zostały przepisy o zamówieniach publicznych a w szczególności art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, z którego wynika obowiązek zawarcia umowy o zamówienie publiczne z wykonawcą wybranym w trybie określonym przepisami o zamówieniach publicznych.

RKO dokonała analizy przepisów zarówno ustawy o finansach publicznych, definicji zamówienia publicznego i elementów definicji w zakresie odpłatnego charakteru świadczenia i ostatecznie przyjęła, iż Obwiniony zawierając porozumienie w dniu 22 października 2010 r. udzielił zamówienia publicznego naruszając obowiązek wyboru wykonawcy w procedurze zgodnej z przepisami o zamówieniach publicznych.

W zakresie zarzutu udzielenia zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych w związku z zawarciem porozumienia w dniu 16 listopada 2010 r. Komisja I instancji przeanalizowała porozumienia i ugody zawierane przez Miasto (...) z firmą (...), obejmujące zadania rozbudowy infrastruktury Gminy (...). Ostatecznie w porozumieniu z 16 listopada 2010 r. postanowiono, w § 3, znieść pomiędzy stronami roszczenia finansowe wynikające z zawartych porozumień nr 36/2006, 4/2007 i 49/2007. Komisja I instancji przyjęła, iż Zamawiająca Gmina (...) ustalała z wykonawcą zadania dobrowolne opłaty partycypacyjne z przeznaczeniem na rozbudowę infrastruktury komunalnej, których rozliczenie następowało w drodze potrącenia różnicy pomiędzy wysokością opłat a kwotą nakładów poniesionych przez inwestora na infrastrukturę Gminy lub wypłacane przez Gminę jako świadczenie nienależne. W przypadku porozumienia z dnia 16 listopada 2010 r. RKO przyjęła jako wartość zamówienia kwotę 1.931.944 złote, tj. sumę nakładów pieniężnych na zaprojektowanie i wybudowanie ul (...).

Odwołanie od niniejszego orzeczenia, pismem z dnia 27 stycznia 2014 r. wniósł Obwiniony, reprezentowany przez obrońcę, wnosząc o uchylenie orzeczenia w całości. Odwołujący wskazał na brak ustalenia wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla prawidłowego rozstrzygnięcia i błędne zastosowanie art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz art. 17 ust. 1b pkt 1 uoondfp. Wniósł o zmianę orzeczenia i wydanie orzeczenia o niewinnieniu Obwinionego. W uzasadnieniu odwołania Odwołujący zarzucił orzeczeniu skrajny formalizm. Orzeczenie, w ocenie Odwołującego, nie zawiera prawidłowego rozważenia istoty sprawy, nie uwzględnia okoliczności faktycznych i prawnych, nie uwzględnia stanowiska obrońcy, nie uwzględnia wniosków dowodowych i pomija regulacje przyjęte przez Radę Miejską w (...) w zakresie opłat partycypacyjnych na rozwój infrastruktury komunalnej. W ocenie Odwołującego, rozliczenia jakie wynikały z podjętych uchwał RM w (...) powinny być oceniane przez pryzmat przepisów prawa cywilnego a nie ustawy Prawo zamówień publicznych.

Główna Komisja Orzekająca, po rozpatrzeniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, stwierdza iż dowody zebrane w sprawie dają podstawy do oceny stawianych Obwinionemu zarzutów. W toku rozprawy przed GKO, istniała także możliwość uzupełnienia materiału dowodowego tak aby zaspokoić żądania stron związane z prawidłowym wyjaśnieniem okoliczności faktycznych tej sprawy. Obrońca obwinionego złożył wnioski dowodowe ale nie wska-

zał na jaką okoliczność wymaga przeprowadzenia dowodu i jaki skutek można osiągnąć prowadząc dodatkowe postępowanie dowodowe. Obrońca wnioskował aby Główna Komisja Orzekająca rozważyła, jak Burmistrz Miasta mógł zawierać umowy o zamówienie publiczne, gdy Jego działania były realizacją zawartych wcześniej porozumień. Jednocześnie Obrońca Obwinionego wskazywał na treść uchwał, określających zasady partycypacji w kosztach rozwoju inwestycji gminnych, ale uchwałą taką na rozprawie nie dysponował a także nie znał numeru i daty jej podjęcia. W toku postępowania Obrońca podtrzymywał, iż Obwiniony działa zgodnie z aktami prawa miejscowego i był zobligowany wykonać porozumienia z wykonawcami gdyż porozumienia te w sferze prawa stanowiły umowy cywilnoprawne. Główna Komisja Orzekająca na podstawie art. 89 ust. 3 pkt 1 i 3 postanowiła oddalić wniosek dowodowy o dopuszczenie uchwały w sprawie opłat partycypacyjnych uznając, iż dokument ten nie ma znaczenia dla istoty rozpatrywanej sprawy oraz w związku z tym, że okoliczność bezprawności czynu nie może być zanegowana aktem niższego rzędu.

W tych okolicznościach należało dokonać oceny stanu prawnego tej sprawy i rozważyć, czy postępowanie Obwinionego polegające na zawarciu porozumień na realizację zadań jednostki samorządu terytorialnego stanowiły działanie podlegające przepisom prawa cywilnego, uszczegółowionego uchwałami organu stanowiącego, czy też działanie to nosi znamiona udzielenia zamówień publicznych, tak jak to zakwalifikowała Komisja I instancji.

Zgodnie z art. 2 pkt 13 ustawy Prawo zamówień publicznych, zamówienia publiczne definiuje się jako umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Definicja zamówień publicznych jest spójna z definicją zawartą w art. 1 ust. 2 lit. a dyrektywy 2004/18/WE oznaczają umowy o charakterze odpłatnym, zawierane na piśmie, pomiędzy jedną instytucją zamawiającą lub większą liczbą instytucji zamawiających a jednym wykonawcą lub większą liczbą wykonawców, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług w rozumieniu niniejszej dyrektywy). Z analizy prawnej i utrwalonego orzecznictwa wynika, iż zamówieniem publicznym jest umowa zawierana pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, w wykonaniu której korzyść majątkową otrzymują zarówno zamawiający - w postaci usługi, dostawy lub roboty budowlanej, które zostały wykonane na jego rzecz, jak i wykonawca, w postaci zapłaty lub w innej, niekoniecznie pieniężnej, postaci, której wartość może zostać przedstawiona w pieniądzu.

Zgodnie z definicjami przedmiotowymi zamówienie publiczne obejmuje świadczenia robót budowlanych, dostaw lub usług z tym, że katalog rodzajowy nie został zamknięty a więc umowy o podobnym charakterze stają się zamówieniami publicznymi - vide: wyrok KIO z dnia 26 lipca 2011 r., KIO 1470/11, www.uzp.gov.pl/ (...) definicja wskazana w ustawie Prawo zamówień publicznych eliminuje obowiązek wytworzenia rzeczy, w przeciwieństwie do definicji zawartej w kodeksie cywilnym (art. 605 k.c.). Ponadto Izba zauważa również, że w świetle przytoczonej definicji, biorąc pod uwagę, iż katalog wymienionych w niej umów (umowy sprzedaży, dostawy, najmu, dzierżawy oraz leasingu) nie jest zamknięty należy stwierdzić, że ustawodawca nie ograniczył stronom przyszłej umowy o zamówienie publiczne (a w szczególności Zamawiającemu przygotowującemu postępowanie o udzielenie zamówienia) możliwości ukształtowania stosunku prawnego odpowiednio do swoich potrzeb w taki sposób, aby zapewniło to w przyszłości właściwą realizację przedmiotu zamówienia. Należy zatem stwierdzić, że otwartym katalogiem umów wskazanych w definicji dostawy ustawodawca umożliwił ukształtowanie stosunku prawnego w inny sposób niż w oparciu o umowę sprzedaży, dostawy, najmu, dzierżawy czy też leasingu, a polegającą chociażby na wzajemnej wymianie bez konieczności sięgania po środki pieniężne (tzw. „umowa barterowa”) bądź też dopuszczającą częściowe rozliczenie środkami niepieniężnymi z zastrzeżeniem jednak, że taka umowa powinna wypełniać wszystkie przesłanki zawarte w definicji „zamówienia publicznego”. Zgodnie z definicją „zamówienia publicznego” sformułowaną w art. 2 pkt 13 ustawy Prawo zamówień publicznych, przez zamówienie publiczne należy rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Tym samym do wskazania, że zawarcie określonej umowy cywilnoprawnej jest udzieleniem zamówienia publicznego, konieczne jest aby umowa była odpłatna, jej stronami byli zamawiający i wykonawca, zaś przedmiotem tej umowy muszą być usługi, dostawy lub roboty budowlane. Odnosząc się do przywołanej definicji zamówienia publicznego szczególną uwagę zwrócić należy na odpłatność umowy o takie zamówienie. W doktrynie prawa cywilnego przyjęto, że odpłatną czynnością prawną jest taka czynność, w której każda ze stron uzyskuje korzyść majątkową (rozumianą zarówno jako korzyść o charakterze pieniężnym, jak również inną korzyść majątkową w postaci świadczeń niepieniężnych). Zamówienia publiczne pozostają umowami zawieranymi pomiędzy równoprawnymi podmiotami – zamawiającym oraz wykonawcą, i jako takie stanowią przykład zwykłych stosunków cywilnoprawnych regulowanych w k.c., z zastrzeżeniem wszelkich szczególnych wymagań, przewidzianych w przepisach o zamówie-

niach publicznych., co do ich treści i sposobu nawiązywania. Powyższe znajduje dodatkowe potwierdzenie w stosowanych, generalnych odesłaniach do k.c., zawartych w art. 14 oraz art. 139 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

W przedmiotowej sprawie objęto rozważaniami czynności Obwinionego polegające na zawarciu porozumień związanych z przebudową ulic, zaprojektowaniem i wybudowaniem ulicy, rozbudową infrastruktury Gminy (...) itd. Nie został podważony fakt, iż strony porozumienia realizowały zadania komunalne na obszarze działania samorządu Miasta (...).

Art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U.z 2013 poz. 594, z późn. zm.) stanowi, iż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy a w szczególności zadania własne obejmują sprawy m.in. ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

Natomiast ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236) określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Zgodnie z art. 3. ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 157, poz. 1240, z późn. zm.), w trybie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 oraz z 2010 r. Nr 106, poz. 675), przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. Nr 19, poz. 101, z późn. zm.), przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych

(Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.), przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536) i ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13) albo na zasadach ogólnych.

Także ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013, poz. 885, z późn. zm.), w art. 44 ust. 4, nakazuje aby jednostki sektora finansów publicznych zawierały umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Ostatecznie obowiązek udzielania zamówień publicznych spoczywa na każdej jednostce sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych o czym stanowi art. 3 ust.1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Główna Komisja Orzekająca na podstawie stanu prawnego, z którego wywodzi się obowiązek udzielania zamówień publicznych przez jednostkę samorządu gminnego dokonała analizy postanowień porozumień objętych zarzutami przypisanymi obwinionemu (...) i stwierdza, co następuje.

Porozumienie z dnia 22 października 2010 r. dotyczy wcześniej zawartych porozumień nr 24 i 30 obejmujących realizację rozbudowy infrastruktury Gminy (...) z tytułu udostępnienia sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej do budynków. Zgodnie z § 3 porozumienia Gmina (...) zobowiązała się do zapłaty na rzecz (...) w terminie do dnia 31 grudnia 2010 r. kwoty 13.000 zł z tytułu różnic pomiędzy nakładami faktycznie poniesionymi na budowę ulicy (...) a kwotami określonymi w porozumieniach nr 24 i 30 a także kwoty 50.000 z tytułu nabycia prawa własności do działki nr ewidencyjny 142/4 .

Natomiast w porozumieniu z dnia 16 listopada 2010 r. dotyczącym zaprojektowania i wybudowania odcinka ul. (...) wykonawca zadania zobowiązał się do poniesienia nakładów na realizowane zadania a jednocześnie oświadczył, że zrzeka się jakichkolwiek roszczeń z tego tytułu wobec Gminy (...).

W ocenie GKO, treść porozumień objętych niniejszą sprawą dowodzi, iż strony zawarły umowy cywilno-prawne na mocy których wykonawcy zobowiązali się zrealizować roboty budowlane. Zgodnie z materiałem dowodowym

porozumienia miały służyć rozwojowi infrastruktury komunalnej, w której partycypował podmiot prywatny. Nie można zaakceptować stanowiska Odwołującego się, jakoby podstawą rozliczeń pomiędzy Gminą (...) a stronami porozumień, mogły być jedynie przepisy prawa cywilnego a nie ustawa Prawo zamówień publicznych.

Należy zwrócić uwagę na przepisy prawa, z których wynika obowiązek wykonywania zadań publicznych zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. Szczególna ustawa, jaką jest ustawa Prawo zamówień publicznych, wyłącza cywilnoprawne zasady tworzące swobody kontraktowe. Jednostka sektora finansów publicznych zobowiązana jest do wyboru wykonawcy w trybach Prawa zamówień publicznych z poszanowaniem zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania i bezstronności.

Porozumienia oceniane w niniejszej sprawie stanowią zamówienia publiczne w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy Prawo zamówień publicznych. Nie ulega wątpliwości, iż stroną porozumień jest jednostka sektora finansów publicznych realizująca zadania publiczne. Przedmiotem porozumień stała się realizacji infrastruktury komunalnej kwalifikowana jako roboty budowlane. Porozumienia bez wątpliwości mają charakter odpłatny. Nie ma znaczenia w niniejszych rozważaniach fakt, takiego uregulowania kwestii rozliczeń aby uniknąć wyraźnego zobowiązania do wypłaty wynagrodzenia wykonawcy zadań. Zgodnie z utrwalonymi poglądami i orzecnictwem umowa ma charakter odpłatny nawet wówczas gdy nie przewiduje bezpośredniej płatności ceny przez zamawiającego a jej odpłatny charakter może wynikać z innych form wynagrodzenia. Ponadto charakter odpłatny umowy należy oceniać przez pryzmat korzyści jaką osiąga wykonawca nawet jeżeli nie wyraża się ona w przelewie środków.

GKO uznała zatem za trafne argumenty przywołane przez RKO, przemawiające za przypisaniem Obwinionemu odpowiedzialności. Zasadne było także zastosowanie przez Komisję I instancji, przy ocenie czynów zarzucanych Obwinionemu, stanu prawnego obowiązującego w czasie orzekania. GKO także stosowała przepisy obowiązujące w czasie orzekania, uznając, że stan prawny obowiązujący w czasie popełnienia czynów nie był względniejszy dla Obwinionego. GKO podzieliła także w pełni argumenty RKO w przedmiocie przypisania Obwinionemu winy za stwierdzone nieprawidłowości. Nie do przyjęcia jest bowiem teza, że Obwiniony pełniąc od wielu lat funkcję

burmistrza nie ponosi odpowiedzialności za te nieprawidłowości. To właśnie obwiniony, jako kierownik jednostki (kierownik zamawiającego), pełniący funkcje od wielu lat, miał obowiązek podejmowania działań zgodnych z prawem. Za w pełni trafne GKO uznała także argumenty RKO w przedmiocie wymierzenia Obwinionemu kary pieniężnej w wysokości 5.611,37 zł.

Uwzględniając powyższe, GKO orzekła, jak w sentencji.

8.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 27 października 2014 r. sygn. akt BDF1/4900/76/77/RN-20/14

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Tomasz Słaboszowski (spr.)
Członkowie:	Członek GKO:	Zdzisława Wasążnik
	Członek GKO:	Teresa Warszawska
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego,

po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 27 października 2014 r., odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 23 maja 2014 r., sygn. akt: DB-0965/29/14, którym Komisja Orzekająca uniewinniła Pana (...) od zarzucanego czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na dokonaniu zmiany umowy z dnia 10.10.2012 r. aneksem nr 1 w zakresie:

- 1) zmiany terminu wykonania zleconego zadania inwestycyjnego, z 30.11.2012 r. na 30.04.2013 r.

- 2) dopuszczenia możliwości częściowego rozliczenia finansowego za wykonane roboty.

Przedstawione powyżej zmiany nie były przewidziane w treści ogłoszenia o zamówieniu i SIWZ, a zatem dokonanie tych zmian było sprzeczne z przepisami art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Przedmiotowa sprawa dotyczy zamiany postanowień umowy na wykonanie zadania inwestycyjnego pod nazwą: „Przebudowa dróg dojazdowych do posesji zlokalizowanych przy ulicach (...), łączących osiedle domków jednorodzinnych z drogą wojewódzką nr (...)”.

Komisja Orzekająca I instancji orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarbu Państwa.

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Orzeczeniem z dnia 23 maja 2014 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (dalej zwana RKO) uniewinniła (...), w czasie popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych pełniącego funkcję Wójta Gminy (...), od naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 6 ustawy, polegającego na dokonaniu zmiany umowy z dnia 10.10.2012r. aneksem nr 1 w zakresie:

- 1) zmiany terminu wykonania zleconego zadania inwestycyjnego z 30.11.2012 r. na 30.04.2013 r.
- 2) dopuszczenie możliwości częściowego rozliczenia finansowego za wykonane roboty.

Przedstawione powyżej zmiany nie były przewidziane w treści ogłoszenia o zamówieniu i SIWZ, a zatem dokonanie tych zmian było sprzeczne z prze-

pisami art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Rozpoznawana sprawa dotyczyła zmiany postanowień umowy na wykonanie zadania inwestycyjnego pod nazwą „Przebudowa dróg dojazdowych do posesji zlokalizowanych przy ulicach (...), łączących osiedle domków jednorodzinnych z drogą wojewódzką nr (...)”.

Pismem z dnia 11 czerwca 2014r. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Poznaniu sformułował odwołanie, którym zaskarżył wyżej wskazane orzeczenie na niekorzyść Obwinionego, zarzucając mu obrazę przepisów prawa poprzez ich niewłaściwą interpretację, błędną ocenę dowodów zgromadzonych w sprawie i wniósł o:

- zmianę zaskarżonego orzeczenia i wymierzenie obwinionemu wnioskowanej kary upomnienia,
bądź
- uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy RKO do ponownego rozpoznania.

Zastępca Rzecznika I instancji w uzasadnieniu podniósł, iż RKO nie kwestionowała ustaleń strony oskarżycielskiej co do istotności zmian umowy z dnia 10.10.2012 r. uznając, że zmiana terminu wykonania umowy jest zmianą istotną. W odniesieniu do zmiany treści umowy w zakresie sposobu płatności, RKO za dyskusyjne uznała stanowisko Zastępcy Rzecznika, który we wniosku o ukaranie podobny walor przypisał zmianie polegającej na dopuszczeniu możliwości częściowego rozliczenia finansowego, którego to uznania nie podziela Odwołujący. W ocenie Zastępcy Rzecznika, dopuszczenie możliwości częściowego rozliczenia wykonania robót ma zasadnicze znaczenie dla potencjalnych Wykonawców, umożliwia bowiem złożenie ofert przez Wykonawców, którzy nie posiadają środków finansowych pozwalających na sfinansowanie realizacji przedmiotu zamówienia ze środków własnych. Jako podstawę uniewinnienia Obwinionego RKO przyjęła, że:

- 1) możliwość zmiany istotnych postanowień umowy została przewidziana § 11 projektu umowy w sprawie zamówienia publicznego stanowiącego – zgodnie z treścią ww. dokumentu – integralną część specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
- 2) w przywołanym dokumencie określono, że przewiduje się możliwość zmiany umowy wówczas gdy:

- z przyczyn niezależnych od stron umowy zajdzie opóźnienie w terminie wykonania określonego etapu realizacji przedmiotu zamówienia, lub
- zostanie dokonana zmiana umowy zawartej przez zamawiającego z Samorządem Województwa Wielkopolskiego, która będzie miała wpływ na realizację umowy z Wykonawcą.

W konsekwencji zdaniem RKO każda z tych dwóch przesłanek dopuszczała dokonanie zmian i zmiany dokonane przez (...) mieściły się w zakresie art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zdaniem Zastępcy Rzecznika I instancji ocena RKO jest wadliwa w świetle stanu faktycznego i prawnego. Oskarżyciel wykazał, że zapisy ww. § 11 umowy są sformułowane w sposób niezwykle ogólnikowy. Niedopuszczalne jest przyjęcie sformułowania „z przyczyn niezależnych od stron umowy zajdzie opóźnienie w terminie wykonania określonego etapu realizacji przedmiotu zamówienia” za określenie warunków usprawiedliwiających dokonanie zmiany terminu umowy. Okoliczności stanowiące podstawę zmiany umowy o zamówienie publiczne są wyjątkiem od generalnego zakazu zmiany umowy o zamówienie publiczne, stąd też powinny być rozumiane w sposób ścisły i nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Obwiniony udzielając zamówienia w dniu 10.10.2012 r. na roboty drogowe, to jest w okresie jesiennym winien – zachowując należyta ostrożność – przewidzieć możliwość zmiany umowy wskazując jako przyczynę np. warunki pogodowe czy klimatyczne dookreślając tym samym warunki usprawiedliwiające dokonanie zmiany terminu wykonania przedmiotu zamówienia. Bezsporne natomiast jest, że Obwiniony całkowicie pominął § 11 umowy z dnia 10.10.2012 r. możliwość dokonania tej zmiany w zakresie płatności, która to zmiana była niezwykle istotna z punktu widzenia potencjalnych Wykonawców. Istotna zmiana postanowień umowy, w rozumieniu art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, występuje w przypadku, gdy zmiany powodują zmianę kręgu wykonawców, którzy mogli się ubiegać o takie zamówienie lub którym takie zamówienie mogłoby być udzielone. Powyższe znajduje potwierdzenie w stanowisku zajęтым przez Urząd Zamówień Publicznych.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Odwołującego, powyższa sprawa to klasyczny przypadek dokonania istotnych zmian umowy z dnia 10.10.2012 r. w stosunku do treści złożonej oferty, sprzecznie z przepisami art. 144 ust. 1

ustawy Prawo zamówień publicznych. W ustalonym stanie faktycznym zawarcie aneksu stanowiło także naruszenie podstawowej zasady wynikającej z ustawy Prawo zamówień publicznych, to jest reguły określonej w art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, gdyż zmiana warunków realizacji zamówienia publicznego przez Zamawiającego, po podpisaniu umowy z Wykonawcą, mogła skutkować naruszeniem zasady uczciwej konkurencji. Przez swoje działanie Zamawiający mógł doprowadzić do tego, że niektórzy oferenci nie złożyli ofert, z uwagi na zbyt krótki termin realizacji umowy oraz jednorazową zapłatę wynagrodzenia dopiero po zakończeniu realizacji inwestycji. Natomiast gdyby od początku wiadomo było, że termin realizacji umowy jest o pięć miesięcy dłuższy i że możliwa jest zmiana warunków płatności wynagrodzenia, to nie można wykluczyć, że do udziału w postępowaniu przystąpiłaby większa ilość wykonawców. Zwiększyłoby to tym samym konkurencyjność i mogło doprowadzić do wykonania zadania inwestycyjnego za niższe wynagrodzenie, niż to wynika z umowy zawartej w dniu 10.10.2012 r.

Na dzień 27 października 2014 r. została wyznaczona rozprawa, na którą nie stawiał się Obwiniony (...) prawidłowo powiadomiony o terminie rozprawy. Stawiał się natomiast Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pan Paweł Laudański, który podtrzymał odwołanie wniesione przez Rzecznika I instancji, z tą modyfikacją, że zmiana terminu realizacji zadania została przez Niego uznana za istotną, ale jako zmiana przewidziana w warunkach zamówienia spełniała ona równocześnie przesłanki art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych i w związku z tym nie naruszała prawa. Natomiast dopuszczenie możliwości częściowego rozliczenia finansowego za wykonane roboty wraz z wyznaczeniem krótszego terminu tej płatności należy w jego ocenie uznać za zmianę istotną, a jako nieprzewidzianą w warunkach zamówienia, naruszającą art. 144 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. W końcowych wnioskach strona oskarżycielska podtrzymała żądanie uchylecia orzeczenia I instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Biorąc powyższe pod uwagę GKO zważyła, co następuje.

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie w takim zakresie, w jakim zostało podtrzymane przez oskarżenie na rozprawie w II instancji. Wywód Zastępcy Rzecznika I instancji, iż ocena RKO jest wadliwa w świetle stanu faktycznego i prawnego, bowiem zapisy § 11 umowy są sformułowane w sposób niezwykle ogólnikowy, zatem nie określają one warunków usprawiedliwiają-

cych dokonanie zmiany terminu umowy, nie znajdują, w ocenie GKO, uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym i ustalonym stanie faktycznym. Art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych nie precyzuje, bowiem jak szczegółowo należy opisać okoliczności stanowiące podstawę zmiany umowy o zamówienie publiczne. Oczywiście obowiązuje generalny zakaz zmian umowy o zamówienie publiczne, niemniej jednak przepisy prawa przewidują od tej zasady wyjątki i w tym konkretnym przypadku właśnie taki wyjątek, przewidziany art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zaistniał. Niewątpliwie słuszne są natomiast wywody Zastępcy Rzecznika I instancji w zakresie uznania za naruszenie prawa dopuszczenie możliwości częściowego rozliczenia finansowego za wykonane roboty wraz z wyznaczeniem krótszego terminu tej płatności. Rzeczywiście przez swoje działanie Zamawiający mógł potencjalnie doprowadzić do tego, że niektórzy oferenci nie złożyli ofert, z uwagi na przewidywaną jednorazową zapłatę wynagrodzenia dopiero po zakończeniu realizacji inwestycji. Natomiast gdyby od początku wiadomo było, że możliwa jest zmiana warunków płatności wynagrodzenia, nie można wykluczyć, że do udziału w postępowaniu przystąpiłaby większa ilość wykonawców, zwiększając tym samym konkurencyjność, mogącą doprowadzić do wykonania zadania inwestycyjnego za niższe wynagrodzenie, niż to wynika z umowy zawartej w dniu 10.10.2012 r. Taką zmianę należy, zatem uznać za istotną, a że zmiana ta nie była przewidziana w treści ogłoszenia o zamówieniu i SIWZ, tym samym naruszała ona generalny zakaz zmian umowy o zamówienie publiczne, określony w art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. W związku z tym orzeczenie I instancji nie może się ostać, a z uwagi na sposób sformułowania zarzutu we wniosku o ukaranie, jako jednego czynu popełnionego w dniu 30.11.2012r., od którego Komisja I instancji uniewinniła Obwinionego w jednym wspólnym ustępie orzeczenia, to jest ustępie 1. oraz ze względu na treść art. 146 ust. 2 ustawy, konieczne stało się uchylenie całości orzeczenia I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Stosownie do art. 150 ust. 2 Komisja Orzekająca I instancji winna, zatem uwzględnić następujące wskazania GKO, to jest:

- uniewinnić Obwinionego od części zarzucanego czynu w zakresie zmiany terminu wykonania zleconego zadania inwestycyjnego z 30.11.2012 r. na 30.04.2013 r.,
- w zakresie dopuszczenia możliwości częściowego rozliczenia finansowego za wykonane roboty uznać, że zmiana taka była istotna i naruszała

w chwili jej dokonania art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, co potencjalnie może prowadzić do przypisania odpowiedzialności sprawcy czynu.

RKO zachowuje natomiast całkowitą swobodę w zakresie konsekwencji powyższego uznania, włącznie z możliwością uwzględnienia art. 19, 24, 28 i 36 oraz innych przepisów ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę GKO rozstrzygnęła, jak w sentencji.

9.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 1 grudnia 2014 r. sygn. akt BDF1/4900/88/89-90/RN-23-24/AJX/14

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Agata Kasica
Członkowie:	Członek GKO:	Artur Walasik (spr.)
	Członek GKO:	Przemysław Szelerski
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 1 grudnia 2014 r. odwołania Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 27 maja 2014 r., sygn. akt: RIO.XII.53-8/2014, którym uznano:

1. Obwinionego (X), zam. (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w (...), za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że udzielił w dniu 28 listopada 2012 r. firmie (...) w oparciu

o umowę nr 44/12 o wartości 20.000,00 zł i przekazał w dniu 20 grudnia 2012 r. dotację w kwocie 8.000,00 zł podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą, zaakceptował zrefundowanie zakupu alkoholu oraz napojów i przekazał środki dotacji na ten cel, mimo iż nie stanowią one kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego z naruszeniem zasad przekazywania i udzielania dotacji, czym naruszono art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu natomiast obciążono obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 297,71 zł,

2. Obwinioną (Y), zam. (...), pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w (...) za niewinną naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że przekazała w dniu 8 lipca 2011 r. firmie (Q), w oparciu o umowę nr 10/11 z dnia 28 czerwca 2011 r. o wartości 27.000,00 zł, dotację w kwocie 2.999,99 zł z naruszeniem zasad udzielania i przekazywania dotacji w ten sposób, że wbrew treści art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zrefundowano ww. podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą zakup telewizora, co nie stanowi kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, wobec braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zarzucanym czynie,

Komisja Orzekająca I instancji orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarb Państw,

- 1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy:**
 - 1) uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym odstąpienia od wymierzenia kary Obwinionemu (X),**
 - 2) na podstawie art. 31 pkt 1 ustawy wymierza Obwinionemu (X) karę upomnienia,**
- 2. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy utrzymuje w mocy orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w pozostałym zakresie dotyczącym Obwinionego (X),**
- 3. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orze-**

czenie w części dotyczącej Obwinionej (Y) i w tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie.

Pouczenie:

W zakresie pkt 1 i 2 sentencji, orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. W tym zakresie na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy stronom postępowania skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

W zakresie pkt 3 sentencji, od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych złożył 21 listopada 2013 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie 4 lutego 2014 r. wszczął postępowanie wyjaśniające. Następnie 24 lutego 2014 r. wystąpił z wnioskiem o ukaranie Pana (X), pełniącego funkcję Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w (...) oraz Pani (Y), pełniącej funkcję Zastępcy Dyrektora ww. Urzędu. Oskarżyciel wniósł o wymierzenie każdemu z Obwinionych kary nagany. W przedmiotowej sprawie rozprawa odbyła się w dniu 27 maja 2014 r.

Orzeczeniem z dnia 27 maja 2014 r. Regionalna Komisja Orzekająca uznała:

1. Pana (X) za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) – zwanej dalej ustawą, polegającego na tym, że w dniu 28 listopada 2012 r. udzielił firmie (...) w oparciu o umowę nr 44/12 o wartości 20.000 zł i przekazał w dniu 20 grudnia 2012 r. dotację w kwocie 8.000 zł podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą, zaakceptował zrefundowanie zakupu

alkoholu oraz napojów i przekazał środki dotacji na ten cel, mimo iż nie stanowią one kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego z naruszeniem zasad przekazywania i udzielania dotacji, czym naruszono art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy, odstąpiono od wymierzenia kary;

2. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 ustawy, uniewinniono Panią (Y) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 8 pkt 1 ustawy polegającego na tym, że przekazała w dniu 8 lipca 2011 r. firmie (Q) w oparciu o umowę nr 10/11 z dnia 28 czerwca 2011 r. o wartości 27.000 zł dotację w kwocie 2.999,99 zł z naruszeniem zasad udzielania i przekazywania dotacji w ten sposób, że wbrew treści art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zrefundowano ww. podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą zakup telewizora, co nie stanowi kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, wobec braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zarzucanym czynie.

W dniu 11 lipca 2014 r. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych złożył odwołanie na niekorzyść (X) oraz (Y), wnosząc o:

- 1) uchylenie orzeczenia w zakresie odstąpienia od wymierzenia kary Panu (X) oraz wymierzenie kary nagany;
- 2) uchylenie orzeczenia w części dotyczącej uniewinnienia (Y) i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Strona odwołująca się zarzuciła orzeczeniu w szczególności:

- a) obrazę przepisów prawa art. 36 ust. 1 w związku z art. 33 ust. 1 i 2, ustawy poprzez przyjęcie, że ciężar gatunkowy zarzucanego czynu przemawia za odstąpieniem od wymierzenia Obwinionemu kary, mimo że w sposób rażący naruszył obowiązujące przepisy prawa, gdyż do kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego zaliczył wydatki dotyczące zakupu towaru w postaci alkoholu oraz napojów;
- b) obrazę przepisów prawa art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 ustawy poprzez przyjęcie, że Obwiniona nie ponosi odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na zaakceptowaniu zrefundowania, jako koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska

pracy dla skierowanego bezrobotnego – na stanowisku barman, zakupu telewizora, gdyż w ww. przypadku brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, co następuje.

Rozstrzygając o odpowiedzialności Obwinionego Komisja Orzekająca I instancji przyznała, że refundacji podlegają koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy i pojęcia te winny być rozumiane w sposób literalny i ścisły. Rozszerzająca interpretacja w tym zakresie nie jest dopuszczalna. Komisja słusznie stwierdziła, że będący przedmiotem postawionego zarzutu towar oferowany przez punkt usługowy nie mieści się w definicji pojęcia doposażenie lub wyposażenie, gdyż towar to rzeczowe aktywa obrotowe nabyte w celu odsprzedaży w stanie nieprzetworzonym. Komisja Orzekająca I instancji przyznała, że Obwiniony miał możliwość uniknięcia zaistniałych nieprawidłowości, chociażby poprzez właściwą analizę obowiązujących przepisów, Obwiniony dopuścił się naruszenia, gdyż nie zachował należytej ostrożności i staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za udzielenie i przekazywanie dotacji. W świetle powyższych ustaleń, trudno zgodzić się z oceną Komisji, że w przypadku Obwinionego zachodziły przesłanki przemawiające za odstąpieniem od wymierzenia kary. W ocenie Rzecznika odstąpienie od wymierzenia kary nie jest obligatoryjne. Nie można uznać, że przy odstąpieniu od wymierzenia kary zasadnicze, znaczenie może mieć wieloletni, nienaganny okres pracy. Powyższa okoliczność nie może być uzasadnieniem pozwalającym na uznanie, że nie należy wyciągać konsekwencji wobec osoby odpowiedzialnej. Dobra opinia, czy niekaralność w myśl art. 36 ustawy nie uzasadniają odstąpienia od wymierzenia kary. Opinia na temat wcześniejszego, nawet wzorcowego wywiązywania się z obowiązków, nie niweluje faktu wystąpienia skonkretyzowanego umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wobec tego Główna Komisja Orzekająca powinna ponownie rozpoznać przedmiotową sprawę w zaskarżonym zakresie, biorąc pod uwagę całokształt naruszenia, brak rzeczywistych skutecznych działań w celu zapobieżenia naruszeniu oraz umyślność działania i ukarać Obwinionego karą nagany.

Strona odwołująca się w uzasadnieniu wskazała, iż rozstrzygając o odpowiedzialności Obwinionej, mając na względzie definicję wyposażenia, Komisja Orzekająca I instancji uznała, że zaakceptowany przez Obwinioną zakup telewizora mieści się w definicji doposażenia i wyposażenia stanowiska pracy, o którym mowa w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pra-

cy oraz rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej. Za oceną taką przemawiać miała charakterystyka działalności podmiotu na rzecz, którego przyznana została dotacja, miejsce usytuowania tej działalności, specyfika tego miejsca oraz celowość doposażenia stanowiska pracy. Zdaniem odwołującego się od orzeczenia Komisji Orzekająca I instancji, telewizor mógłby spełniać przedmiotowe wymogi, o ile byłby jednym z urządzeń, które pozwalają prawidłowo funkcjonować na stanowisku barmana. W przedmiotowej sprawie tak jednak nie jest. Ponadto w zakresie obowiązków barmana nie mieści się oglądanie telewizji. Celem jego pracy jest obsługa klientów lokalu i co do zasady sporządzanie im koktajli i innych napojów mieszanych, zgodnie z zasadami. Przyznać należy, że telewizor jest dużym udogodnieniem dla klientów lokalu, jednak w żaden sposób nie jest potrzebny do wykonywania pracy przez barmana, tym samym należy uznać, że rozstrzygnięcie Komisji w tym zakresie nie jest trafne. Oskarżyciel wskazał, że w związku z uniewinnieniem Obwinionej, przedmiotowa sprawa, w części jej dotyczącej, winna być przekazana do ponownego rozpoznania, gdyż zapewni to zachowanie zasady dwuinstancyjności postępowania.

W aktach sprawy znajdują się pisma obrońcy Obwinionej oraz Obwinionego. W piśmie z dnia 25 lipca 2014 r. Obrońca Obwinionej przedstawiła stanowisko w przedmiocie odwołania Rzecznika. Zarzucona w interesującym Obrońcę zakresie orzeczenia obraza przepisów art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 ustawy, w ocenie obrońcy absolutnie nie zachodzi. Zdaniem Obrońcy we wniesionym odwołaniu Rzecznik nie wskazuje jakiegokolwiek naruszenia przepisu postępowania, które spowodowało, że Komisja wadliwie ustaliła, że czyn Obwinionej nie zawiera znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Treść uzasadnienia odwołania wskazuje, iż skarżący polemizuje z oceną prawną faktów ustalonych i przyjętych przez Komisję za wyjaśnione. W ocenie Obrońcy Obwinionej, Komisja w sposób wyczerpujący i jasny uzasadniła swoje orzeczenie, jak również jednoznacznie uzasadniła, jakie względy legły u podstaw uznania, iż w zarzucanym czynie nie ma znamion czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych.

W piśmie z dnia 28 lipca 2014 r. Obwiniony wskazał, co następuje. Rozstrzygając o przyznaniu dotacji na zakup towaru w kwocie 8.000 zł kierował się w szczególności przepisami zawartymi w § 2 ust. 2, w którym mowa jest,

że wniosek powinien zawierać szczegółową specyfikację wydatków dotyczących wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, w szczególności na zakup środków trwałych, urządzeń, maszyn, itd. W § 5 ust. 3 stwierdza się, że starosta na wniosek podmiotu uznaje za prawidłowo poniesione również wydatki odbiegające od zawartych w szczegółowej specyfikacji, mieszczące się w kwocie przyznanej refundacji, jeżeli stwierdzi zasadność ich poniesienia, biorąc uwagę specyfikę wyposażonego lub doposażonego miejsca pracy. Tak sformułowane przepisy nie precyzują, jakie wydatki można, a których nie można objąć dotacją, potwierdzają ocenny charakter przyznawanej dotacji, przyczyniając się do błędnej interpretacji i budzą wątpliwości związane z ich stosowaniem. Obwiniony zwraca również uwagę na bardzo trudne warunki i okoliczności, w jakich pracuje Powiatowy Urząd Pracy w (...). Stopa bezrobocia jest jedną z najwyższych w Polsce (30%), rynek pracy jest bardzo słaby, mało inwestorów tworzących miejsca pracy. Nowe stanowiska pracy powstają wyłącznie po udzieleniu pomocy ze środków Funduszu Pracy. W tych warunkach działania Obwinionego nacechowane były troską o powstanie nowych miejsc pracy. Nie działał umyślnie lekceważąc obowiązujące przepisy. Zdarzało się, że popełnił błąd, który wynikał częstokroć z niezbyt precyzyjnych unormowań prawnych. Zastępca Rzecznika w odwołaniu krytykuje Komisję Orzekającą I instancji za to, że uwzględniła powyższe okoliczności błędnej interpretacji przepisów, przyznając równocześnie, że miała prawo odstąpić od ukarania po spełnieniu określonych przesłanek.

Główna Komisja Orzekająca rozpatrując odwołanie Rzecznika, wniesione na niekorzyść obwinionych, przyjęła co następuje.

Opierając się na kompletnym i w pełni wystarczającym dla oceny winy materiale dowodowym, Główna Komisja Orzekająca uznała, iż w przypadku Obwinionego Pana (...) nie zachodzą przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary. Przyjęcie, jako podstawy dla refundacji wydatków na wyposażenie stanowiska pracy barmana, zakupu napojów oraz alkoholu w łącznej kwocie 8.000 zł (stanowiącej 40% wnioskowanej kwoty refundacji), wykracza poza ustawowe przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary. Obwiniony będąc w dacie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, Dyrektorem Powiatowego Urzędu Pracy, zobowiązany był do szczególnej dbałości o wydatkowanie środków publicznych pozostających w jego dyspozycji. W przedmiotowej sprawie, dobro finansów publicznych wiąże się z dbałością o efektywne wykorzystanie środków publicznych na zadanie związane z tworzeniem nowych

miejsce pracy, Przyznając dotację na utworzenie stanowiska pracy barmana, a następnie będąc zobowiązanym do właściwej kontroli rozliczenia tej dotacji przez jej beneficjenta, Obwiniony nie dochował wymaganej od niego w tych okolicznościach staranności. Wskazywana przez Obwinionego trudna sytuacja na lokalnym rynku pracy nie może być przesłanką dla uznania, iż działał on w szczególnych warunkach, zasługujących na uwzględnienie.

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej akceptacja przez Obwinionego refundacji wydatków na utworzenie miejsca pracy barmana, poprzez zakup przez beneficjenta napojów i alkoholu, służy potrzebom prowadzenia działalności zarobkowej, i pozwala zwiększyć jego zysk. Takie działanie Obwinionego nie zasługuje w żadnej mierze na uwzględnienie, jako przesłanka odstąpienia od wymierzenia kary. Obwiniony w ten sposób zaakceptował wykorzystanie środków publicznych, które miały służyć wyposażeniu stanowiska pracy, dla podniesienia rentowności jednego z działających na lokalnym rynku podmiotów gospodarczych, co w skali lokalnej mogło w sposób istotny naruszyć zasady równej konkurencji w stosunku do innych podmiotów prowadzących podobną działalność gospodarczą. Ponadto, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, wydatki na wyposażenie stanowiska pracy nie mogą być utożsamiane z zakupem towarów, nawet takich, które są niezbędne dla wykonywania pracy. Istotą wyposażenia stanowiska pracy jest zapewnienie możliwości wykonywania pracy na tym stanowisku, czego nie można utożsamiać z wykonywaniem pracy. Środki publiczne wydatkowane w związku z realizacją dyrektyw ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku, nie są przeznaczone na finansowanie działalności podmiotów gospodarczych. Refundacja służyć powinna natomiast zwiększeniu zdolności podmiotu gospodarczego do prowadzenia takiej działalności w ogóle, a więc tworzenia nowych stanowisk pracy związanych z rozpoczęciem nowej działalności lub tworzenia kolejnych stanowisk pracy pozwalających na zwiększenie dotychczasowych rozmiarów prowadzenia działalności gospodarczej. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, o ile zakup narzędzi, sprzętu itp. może zostać jednoznacznie przypisany do konkretnego stanowiska pracy, to zakup materiałów, towarów (w przedmiotowej sprawie napojów i alkoholu) nie pozwala takiego związku zachować. W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, odwołanie Rzecznika w tym zakresie zasługuje na uznanie w zakresie uchylenia orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji. Główna Komisja Orzekająca, oceniając szkodliwość dla finansów publicznych działania Obwinionego, uznała, że zachodzą przesłanki z art. 35 ustawy, sto-

pień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny i wymierzyła Mu karę upomnienia.

Opierając się na kompletnym i w pełni wystarczającym dla oceny winy materiale dowodowym, Główna Komisja Orzekająca uznała, iż w przypadku Obwinionej Pani (Y) nie zachodzą przesłanki uniewinnienia. Stąd, odnosząc się do odwołania, uznano argumentację Rzecznika za zasadną i w związku z dyrektywą art. 146 ust. 2 ustawy, przekazała sprawę do ponownego rozpoznania. W tym zakresie, korzystając z art. 150 ust. 2 ustawy, Główna Komisja Orzekająca wskazuje, co następuje. Oceniając zasadność refundacji ze środków publicznych przeznaczonych na wyposażenia stanowiska pracy barmana, zakupu telewizora, należy bezwzględnie ocenić, czy wykonywanie pracy na tym stanowisku wymaga telewizora. W szczególności, czy w przypadku stałego braku telewizora lub jego czasowego braku (np. w związku z awarią), wykonywanie pracy na stanowisku barmana byłoby niemożliwe. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, co wynika również ze zgromadzonego materiału dowodowego, telewizor jest wyposażeniem lokalu, w którym wykonywana jest praca barmana, i jako taki zwiększa atrakcyjność lokalu (pismo beneficjenta refundacji z dnia 4 lipca 2011 r. – karta 158).

Główna Komisja Wydając rozstrzygnięcie stosowała stan prawny obowiązujący w czasie orzekania uznając, że przepisy obowiązujące w czasie popełnienia naruszenia nie były względniejsze dla obwinionych.

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

10.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 26 marca 2015 r. sygn. akt BDF1/4900/108/112/14; BDF1.4800.18.2015

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Tomasz Słaboszowski
Członkowie:	Przewodniczący GKO:	Jan Pyrcak
	Członek GKO:	Marcin Krzywoszyński (spr.)
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 marca 2015 r. odwołania Obwinionego (...), zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrahunkowej w Łodzi z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt: NDB-50/Ł/19/2014, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...) - odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez zaciągnięcie na podstawie umowy nr 189-1-/11 z dnia 18 października 2011 r., przez Gminę (...) zobowiązania z tytułu kredytu w wysokości 1.886.000,00 zł, który miał być wykorzystany w 2011 r. do kwoty 460.000,00 zł, a w 2012 r. do

kwoty 1.426.000,00 zł, tj. z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań dłużnych wyznaczonego przez limit ustalony w uchwale nr III/7/10 Rady Gminy (...) z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na rok 2011, czym naruszono art. 212 ust. 1 pkt 6 i art. 212 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu natomiast obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa,

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyła zaskarżone orzeczenie w całości i na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 ustawy uniewinnia od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych

2. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

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 Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi (RKO) z dnia 17 września 2014 r. Pan (...), Wójt Gminy (...), uznany został odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu wypełniającego dyspozycję art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 168, ze zm.) - zwanej dalej – ustawą, poprzez zaciągnięcie, na podstawie umowy nr 189-I-/11 z dnia 18 października 2011 r., przez Gminę (...) zobowiązania z tytułu kredytu w wysokości 1.886.000,00 zł, który miał być wykorzystany w 2011 r. do kwoty 460.000,00 zł, a w 2012 r. do kwoty 1.426.000,00 zł, z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań dłużnych wyznaczonego przez limit ustalony w uchwale nr (...) Rady Gminy (...) z dnia

29 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na rok 2011, tj. z naruszeniem art. 212 ust. 1 pkt 6 i art. 212 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

Na podstawie art. 33 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 1 i 2 ustawy RKO odstąpiła od wymierzenia kary i jednocześnie obciążyła Obwinionego kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

Sprawa była wszczęta przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi, postanowieniem nr RDF8430/39/2014/SW z dnia 11 czerwca 2014 r., na podstawie zawiadomienia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi.

Wniosek o ukaranie Obwinionego karą upomnienia Rzecznik wniosł w dniu 1 lipca 2014 r.

Obwiniony przed popełnieniem zarzucanego czynu nie był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO przedstawiła stan faktyczny sprawy, z którego wynika, że na podstawie uchwały (...) z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na rok 2011 Rada Gminy (...) ustaliła limit dla zaciąganych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na sfinansowanie planowanego deficytu. Wysokość deficytu zaplanowano w wysokości 2.600.000,00 zł. Limit ten został ustalony w tej samej kwocie, co deficyt 2.600.000,00 zł. Jednocześnie uchwałą tą Wójt Gminy został upoważniony do zaciągania kredytów, pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na sfinansowanie planowanego deficytu w wysokości 2.600.000,00 zł. W zakresie wielkości deficytu budżetu Rada Gminy dokonała kilkukrotnych jego zmian w ciągu roku budżetowego (na ogół zwiększających ten deficyt) wraz ze wskazaniem źródeł jego sfinansowania, jednak bez dokonania zmiany limitu dla zaciąganych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na sfinansowanie planowanego deficytu i wielkości upoważnienia Wójta Gminy w tym zakresie. Wskazany limit i upoważnienie zostały zmienione dopiero uchwałą Rady Gminy (...) nr (...) z dnia 5 grudnia 2011 r. zmieniającej wcześniejszą

uchwałę Rady w sprawie zmian budżetu Gminy na rok 2011 poprzez zwiększenie do kwoty 3.248.500,00 zł.

W dniu 5 października 2011 r., w wyniku wykonania uchwały Rady nr (...) z dnia 10 maja 2011 r., Gmina (...) zaciągnęła w (...) Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w (...) pożyczkę długoterminową na finansowanie zadania pn. „Budowa kompleksowego systemu oczyszczania i odprowadzania ścieków dla Gminy (...), w wysokości 6.314.000 zł, w dwóch transzach, w tym w 2011 r. – 1.365.100 zł oraz w 2012 roku – 4.948.900 zł (umowa pożyczki nr 36/OW/P/2011 z dnia 5 października 2011 r.).

W dniu 18 października 2011 r. Gmina (...), reprezentowana przez Wójta Gminy - (...) zawarła z Bankiem Spółdzielczym (...) umowę kredytu inwestycyjnego (umowa nr 189-I/11 z dnia 18 października 2011 r.) przeznaczonego na realizację zadania pn. „Budowa kompleksowego systemu oczyszczania i odprowadzania ścieków dla Gminy (...) w wysokości 1.886.000 zł, w tym do wykorzystania w 2011 r. do kwoty 460.000 zł, a w 2012 r. – do kwoty 1.426.00 zł.

Z powyższego opisu stanu faktycznego wynika, że zaciągnięcie przez Wójta Gminy (...) zobowiązania z tytułu długoterminowego kredytu inwestycyjnego dokonane zostało z przekroczeniem zakresu upoważnienia, wyznaczonego limitem zobowiązań finansujących planowy deficyt do wysokości 2.600.000 zł, określonego uchwałą nr (...) z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na rok 2011.

W wyjaśnieniu złożonym w toku postępowania, Obwiniony (...) wskazał m.in., że na podstawie art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, rada gminy w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może upoważnić wójta gminy do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w prognozie przedsięwzięć, które obejmuje także upoważnienie do zaciągania na ten cel kredytów i pożyczek. Ponadto uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jest jedyną formą, w jakiej rada gminy może zaplanować płatności wychodzące poza rok budżetowy oraz decydować o upoważnieniu wójta do zaciągania związanych z nim zobowiązań. Rada Gminy podjęła w dniu 25 marca 2011 r. uchwałę nr (...) w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2011-2015 (zmieniana uchwałami z dnia 27 czerwca 2011 r. i 30 sierpnia 2011 r.). W uchwale tej zawarte zostało upoważnienie Wójta Gminy do zaciągania zobowiązań związanych z reali-

zaciąg przedsięwzięć określonych w załączniku nr 2 do uchwały, przy czym jedno z przedsięwzięć tego załącznika stanowiła „Budowa kompleksowego systemu oczyszczania i odprowadzania ścieków dla Gminy (...)”. W uchwale wskazywano limity zobowiązań na poszczególne lata oraz źródła finansowania. Tym samym, w ocenie wyjaśniającego, Wójt Gminy (...), zawierając w dniu 18 października 2011 r. umowę kredytu, działał w granicach udzielonego pełnomocnictwa.

Odnosząc się do przedstawionego stanu faktycznego RKO wskazała, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych suma zaciągniętych kredytów pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekraczać kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Z tym przepisem pozostaje w związku regulacja art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych. Tym samym zaciągane w danym roku kredyty i pożyczki oraz emitowane papiery wartościowe nie mogą wykraczać poza kwotę limitu wskazaną w uchwale budżetowej, niezależnie od innych okoliczności warunkujących istnienie podstawy prawnej dla zaciągania zobowiązania, np. ujęcie w budżecie rozchodów z tytułu rat kredytów i pożyczek w sytuacji zaciągania kredytu na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów, czy planowanie deficytu w określonej wysokości w sytuacji zaciągania kredytu lub pożyczki na finansowanie planowanego deficytu. Jednocześnie omawiany limit powinien obejmować transze kredytu lub pożyczki, które zgodnie z postanowieniami umowy wpłyną w kolejnym lub w kolejnych latach budżetowych.

Wójt Gminy (...), zawierając w dniu 18 października 2011 r. w Banku Spółdzielczym (...) umowę kredytu inwestycyjnego przeznaczanego na realizację zadania pn. „Budowa kompleksowego systemu oczyszczania i odprowadzania ścieków dla Gminy (...) w wysokości 1.886.000 zł, zaciągnął zobowiązanie z przekroczeniem limitu ustalonego w uchwale budżetowej, jak również z przekroczeniem określonego w tej uchwale upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań dłużnych, z naruszeniem art. 212 ust. 1 pkt 6 i art. 212 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 91 ust 1 ustawy o finansach publicznych, co jednocześnie wypełniało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych opisane w art. 15 ustawy.

Odnosząc się natomiast do upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć zamieszczonych w wieloletniej prognozie finansowej, RKO wskazała, że upoważnienie powyższe odnosi się do możliwości zawarcia przez organ wykonawczy umowy z wykonawcą przedsięwzięcia do wysokości limitu zobowiązania określonego przez organ stanowiący dla tego przedsięwzięcia. Natomiast podstawą do zaciągnięcia kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 i 90 ustawy o finansach publicznych jest upoważnienie udzielone organowi wykonawczemu zawarte w uchwale budżetowej, w której również jest określony limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

Odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych ponosi Wójt Gminy (...), który zawarł umowę kredytu, a tym samym zaciągnął przedmiotowe zobowiązanie.

Komisja uznając odpowiedzialność Obwinionego w przedmiotowym zakresie znalazła jednak podstawy do zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, biorąc pod uwagę okoliczności, w jakich doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a w szczególności fakt, że uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej organ stanowiący podejmował po raz pierwszy wraz z uchwałą budżetową na rok 2011, a co za tym idzie pojawiające się wątpliwości interpretacyjne na etapie wdrożenia nowej instytucji w jednostkach samorządu terytorialnego. Poza tym dopiero zaczęło się kształtować orzecznictwo w tym zakresie.

W dniu 27 października 2014 r. Pan (...) złożył odwołanie od orzeczenia RKO z dnia 17 września 2014 r. Orzeczeniu zarzucił naruszenie prawa materialnego przez jego niewłaściwe zastosowanie, a w szczególności:

- art. 15 ustawy, przez przyjęcie, że przepis ten ma zastosowanie, mimo iż posiadał upoważnienie do zaciągania zobowiązań wynikające z uchwały nr (...) Rady Gminy (...) z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2011-2025, zmienionej uchwałą nr (...) z dnia 30 sierpnia 2011 r.,
- art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, poprzez przyjęcie, że upoważnienie do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w wieloletniej prognozie finansowej przedsięwzięć dotyczy jedynie możliwości zawarcia przez organ umowy z wykonawcą

przedsięwzięcia do wysokości limitu zobowiązań określonego przez organ stanowiący dla danego przedsięwzięcia.

Obwiniony wniosł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie od przypisanego Mu zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony w zasadzie powtórzył argumentację, jaką przedstawił w złożonych wyjaśnieniach w toku postępowania przed organem orzekającym I instancji, które jednak nie znalazły uznania RKO. Jego zdaniem, od 1 stycznia 2011 r., tj. z chwilą wejścia w życie przepisów art. 226-232 ustawy o finansach publicznych, jedyną formą, w której radzie gminy wolno zaplanować wychodzące płatności poza bieżący rok budżetowy oraz decydować o upoważnieniu wójta do zaciągania związanych z nim zobowiązań jest uchwała rady gminy o wieloletniej prognozie finansowej (art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). Ustawodawca nie przewidział innej formy upoważnienia wójta gminy do zaciągania zobowiązań na realizację przedsięwzięć wieloletnich. Na pewno podstawy takiej nie może stanowić art. 212 ust 2 ustawy o finansach publicznych, który odnosi się do określonego roku budżetowego, jak również art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym, dotyczy bowiem zobowiązań roku bieżącego. Wg autora odwołania treść przepisu art. 228 ust 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wskazuje, że upoważnienie do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć zamieszczonych w prognozie obejmuje również upoważnienie do zaciągania na ten cel pożyczek lub kredytów. Ustawodawca w tym przepisie posługuje się określeniem „związanych” z realizacją przedsięwzięć. Z treści tego przepisu, wbrew temu, co w zaskarżonym orzeczeniu podnosi RKO, nie wynika, iż upoważnienie to odnosi się jedynie do możliwości zawarcia przez organ wykonawczy umowy z wykonawcą przedsięwzięcia. Literalna wykładnia tego przepisu wskazuje, iż upoważnienie, o którym mowa w tym przepisie, odnosi się do wszystkich zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć określonych w uchwale o wieloletniej prognozie finansowej. Niewątpliwie zaciągnięcie kredytu na realizację przedsięwzięcia określonego w wieloletniej prognozie finansowej stanowi zobowiązanie związane z tym przedsięwzięciem. Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, zdaniem Obwinionego, że Wójt Gminy (...) zawierając w dniu 18 października 2011 r. umowę długoterminowego kredytu inwestycyjnego działał w granicach udzielonego przez Radę Gminy upoważnienia. Jest ono zawarte w § 3 uchwały nr (...) z dnia

25 marca 2011 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2011-2025.

Rozprawa przed GKO, z udziałem stron postępowania, odbyła się w dniu 26 marca 2015 r. GKO po analizie materiału dowodowego i odwołania oraz po wysłuchaniu Obwinionego i Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych uznała, że odwołanie na uwzględnienie zasługuje i należy Pana (...) uniewinnić od przypisanego mu czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W szczególności GKO zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności GKO, kierując się normą art. 24 ust. 1 ustawy, dokonała analizy prawa międzyczasowego obowiązującego w przedmiotowej sprawie w okresie od czasu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych do czasu orzekania przed GKO. Analiza ta prowadzi do wniosku, że należy zastosować prawo obowiązujące w czasie orzekania przed GKO, gdyż normy prawne obowiązujące w czasie od popełnienia naruszenia nie są względniejsze dla sprawcy.

Ustalony przez RKO stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości GKO, dlatego też został bez zastrzeżeń przyjęty w postępowaniu przed organem orzekającym II instancji. Także dokonana przez RKO analiza stanu prawnego, tak w zakresie naruszonych przepisów prawa materialnego, jak i naruszonych przepisów ustawy odnoszących się do znamion czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 ustawy – jest poprawna. Należy jedynie tu dodać, że podejmowanie uchwał dotyczących zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych to wyłączna prerogatywa rady gminy wynikająca z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.). W istocie w Gminie (...) doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych wypełniającego dyspozycję art. 15 ustawy, poprzez zaciągnięcie, na podstawie umowy nr 189-I/11 z dnia 18 października 2011 r., przez tę Gminę zobowiązania z tytułu kredytu w wysokości 1.886.000,00 zł, z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań dłużnych wyznaczonego przez limit ustalony w uchwale nr (...) Rady Gminy (...) z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na rok 2011. Czynu tego

dokonał Wójt Gminy (...), który podpisał umowę kredytową nie mając wyraźnego umocowania (upoważnienia) do tej czynności prawnej Rady Gminy.

Warunkiem jednakże przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest przypisanie obwinionemu winy. Winy nie można przypisać, 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 (art. 19 ust. 2 ustawy). Ponadto wyłączenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych może mieć miejsce w przypadku usprawiedliwionej nieświadomości tego, że dane działanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

O tym, czy w danej sprawie nieświadomość bezprawności była usprawiedliwiona, decydują konkretne okoliczności towarzyszące danemu czynowi (por. Ludmiła Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* Komentarz, wyd. II). Nieświadomość bezprawności będzie usprawiedliwiona, jeżeli wzorcowy, modelowy dysponent środków publicznych znajdujący się w analogicznych okolicznościach, jak sprawca analizowanego naruszenia, również nie rozpoznałby nieświadomości bezprawności tego czynu. Z drugiej jednak strony należy uwzględnić okoliczności odnoszące się do konkretnego sprawcy, na które składa się między innymi jego wiedza i doświadczenie. Wśród okoliczności usprawiedliwiających błąd można wskazać także na niejasną redakcję przepisów, która uniemożliwia to jego poprawne zrozumienie i stosowanie, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z wprowadzeniem zupełnie nowych rozwiązań, które nie miały swoich odpowiedników w dotychczas obowiązujących przepisach. Trudności interpretacyjne może również powodować duża liczba przepisów regulujących daną lub powiązaną problematykę, rozproszona w kilku miejscach danego aktu prawnego lub w kilku aktach prawnych.

Z taką sytuacją, zdaniem składu orzekającego GKO, mamy do czynienia w niniejszej sprawie, co przyznała także na rozprawie Zastępca Głównego Rzecznika, wnioskując ostatecznie o uniewinnienie Obwinionego (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. GKO uwzględniła argumentację Obwinionego, popartą zgromadzonym materiałem dowodowym, który wyjaśnił, że dochował należytej staranności, wskazując na liczne wątpliwości, jakie towarzyszyły wprowadzanej po raz pierwszy od 2011 r.,

w jednostkach samorządu terytorialnego, instytucji wieloletniej prognozy finansowej. Był przekonany, że posiadał upoważnienie Rady Gminy (...) do zaciągnięcia zobowiązania w postaci kredytu inwestycyjnego na realizację zadania wymienionego w Wieloletniej Prognozie Finansowej, którą uchwaliła Rada Gminy. Dysponował opinią radcy prawnego w przedmiocie zasadności oparcia upoważnienia do zaciągnięcia kredytu na podstawie przepisu art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto sprawę konsultował z Regionalną Izbą Obrachunkową, która wydała pozytywną opinię odnośnie do zaciągnięcia przez niego kredytu. Bazując na tych opiniach był przekonany, że nie narusza przepisów, gdyż posiada upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązania z tytułu kredytu bankowego, wynikające z § 3 ust 1 uchwały (...) Rady Gminy (...) z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2011-2025. Przepis ten upoważniał Wójta Gminy do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć, określonych Załącznikiem Nr 2 do uchwały, w którym m.in. zamieszczono przedsięwzięcie pn. „Budowa kompleksowego systemu oczyszczania i odprowadzania ścieków dla Gminy (...)”. Wójt na rozprawie przed GKO przyznał, że obecnie bazując na pogłębianych interpretacjach prawnych i orzecznictwie RIO wydanych w ciągu już kilku lat od wprowadzenia instytucji wieloletniej prognozy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego, bez wyraźnego upoważnienia uchwały Rady Gminy kredytów długoterminowych nie zaciąga, mimo iż przedsięwzięcia finansowane tym kredytem są uprzednio ujemowane w tym dokumencie uchwalonym przez Radę Gminy. Jednakże w pierwszym roku funkcjonowania tej instytucji nie było to oczywiste, co potwierdzały pozyskane na tę okoliczność opinie radcy prawnego i RIO. GKO to stanowisko Obwinionego (...) uznała za wyczerpujące znamiona staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych i działania w okolicznościach usprawiedliwionej nieświadomości, orzekając o braku odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ze względu na brak winy.

11.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 31 lipca 2014 r.

sygn. akt BDF1/4900/59/60/14

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Piotr Gryśka (spr.)
Członkowie:	Członek GKO:	Ireneusz Piasecki
	Członek GKO:	Teresa Warszawska
Protokolant:		Hanna Kąkol

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 lipca 2014 r. odwołania Obwinionej (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obra-
chunkowej w Warszawie z 17 marca 2014 r., sygn. akt: RKO.5011.72.2013, którym
uznano Panią (...) zam. (...), pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny
finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) Szpitala (...), winną naruszeń dys-
cypliny finansów publicznych, określonych w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grud-
nia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych
(Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) - zwanej dalej także ustawą,
polegających na niewykonaniu przez (...) Szpital (...), w wymagalnych terminach
płatności, niżej wymienionych zobowiązań, co skutkowało zapłatą odsetek:

1. zobowiązania niewykonane wobec (...):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 20%
FR/3556/10	12 989,80	2010.10.07	2011.02.18	619,95	495,96
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 10.529,98 zł zostały zapłacone w dniu 9 sierpnia 2011 r. (k. 20 – 21) na podstawie noty odsetkowej nr OD/23/11 z dnia 15 czerwca 2011 r. (k. 16 – 18, 263 – 265) wystawionej na łączną kwotę 13.162,48 zł po umorzeniu 20% wartości noty (k. 19);

2. zobowiązania niewykonane wobec (...):

a) określone w nocie odsetkowej nr FK/276/2011 z dnia 6 kwietnia 2011 r. (k. 22 – 24, 365 – 367):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 30%
0319610874	3 145,80	2010.09.29	2011.02.17	157,98	110,59
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 517,45 zł zostały zapłacone w dniu 27 maja 2011 r. (k. 26) na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 739,22 zł po umorzeniu 30% wartości noty (k. 25);

b) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr FK/455/2011 z dnia 11 lipca 2011 r. (k. 27 – 30, 387 – 390):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 30%
0319644405	1 785,02	2011.01.27	2011.04.27	57,22	40,05
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 831,62 zł zostały zapłacone w dniu 25 sierpnia 2011 r. (k. 32 – 33) na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 1.188,03 zł po umorzeniu 30% wartości noty (k. 31);

3. zobowiązania niewykonane wobec (...):

a) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr 1104/00001 z dnia 4 kwietnia 2011 r. (k. 34 – 36, 419 – 421):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 40%
FV/131158/2010	80,25	2010.10.25	2011.02.17	3,29	1,97
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 16.630,42 zł (po uwzględnieniu dokonanych korekt) zostały zapłacone w dniu 19 kwietnia 2011 r. (k. 38 – 39) na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 27.717,37 zł po umorzeniu 40% wartości noty (k. 37);

b) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr (...) z dnia 14 stycznia 2011 r. (k. 40 – 41, 584 – 585):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 20%
FV/106162/2010	4 227,59	2010.08.24	2010.11.30	147,56	118,05
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w łącznej kwocie 9.996,19 zł (po uwzględnieniu dokonanych korekt) zostały zapłacone w dniach:

- 16 lutego 2011 r. kwota 1.663,03 zł (k. 43),
- 17 lutego 2011 r. kwota 1.663,03 zł (k. 44),
- 21 lutego 2011 r. kwota 3.326,06 zł (k. 45, 46),
- 22 lutego 2011 r. kwota 1.663,03 zł (k.47),
- 23 lutego 2011 r. kwota 1.681,04 zł (k.48),

na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 12 495,24 zł po umorzeniu 20% wartości noty (k. 42);

c) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr NODS/1103/00278 z dnia 16 marca 2011 r. (k. 49, 656):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 15%
FV/106164/2010	52,73	2010.08.24	2011.02.23	3,44	2,92
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 4.023,99 zł zostały zapłacone w dniu 27 maja 2011 r. (k. 51) na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 4.734,11 zł po umorzeniu 15% wartości noty (k. 50);

d) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr NODS/1105/00290 z dnia 13 maja 2011 r. (k. 52 – 55, 705 – 708):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 15%
FV/184418/2010	90 075,15	2010.11.30	2011.03.09	3 176,07	2 699,66
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 30.514,44 zł (po uwzględnieniu dokonanych korekt) zostały zapłacone w dniach:

- 28 czerwca 2011 r. kwota 15.257,22 zł (k. 58),
- 29 czerwca 2011 r. kwota 15 257,22 zł (k. 57),

na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 35.899,34 zł po umorzeniu 15% wartości noty (k. 56);

e) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr NODS/1109/00315 z dnia 26 września 2011 r. (k. 61 – 62, 1015 – 1018):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 15%
FV/101029/2011	6 663,60	2011.05.14	2011.08.12	213,60	181,56
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 8.303,45 zł (po uwzględnieniu dokonanych korekt) zostały zapłacone w dniu 16 listopada 2011 r. (k. 64) na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 9.768,76 zł po umorzeniu 15% wartości noty (k. 63);

f) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr NODS/1111/00142 z dnia 9 listopada 2011 r. (k. 65 – 67, 1112 – 1114):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 20%
FV/113753/2011	1 927,80	2011.05.30	2011.09.16	74,84	59,87
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 29.646,44 zł (po uwzględnieniu dokonanych korekt) zostały zapłacone w dniach:

- 22 grudnia 2011 r. kwota 4.679,80 zł (k. 69),
- 23 grudnia 2011 r. kwota 6.241,66 zł (k. 70),
- 27 grudnia 2011 r. kwota 6.241,66 zł (k. 71),

- 28 grudnia 2011 r. kwota 6.241,66 zł (k. 72),

- 29 grudnia 2011 r. kwota 6.241,66 zł (k. 73),

na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 37.058,05 zł po umorzeniu 20% wartości noty (k. 68);

4. zobowiązania niewykonane wobec (...) Szpitala (...):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek w zł	Data zapłaty odsetek (k. 75, 79)
P0069/01555/2011	1 080,00	2011.05.25	2011.05.30	1,91	2011.06.30
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki zostały zapłacone na podstawie not odsetkowych nr 3/ODS/2011 na dzień 30 czerwca 2011 r. (k. 74, 1330) i na dzień 29 kwietnia 2011 r. (k. 76, 1340);

5. zobowiązania niewykonane wobec (...):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 40%
4172118349	5 437,41	2010.10.20	2011.02.17	226,58	135,95
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 475,07 zł zostały zapłacone w dniu 14 lipca 2011 r. (k. 85) na podstawie noty odsetkowej nr 00466 z dnia 31 maja 2011 r. (k. 81 – 82, 1357 – 1358) wystawionej na łączną kwotę 791,79 zł po umorzeniu 40% wartości noty (k. 83);

6. zobowiązania niewykonane wobec (...):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek w zł
F231/M100/2010	4 800,00	2010.09.30	2011.02.16	237,63
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]				

odsetki zostały zapłacone w dniu 7 listopada 2011 r. (k. 87) na podstawie noty odsetkowej nr 00614 z dnia 31 marca 2011 r. (k. 86, 1377);

7. zobowiązania niewykonane wobec (...):

- a) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr 279/10/S z dnia 7 marca 2011 r. (k. 88 – 89, 1382 – 1383);

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 20%
10529/05/10/H	6 794,50	2010.08.09	2010.10.07	142,78	114,22
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 2.149,18 zł zostały zapłacone w dniu 14 lipca 2011 r. (k. 92) na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 2.686,47 zł po umorzeniu 20% wartości noty (k. 90);

b) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr 37/11/S z dnia 30 maja 2011 r. (k. 93 – 94, 1407 – 1408):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 20%
15712/07/10/H	3 036,80	2010.10.11	2011.02.18	140,61	112,49
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 2.416,31 zł zostały zapłacone w dniu 27 czerwca 2011 r. (k. 96) na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 3.020,39 zł po umorzeniu 20% wartości noty (k. 95);

8. zobowiązania niewykonane wobec (...):

a) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr 01/41140/2011 z dnia 22 lutego 2011 r. (k. 97, 1435):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 20%
0173050971	1 872,50	2010.10.05	2011.02.17	90,03	72,02
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 1.807,15 zł zostały zapłacone w dniu 7 kwietnia 2011 r. (k. 101) na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 2.258,94 zł po umorzeniu 20% wartości noty (k. 100);

b) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr 02/41140/2011 z dnia 4 marca 2011 r. (k. 98, 1485):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 20%
0173054891	1 710,93	2010.12.04	2011.02.25	50,58	40,46
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 158,74 zł zostały zapłacone w dniu 7 kwietnia 2011 r. (k. 101) na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 198,42 zł po umorzeniu 20% wartości noty (k. 100);

c) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr 03/41140/2011 z dnia 12 października 2011 r. (k. 102 – 103, 1493 – 1494):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 20%
0173056250	3 516,02	2011.01.02	2011.04.27	144,01	115,21
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 5.006,33zł (po uwzględnieniu dokonanych korekt) zostały zapłacone w dniu 16 listopada 2011 r. (k. 105) na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 6.257,92 zł po umorzeniu 20% wartości noty (k. 104);

9. zobowiązania niewykonane wobec (...):

a) zobowiązania określone w notach odsetkowych nr NT00655 z dnia 31 maja 2011 r. (k. 106, 1668), nr NO005549 z dnia 14 stycznia 2011 r. (k. 109, 1671) i nr NT00851 z dnia 30 czerwca 2011 r. (k. 116, 1678):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek w zł	Data zapłaty odsetek (k.108,111)
FL00220	53 024,79	2011.04.04	2011.05.23	925,39	2011.08.25
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

b) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr NT00473 z dnia 30 kwietnia 2011 r. (k. 112, 1682):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł
FK27115	28 883,53	2011.01.13	2011.04.27	1 069,88
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]				

odsetki w kwocie 4.747,17 zł zostały zapłacone w dniu 25 sierpnia 2011 r. (k. 115) na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 4.926,64 zł po korekcie o kwotę 179,47 zł (k. 113);

10. zobowiązania niewykonane wobec (...) określone w notach odsetkowych nr WP/294/11 z dnia 19 września 2011 r. (k. 119) i WP/58/11 z dnia 21 lutego 2011 r. (k. 122):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek w zł	Data zapłaty odsetek (k.121, 126)
1319/2011	2 226,60	2011.06.19	2011.09.16	70,58	2011.11.29
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

11. zobowiązania niewykonane wobec (...):

- a) faktura nr 6011405152 (k. 129, 1706 – 1708) – kwota 16.177,93 zł z terminem płatności 7 marca 2011 r. została zapłacona 7 kwietnia 2011 r. wraz z odsetkami w kwocie 172,86 zł (k. 130) na podstawie nakazu zapłaty z dnia 21 marca 2011 r. (k. 127);
- b) faktura nr 6111380998 (k. 132, 1710 – 1711) – kwota 13.571,35 zł z terminem płatności 12 lutego 2011 r. została zapłacona 7 kwietnia 2011 r. wraz z odsetkami w kwocie 251,35 zł (k. 130) na podstawie nakazu zapłaty z dnia 17 marca 2011 r. (k. 131);

12. zobowiązania niewykonane wobec (...) określone w notach odsetkowych nr 02000413 z dnia 31 marca 2011 r. (k. 134), nr 03000413 z dnia 31 marca 2011 r. (k. 136), nr 11000413 z dnia 31 grudnia 2010 r. (k. 139):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek w zł	Data zapłaty odsetek (k. 135, 137)
FSKR008709	1 120,00	2010.11.02	2011.02.17	42,68	2011.11.07
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

13. w terminie do 29 marca 2011 r. należało dokonać wpłaty kwoty 17.846,23 zł na rzecz (...) w związku z wystąpieniem pokontrolnym nr (...) (k. 1719 – 1722) – kwotę tę zapłacono 18 maja 2011 r. i w związku z tym w dniu 10 czerwca 2011 zapłacono odsetki – kompensata (k. 141) – w kwocie 317,81 zł (k. 143) na podstawie noty odsetkowej OKK/03/05/2011 (k. 140);

14. zobowiązania niewykonane wobec (...):

- a) zobowiązania określone w notie odsetkowej nr 0100 z dnia 14 kwietnia 2011 r. (k. 144 – 145, 1730 – 1731):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 15%
CN-1723	1 626,40	2010.12.01	2011.02.28	51,55	43,82
(..) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 22.537,94 zł zostały zapłacone w dniach:

- 18 maja 2011 r. kwota 3 219,68 zł (k. 147),
- 20 maja 2011 r. kwota 6.439,42 zł (k. 148 – 149),
- 23 maja 2011 r. kwota 3 219,71 zł (k. 150),
- 24 maja 2011 r. kwota 3 219,71 zł (k. 151),
- 25 maja 2011 r. kwota 3 219,71 zł (k. 152),
- 26 maja 2011 r. kwota 3 219,71 zł (k. 153),

na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 26.515,22 zł po umorzeniu 15% wartości noty (k. 146);

b) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr 0280 z dnia 22 lipca 2011 r. (k. 154 – 156, 1801 – 1802):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 15%
CN-1970	856,00	2011.01.04	2011.04.27	34,45	29,28
(..) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 16.265,97 zł (po uwzględnieniu dokonanych korekt) zostały zapłacone w dniach:

- 29 sierpnia 2011 r. kwota 2.711 zł (k. 158),
- 31 sierpnia 2011 r. kwota 2.710,99 zł (k. 159),
- 29 września 2011 r. kwota 2.711 zł (k. 160),
- 30 września 2011 r. kwota 2.710,99 zł (k. 161),
- 26 października 2011 r. kwota 2.710,99 zł (k. 163),
- 28 października 2011 r. kwota 2.711 zł (k. 162),

na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 19.136,44 zł po umorzeniu 15% wartości noty (k. 157);

15. zobowiązania niewykonane wobec (...) określone w nocie odsetkowej nr 27/05/2011 z dnia 14 maja 2011 r. (k. 164):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 10%
F/1/10/002818	452,61	2010.09.30	2011.02.17	22,57	20,31
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 72,35 zł zostały zapłacone w dniu 28 lipca 2011 r. (k. 167) na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 80,39 zł po umorzeniu 10% wartości noty (k. 165);

16. zobowiązania niewykonane wobec (...) określone w nocie odsetkowej nr ZO/103/2011 z dnia 24 lutego 2011 r. (k. 168, 1998):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 30%
2392	31 969,67	2010.09.13	2010.11.18	751,51	526,06
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 736,48 zł zostały zapłacone w dniu 25 marca 2011 r. (k. 170) na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 1.052,11 zł po umorzeniu 30% wartości noty (k. 169);

17. zobowiązania niewykonane wobec (...):

a) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr LB_NODU/1101/00013 z dnia 12 stycznia 2011 r. (k. 171, 2006):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 15%
FV/100357/2010/LB	26 002,67	2010.10.21	2010.11.18	259,31	220,41
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 3.985,51 zł (po uwzględnieniu dokonanej korekty) zostały zapłacone w dniach:

- 21 lutego 2011 r. kwota 1 992,76 zł (k. 174),
- 22 lutego 2011 r. kwota 1.992,75 zł (k. 173),

na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 4.688,84 zł po umorzeniu 15% wartości noty (k. 172);

b) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr LB_NODU/1103/00004 z dnia 8 marca 2011 r. (k. 178, 2026):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 15%
FV/100357/2010/LB	237,33	2010.10.21	2011.02.28	10,99	9,34
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 1.455,87 zł (po uwzględnieniu dokonanych korekt) zostały zapłacone w dniu 15 kwietnia 2011 r. (k. 180) na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 1.712,79 zł po umorzeniu 15% wartości noty (k. 179);

c) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr LB_NODU/1105/00005 z dnia 10 maja 2011 r. (k. 181 – 182, 2038 – 2039):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 15%
FV/119858/2010/LB	51 565,44	2010.12.06	2011.03.09	1 708,02	1 451,82
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 13.515,17 zł zostały zapłacone w dniach:

- 28 czerwca 2011 r. kwota 6.757,59 zł (k. 185),
- 29 czerwca 2011 r. kwota 6 757,58 zł (k. 184),

na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 15.900,21 zł po umorzeniu 15% wartości noty (k. 183);

18. zobowiązania niewykonane wobec (...):

a) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr LB_NODU/1107/00007 z dnia 11 lipca 2011 r. (k. 175, 2103):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 20%
FV/11906/2011/LB	2 463,69	2011.04.26	2011.06.22	50,02	40,02
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 1.270,76 zł zostały zapłacone w dniach:

- 20 grudnia 2011 r. kwota 635,38 zł (k. 176),
- 21 grudnia 2011 r. kwota 635,38 zł. (k. 177),

na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 1.588,45 zł po umorzeniu 20% wartości noty (k. 187);

b) zobowiązania określone w nocie odsetkowej nr LB_NODU/1109/00004 z dnia 19 września 2011 r. (k. 186, 2110):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek wg noty w zł	Odsetki po umorzeniu o 20%
FW/14029/2011/LB	913,36	2011.05.02	2011.07.15	24,07	19,26
(...) [przyp. red.: w tym miejscu wymieniono szereg faktur]					

odsetki w kwocie 2.385,10 zł (po uwzględnieniu dokonanej korekty) zostały zapłacone w dniach:

- 20 grudnia 2011 r. kwota 1.192,55 zł (k. 189),
- 21 grudnia 2011 kwota 1.192,55 zł (k. 188),

na podstawie ww. noty wystawionej na łączną kwotę 2.981,37 zł po umorzeniu 20% wartości noty (k. 187);

19. zobowiązania niewykonane wobec (...) objęte nakazem zapłaty z dnia 17 lutego 2011 r. (k. 190):

Faktura nr	Kwota faktury w zł	Termin płatności	Data zapłaty faktury	Kwota odsetek w zł
FW30/10/000002020	3 654,16	2010.10.21	2011.02.17	153,57
FW30/10/00002054	318,42	2010.10.25	2011.02.17	12,93

odsetki zostały zapłacone w dniu 7 marca 2011 r. (k. 192);

czym naruszono art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

oraz wymierzono Obwinionej karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

- 1) uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym wymierzenia Obwinionej kary upomnienia,**
- 2) na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy odstępuje od wymierzenia kary,**
- 3) utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w pozostałym zakresie.**

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 17 marca 2014 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uznała (...) pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora (...) Szpitala (...), winną naruszeń dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegających na niewykonaniu przez (...) Szpital (...) zobowiązań, w wymagalnych terminach płatności, co skutkowało zapłatą odsetek. W orzeczeniu pierwszej instancji szczegółowo wykazano kwoty poszczególnych zobowiązań, terminy ich wymagalności, kwoty odsetek naliczonych i zapłaconych ostatecznie w wyniku negocjacji z wierzycielami, których efektem było częściowe umorzenie odsetek. Wynegocjowane umorzenie odsetek mieściło się w przedziale 15% – 40%.

Komisja orzekająca pierwszej instancji wymierzyła obwinionej karę upomnienia oraz obciążyła ją obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania w sprawie.

W uzasadnieniu orzeczenia komisja orzekająca pierwszej instancji stwierdziła, że na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego w postaci not odsetkowych, dowodów zapłaty, pism częściowo umarzających naliczone odsetki oraz faktur ustalono w toku postępowania, iż obwiniona nie regulowała wymienionych w sentencji orzeczenia zobowiązań z tytułu dostaw i usług w wymagalnych terminach płatności. Skutkiem tego było naliczenie odsetek przez kontrahentów i ich zapłata przez Szpital.

W toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji oraz w trakcie rozprawy pierwszoinstancyjnej obwiniona wyjaśniała, że przyczyną nieregulowania zobowiązań w terminie było zachwianie płynności finansowej Szpitala. Było to spowodowane tym, że w roku 2010 i 2011 przychody nie pokrywały kosztów jakie były ponoszone przy prowadzeniu Szpitala. Na koniec 2010 r. wierzytelność wobec NFZ z tytułu „nadwykonań” wynosiła 12 513 126,50 zł. Tak zła

sytuacja finansowa wynikała również z fali strajków pracowniczych w latach 2006-2007 i podpisanych wówczas porozumień płacowych, gwarantujących wzrost wynagrodzeń. Porozumienia te wypowiedziane zostały w 2012 r. Dodatkowe obciążenie w kwocie 53 378 284 zł spowodowała realizacja ustawowego wzrostu wynagrodzeń w służbie zdrowia. Obwiniona wskazała również, że Szpital nie ma wpływu na zapłatę odsetek wobec kontrahentów. Są one wynikiem nierealizowania zobowiązań w terminie, co z kolei wynika z niezabezpieczenia środków w planie finansowym Szpitala. Przed zapłatą odsetek, podejmowane są negocjacje, ale ich efektem jest jedynie umorzenie części odsetek, co w przypadku obwinionej skutkowało i tak zaoszczędzeniem kwoty 46 579,91 zł przy całkowitej kwocie zapłaconych odsetek 184 302,75 zł. Kwota odsetek w stosunku do kosztów Szpitala w roku 2011 jest znikoma, a zapłata zaległych zobowiązań wraz z odsetkami zawsze jest dokonywana pod groźbą zerwania umów i przerwania dostaw oraz postępowań sądowych skutkujących dodatkowymi kosztami.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień komisja orzekająca pierwszej instancji stwierdziła, że zmierzają one do zakwestionowania winy obwinionej, nie podważały zaś ustaleń faktycznych poczynionych przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji. Komisja orzekająca pierwszej instancji uznała, że wskazywane przez obwinioną okoliczności – jakkolwiek ważne – nie mogą stanowić podstawy uniewinnienia obwinionej. Komisja przywołała art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, określający nakaz dokonywania wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Działanie wbrew temu nakazowi wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeżeli skutkuje zapłatą odsetek.

W ocenie Komisji orzekającej pierwszej instancji wina obwinionej w niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości. Z powołaniem na zgromadzony w sprawie materiał dowodowy w postaci bilansów oraz rachunków zysków i strat za lata 2009 – 2011 Komisja stwierdziła, że o ile Szpital rzeczywiście odnotowywał wielomilionowe straty, a na koniec roku posiadał wielomilionowe zobowiązania wymagalne, to w tym czasie dokonywał wydatków inwestycyjnych i remontowych, a ponadto na rachunkach bankowych znajdowały się środki w bardzo wysokich kwotach. Wysokie kwoty pozostawały nawet po zapłacie wynagrodzeń i pochodnych. W tej sytuacji niezrozumiałym, w oce-

nie Komisji orzekającej pierwszej instancji, jest nieregulowanie zobowiązań, chociażby tych o niewielkich kwotach, co pozwoliłoby na ograniczenie negatywnych skutków w postaci konieczności zapłaty od nich odsetek.

Wymierzając obwinionej karę, Komisja orzekająca pierwszej instancji wzięła pod uwagę mnogość i powtarzalność przypisanych obwinionej czynów, wartość nieuregulowanych w terminach zobowiązań i długość opóźnień, wysoką kwotę uszczuplonych środków publicznych z tytułu zapłaty odsetek, ale także trudną sytuację finansową Szpitala, występowanie o umorzenie odsetek, podejmowanie działań w celu zyskania dodatkowych środków finansowych, dotychczasową niekaralność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz pozytywną opinię o sposobie wywiązywania się z obowiązków służbowych.

Obwiniona odwołała się od orzeczenia pierwszej instancji pismem z dnia 24 kwietnia 2014 r. żądając uchylenia orzeczenia i uniewinnienia jej od postawionego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Orzeczeniu pierwszej instancji odwołująca się zarzuciła:

- 1) naruszenie art. 27 ust. 2 i art. 28 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że Komisja orzekająca pierwszej instancji przy orzekaniu nie wzięła pod uwagę wagi naruszonych obowiązków oraz sposobu i okoliczności ich naruszenia, a konkretnie faktu, że w 2007 r. w Szpitalu wybuchły strajki personelu medycznego, co uniemożliwiło prawidłowe kierowanie jednostką i planowanie wydatków, a to z kolei spowodowało także generowanie zadłużenia w kolejnych latach, w tym w 2010 i 2011 roku,
- 2) sprzeczność ustaleń z zebrany materiał dowodowy, poprzez przyjęcie, że Szpital przez cały czas posiadał na rachunku bankowym środki niezbędne do uregulowania zobowiązań w terminie,
- 3) pominięcie przy orzekaniu faktu, że działała ona w warunkach przymusu ustawowego wynikającego z art. 7 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej i z art. 30 ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentysty, które nakazywały przyjmowanie pacjentów w sytuacji, gdy zagrożone jest życie i zdrowie pacjenta.

W uzasadnieniu obwiniona podniosła, iż Komisja orzekająca pierwszej instancji nie uwzględniła faktu, że w wyniku strajku lekarzy została zobowiązana do corocznej waloryzacji wynagrodzeń lekarzy. W 2010 r. była zmuszona dokonać jednorazowej waloryzacji tych wynagrodzeń. Ponieważ

Szpital nie ma odpowiednio dużych środków finansowych, nie jest możliwe utrzymanie zabezpieczenia płac i terminowe regulowanie zobowiązań wobec dostawców. Część środków musiała być zatrzymywana na wypadek niespodziewanej konieczności zakupu leków lub wyrobów medycznych. Nakaz wynikający z ustawy o zakładach opieki zdrowotnej oraz ustawy o zawodzie lekarza skutkował wykonaniem świadczeń zdrowotnych ponad limit określony w umowach z NFZ. Na dzień 31 grudnia 2011 r. niezapłacone „nadwykonania” stanowiły kwotę 8 044 670,14 zł.

Obwiniona zarzuciła Komisji orzekającej pierwszej instancji sprzeczność w ustaleniach, bowiem z jednej strony wskazała ona na wielomilionowe roczne straty, które ponosił Szpital, a z drugiej postawiła zarzuty o dokonywaniu remontów i inwestycji oraz nieregulowania zobowiązań przy posiadaniu środków na rachunku bankowym. Obwiniona wskazała, że wydatki inwestycyjne i remontowe były niezbędne, bowiem w innym przypadku doszłoby do zamknięcia poszczególnych pomieszczeń szpitalnych, a być może całego Szpitala. Terminowe regulowanie zobowiązań wobec dostawców oznaczałoby natomiast nieterminową realizację zobowiązań z tytułu wynagrodzeń i kredytów, co rodziłoby skutki znacznie poważniejsze niż sama zapłata odsetek.

Obwiniona wskazała również, że w podobnej sprawie Główna Komisja Orzekająca uwolniła ją od odpowiedzialności, wydając orzeczenie o uniewinnieniu w dniu 19 stycznia 2012 r. (sygn. BDF1/4900/116/124/11/38880).

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą obwiniona podtrzymała twierdzenia przedstawione w odwołaniu oraz przedstawiła dodatkowe dane dotyczące działalności Szpitala, w szczególności odnoszące się do liczby pacjentów objętych świadczeniami, ilości świadczeń wykonanych w odniesieniu do limitów z kontraktów z NFZ, zatrudnienia, wynagrodzeń oraz przychodów i kosztów działania oraz wycen stosowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Zastępca Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych wносиła o odstąpienie od wymierzania obwinionej kary.

Rozpoznając sprawę Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje.

W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca zobowiązana była rozważyć stan prawny, który przyjęty zostanie za podstawę wydawanego w sprawie

rozstrzygnięcia. Stosownie bowiem do art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, 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. Przepis powyższy ma zastosowanie nie tylko do ustawy będącej podstawą wydawania orzeczenia przez organy orzekające (tj. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), ale również do wszystkich ustaw szczególnych, mających znaczenie dla rozpoznania postawionego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W dniu 11 lutego 2012 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dokonana ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1429). Przywołana ustawa w zasadniczy sposób zmieniła sposób uregulowania zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustawa, pozostawiając podstawową zasadę odpowiedzialności, polegającą na konieczności przypisania sprawcy winy w czasie popełnienia czynu, zrezygnowała z rozróżniania działań umyślnych i nieumyślnych oraz regulowania wynikających z tego konsekwencji. Mimo niezmienionego katalogu kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, modyfikacji uległy zasady ich wymiaru. Wszystkie te elementy muszą zostać rozważone przy podejmowaniu decyzji o wyborze stanu prawnego będącego podstawą oceny działania obwinionego.

Główna Komisja Orzekająca potwierdziła w tym zakresie ustalenia Komisji orzekającej pierwszej instancji i uznała, że zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, rozpoznana sprawę na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu orzekania. W ocenie GKO przemawia za tym przede wszystkim fakt, iż obwiniona jest osobą mieszczącą się w kręgu osób odpowiadających za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zarówno w dotychczasowym, jak i w zmienionym stanie prawnym, a zakres przedmiotowy czynów przypisanych obwinionej orzeczeniem pierwszej instancji nie uległ zmianie (zmiana art. 16 ust. 1 w zakresie, w jakim kwalifikacja ta dotyczy zarzutów przypisanych obwinionej miała charakter redakcyjny), nie zmieniły się również przepisy kształtujące

sytuację obwinionej jeżeli chodzi o podstawowe zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania odwołania Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie uzasadnia podstawowego wniosku przedstawionego w złożonym w sprawie odwołaniu, tj. uniewinnienia obwinionej.

Główna Komisja Orzekająca w pierwszej kolejności postanowiła zauważyć, że zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, członkowie komisji orzekających i Główniej Komisji Orzekającej są niezawisli w zakresie orzekania i podlegają tylko przepisom prawa. Przepis ten formułuje zasadę niezawisłości członków komisji orzekającej w zakresie orzekania. Polega ona *„na pełnej niezależności od wszelkich wpływów i nacisków zewnętrznych oraz na uwolnieniu członka komisji od obawy przed osobistymi konsekwencjami z powodu wydawanego orzeczenia”* (zob. T. Robaczyński, P. Gryśka, *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa, 2006 r., str. 253). *„Niezawisłość członków komisji w zakresie orzekania i podlegania wyłącznie ustawom oznacza także obowiązek przestrzegania prawa i działania w ustalonych przez prawo granicach. (...) Komisja orzekająca działa w zorganizowanym systemie organów realizujących zadania ustawy o finansach publicznych w zakresie respektowania dyscypliny w gospodarce finansowej jednostek”* (zob. L. Lipiec, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Lex, Warszawa, 2012 r., str. 464). Jak stwierdziła Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 21 października 2002 r. (DF/GKO/Odw.-139/176/02, LEX nr 80006): *„Członków komisji orzekającej obowiązuje podporządkowanie się ustawom, prawu. Woluntarystyczne, „wybiórcze” stosowanie prawa przez organ orzekający musi być postrzegane i oceniane jest jako działalność dysfunkcjonalna, niwecząca efekty pracy nad dyscyplinowaniem osób odpowiedzialnych za realizację zadań publicznych w ramach obowiązującego porządku prawnego. Jest działaniem wbrew obowiązkowi określonemu w art. 163 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (obecnie art. 45 ust. 1 – dop. GKO) i może być ocenione jako rażąco niedbałe wykonanie obowiązków członka komisji orzekającej. Sytuacja taka jest niedopuszczalna także ze względu na zachowanie społecznego poczucia sprawiedliwości i zaufania obywateli do prawa i pracy organów orzekających.”*

Powyższe oznacza, że ocena działania obwinionej w niniejszej sprawie musi być dokonana wyłącznie na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Główna Komisja Orzekająca zdaje sobie sprawę z trudnej sytuacji poszczególnych placówek ochrony zdrowia i ich sytuacji finansowej. Musi jednak uwzględnić, że zasady gospodarki finansowej określone w obowiązujących przepisach prawa nie wprowadzają rozróżnienia w zależności od sfery działania poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych.

Z powyższego względu GKO w pełni potwierdziła ustalenia Komisji orzekającej pierwszej instancji co do faktu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez obwinioną. Niewykonanie zobowiązań ciążących na jednostce sektora finansów publicznych, których skutkiem jest zapłata odsetek stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W tym zakresie Główna Komisja Orzekająca potwierdza ustalenia Komisji orzekającej pierwszej instancji zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia a odnoszące się do oceny prawnej postawionych przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji zarzutów. Okoliczności i zarzuty podniesione w złożonym w sprawie odwołaniu, oraz przedstawione na rozprawie odwoławczej, nie mogą zmienić powyższej oceny, mają natomiast wpływ na ocenę czynu w zakresie kary wymierzonej obwinionej.

Nie zasługuje również na uwzględnienie zarzut, iż w analogicznej sprawie Główna Komisja Orzekająca uwolniła obwinioną od odpowiedzialności, wydając orzeczenie o uniewinnieniu w dniu 19 stycznia 2012 r. (sygn.. BDF1/4900/116/124/11/38880). Nie kwestionując faktu wydania powyższego orzeczenia GKO zwraca uwagę, iż dotyczyło ono zarzutów z roku 2007 w sytuacji, gdy obwiniona objęła obowiązki dyrektora (...) Szpitala (...) 28 listopada 2006 r., przejmując zarządzanie poważnie zadłużoną jednostką. Sytuacja obecna jest inna, bowiem obwiniona zarządza jednostką już niemal 8 lat, a przyczyny wzrastania zadłużenia wskazywane w odwołaniu zaistniały już w czasie pełnienia przez nią funkcji dyrektora. Nie oceniając sytuacji przymusu, jaka zaistniała w roku 2007, Główna Komisja Orzekająca zauważa, że strajk lekarzy w roku 2007 (wskazywany w odwołaniu – na str. 2 – jako przyczyna zachwiania równowagi finansowej Szpitala) zaistniał w czasie kierowania jednostką przez obwinioną. GKO nie podważa negatywnych skutków, jakie on wywarł. Nie kwestionuje również działań obwinionej zmierzających do usuwania konsekwencji tamtych decyzji (zmniejszanie zatrudnienia, przechodzenie na umowy cywilno-prawne, zamawianie świadczenia usług w miej-

sce zatrudniania pracowników, co przynosi znaczne oszczędności). Główna Komisja Orzekająca uznaje jednak, że powyższa sytuacja – różnicująca ocenę działań obwinionej w stosunku do stycznia 2012 r. – nie może skutkować orzeczeniem o braku winy.

Również wybrany sposób realizacji zaległych zobowiązań (gdzie płacono zobowiązania najstarsze, bez względu na ich kwotę, po wypłacie wynagrodzeń i zapłacie świadczeń publicznoprawnych oraz pozostawieniu pewnej kwoty na wydatki nieprzewidziane) pozostaje poza oceną organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwiniona, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, jest uprawniona i zobowiązana do zarządzania jej gospodarką finansową. Wybrany sposób postępowania w tym zakresie jest na pewno przejrzysty (nie faworyzuje wierzycieli), nie wiadomo natomiast, czy jest optymalny z punktu widzenia kwoty odsetek płaconych za zaległości.

Główna Komisja Orzekająca wzięła natomiast wszystkie okoliczności podniesione przez obwinioną rozstrzygając w kwestii wymierzenia jej kary. GKO uwzględniła treść art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia. Główna Komisja Orzekająca uznała, że zakres działań podejmowanych przez obwinioną, będących często działaniami niepopularnymi i rodzącymi konflikty na linii pracodawca – pracownicy uzasadnia odstępianie od wymierzenia jej kary. Wpływ na takie orzeczenie miały również podjęte negocjacje z wierzycielami skutkujące zmniejszeniem zapłaconych odsetek. GKO uwzględniła dane przedstawione przez obwinioną dotyczące zmniejszenia zatrudnienia i kosztów funkcjonowania jednostki. Powyższe działania obwinionej, jakkolwiek nie mogą wyłączać winy za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, muszą jednak zostać uwzględnione w zakresie orzekania o karze.

Z tych względów Główna Komisja Orzekająca uchyliła zaskarżone orzeczenie w zakresie wymierzenia obwinionej kary upomnienia i, na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odstąpiła od wymierzania jej kary. Za powyższym rozstrzygnię-

ciem przemawiał również wniosek zastępcy Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych, złożony na rozprawie odwoławczej. Główna Komisja Orzekająca uznała, że skoro także oskarżyciel w sprawie uznał, że nie ma podstaw, aby obwinionej wymierzać karę, rozstrzygnięcie takie znajduje tym bardziej uzasadnienie.

GKO zwróciła także uwagę na pozytywną opinię o obwinionej, jaka znajduje się w aktach sprawy. Opinia ta wystawiona została przez Marszałka Województwa (...), a więc ten sam organ, który złożył w sprawie zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w niniejszej sprawie i który jest organem założycielskim Szpitala. Oznacza to, że działania i sposób kierowania jednostką jest również doceniany przez podmiot nadzorujący, mimo, iż dostrzega on także naruszenia prawa w tym obszarze.

Z powyższych względów Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.

III. Orzeczenia sądów administracyjnych

12.

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

z dnia 27 marca 2014 r.,

sygn. akt V SA/Wa 1933/13

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA - Andrzej Kania (spr.),

Sędzia WSA - Izabella Janson,

Sędzia WSA - Dorota Mydlowska,

Protokolant st. specjalista - Małgorzata Broniarek,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 marca 2014 r. sprawy ze skargi G. S. na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia ... stycznia 2013 r., nr ... w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

oddala skargę

UZASADNIENIE

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Ł. zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł., iż w wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej, przeprowadzonej przez Regionalną Izbę

Obrachunkową w Ł., w Gminie P. ujawniono nieprawidłowości wskazujące na możliwość popełnienia czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych skierował do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł. (dalej: RKO), wniosek o ukaranie karą nagany Wójta Gminy P. G. S. (dalej: Skarżący).

RKO orzeczeniem z dnia... kwietnia 2010 r., nr ..., uznała Skarżącego :

1. odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu określonego w:

- a) art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114 ze zm., dalej: u.o.n.d.f.p.), polegającego na dokonaniu wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia, poprzez dokonanie wydatku z budżetu Gminy P.:
 - w dniu ... stycznia 2007 r., w dziale 900, rozdziale 90015, § 6050 w wysokości ... zł

- na podstawie umowy z dnia ... listopada 2006 r. Nr ... zawartej z M. W. na opracowanie projektu technicznego rozbudowy linii napowietrznej oświetlenia ulicznego o odcinek linii kablowej ze słupami dla oświetlenia Kościoła w P. na dz. Nr 464;

- w dniach ... sierpnia 2007 r., ... grudnia 2007 r., w dziale 900, rozdziale 90015, § 4270 w wysokości ... zł oraz w dniu ... lutego 2008 r., w dziale 700, rozdziale 70095, § 6050 w wysokości ... zł, na podstawie umowy nr ... z dnia ... stycznia 2007 r. zawartej z Przedsiębiorstwem Wielobranżowym Związku Gmin Ziemi W. „...” z W. na wykonanie rozbudowy linii napowietrznej oświetlenia ulicznego o odcinek linii kablowej ze słupami przy Kościele w P.,

tj. z naruszeniem art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych);

- b) art. 15 u.o.n.d.f.p., polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, w związku z zawarciem w dniu ... stycznia 2009 r. przez Gminę P. porozumienia z I. S.A. z siedzibą w K., Oddział w Ł., dotyczącego spłaty w 2009 roku kredytu w kwocie ... zł, zaciągniętego umową Nr ... z dnia ... stycznia 2008 r. w wysokości ... zł na pokrycie przejściowego deficytu budżetu jednostki

samorządu terytorialnego, mimo braku podjęcia stosownej uchwały przez Radę Gminy, tj. z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym);

c) art. 16 ust. 1 u.o.n.d.f.p., polegającego na niewykonaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, w wyniku czego Gmina P. zapłaciła odsetki za zwłokę oraz inne opłaty, co dotyczyło zobowiązań z tytułu:

- zaciągniętego umową Nr ... z dnia ... stycznia 2008 r. z I. S.A. z siedzibą w K., Oddział w Ł., kredytu w wysokości ... zł na pokrycie przejściowego deficytu budżetowego jednostki samorządu terytorialnego - łączna kwota odsetek za zwłokę zapłaconych w 2009 roku wyniosła ... zł,
- zaciągniętych w latach poprzednich kredytów długoterminowych w bankach I. w W. - Nr umowy ..., Nr ..., Nr ... i B. S.A. Oddział w K. (obecnie B. S.A. Oddział w K.) - łączna kwota odsetek za zwłokę od nieterminowych wpłat zapłacona w latach 2007-2008 wyniosła ... zł;
- zobowiązań wobec wierzycieli:
 - P. - odsetki w wysokości ... zł, zapłacono w dniu ... października 2007 r. z tytułu niezapłaconych faktur za okres od maja do sierpnia 2007 r., odsetek naliczonych na dzień ... października 2007 r. i zobowiązań wynikających z not odsetkowych z dnia ... grudnia 2005 r., z dnia ... grudnia 2006 r. i z dnia ... czerwca 2007 r. na łączną kwotę ... zł, w tym odsetki na kwotę ... zł w trzech ratach płatnych w okresie od dnia ... października do dnia ... października 2007 r.,
 - Przedsiębiorstwa K. w W. - odsetki na kwotę ... zł zapłacono w dniu ... grudnia 2007 r. za faktury za okres od stycznia do czerwca 2007 r., na podstawie wezwania o zapłatę z dnia ... października 2007 r. (data wpływu) oraz ostateczne wezwanie przedsądowe z dnia ... grudnia 2007 r.,
 - Firmy P. z W. - odsetki na kwotę ... zł zapłacono w dniu ... lutego 2008 r. tytułem zapłaty za fakturę nr ..., której termin zapłaty upłynął ... lutego 2007 r. oraz odsetek od nieterminowych zapłat faktur nr ... i ..., na podstawie noty odsetkowej nr ... z dnia 23 listopada 2007 r.,
 - Zakładu E. - odsetki na kwotę ... zł zapłacono w dniu ... marca 2008 r. tytułem nieterminowych wpłat należności za faktury z dni: ... i ... grudnia 2007 r., odsetki na kwotę ... zł zapłacono w dniu ... grudnia 2008 r. tytułem nieterminowych wpłat należności za faktury z dni: ...

- grudnia 2007 r., ... kwietnia 2008 r., ... czerwca 2008 r. ,... czerwca 2008 r. , ... sierpnia 2008 r., ... października 2008 r. ,... października 2008 r.
- Starostwa Powiatowego w W. - odsetki na kwotę ... zł zapłacono w dniu ... maja 2008 r. tytułem zaległej opłaty za użytkowanie wieczyste działek Skarbu Państwa o numerach: [...]. Zapłaty dokonano na podstawie zawiadomienia o wypowiedzeniu aktualizacji opłat z dnia ... grudnia 2007 r.,
 - radcy prawnego D. N. z W. - odsetki na kwotę ... zł zapłacono w dniu ... maja 2008 r. na podstawie wezwania do zapłaty z dnia ... maja 2008 r., w związku z wyrokiem Sądu Okręgowego w S. w sprawie z powództwa „...” sp. jawna przeciwko Gminie P. Na ww. kwotę składały się koszty zastępstwa procesowego ... zł, koszty procesu w postępowaniu I instancji ... zł, odsetki ... zł od kwoty ... zł od dnia ... września 2007 r. do ... lutego 2008 r., należność główna ... zł, odsetki ... zł od kwoty ... zł za okres od ... września 2007 r. Do... maja 2008 r.,
 - Urzędu Skarbowego w W. - odsetki na kwotę ... zł zapłacono w dniu ... czerwca 2008 r., koszty upomnienia ... zł tytułem zaległego podatku VAT za miesiąc kwiecień 2008 r. Zapłaty dokonano na podstawie upomnienia nr ... z dnia ... maja 2008 r.,
 - Urzędu Marszałkowskiego w Ł. - odsetki na kwotę ... zł zapłacono w dniu ...października 2008 r. tytułem zaległej opłaty za korzystanie ze środowiska za I półrocze 2008 roku. Zapłaty dokonano na podstawie postanowienia wydanego przez Marszałka Województwa Ł. nr ... z dnia ... października 2008 r. o sposobie zarachowania dokonanej przez Urząd Gminy wpłaty z dnia ... października;
2. odpowiedzialnym za umyślne naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu określonego w art. 14 pkt 1-3 u.o.n.d.f.p., polegającego na nieterminowym opłacaniu przez Gminę P. składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i składek na Fundusz Pracy za następujące okresy rozliczeniowe:
- 2007 rok:
- miesiąc luty 2007 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ...zł,
 - miesiąc marzec 2007 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,

- miesiąc kwiecień 2007 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,
- miesiąc czerwiec 2007 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,
- miesiąc lipiec 2007 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,
- miesiąc sierpień 2007 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,
- miesiąc wrzesień 2007 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,
- miesiąc październik 2007 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,
- miesiąc listopad 2007 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,
- miesiąc grudzień 2007r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,

2008 rok:

- miesiąc styczeń 2008 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,
- miesiąc marzec 2008 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,
- miesiąc kwiecień 2008 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ...zł,
- miesiąc maj 2008 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,

- miesiąc czerwiec 2008 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,
- miesiąc lipiec 2008 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,
- miesiąc sierpień 2008 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,
- miesiąc wrzesień 2008 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości .. zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,
- miesiąc październik 2008 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,
- miesiąc listopad 2008 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,
- miesiąc grudzień 2008 r. - składka z tytułu ubezpieczenia społecznego w wysokości ... zł, składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w wysokości ... zł, składka z tytułu Funduszu Pracy ... zł,

tj. z naruszeniem art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz.74 ze zm.; dalej: u.s.u.s.), art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej) i art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.; dalej: ustawa o promocji zatrudnienia).

Za przypisane Skarżącemu czyny, RKO wymierzyła karę nagany oraz obciążyła Skarżącego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości ... zł. Ponadto orzeczeniem tym RKO uniewinniła G. S. od zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 16 u.o.n.d.f.p. w odniesieniu do niewykonywania zobowiązań, którego następstwem była zapłata odsetek dotyczących :

- Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych o odsetki na kwotę ...zł,
- P. sp. z o.o. - odsetki na kwotę ...zł.

Pismem z ... czerwca 2010 r. obwiniony wniósł odwołanie od ww. Orzeczenia do Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: GKO). W odwołaniu wniesiono o:

1. uniewinnienie obwinionego od zarzutu naruszenia art. 11 ust. 1 uondfp;
2. umorzenie postępowania w zakresie naruszenia art. 14 pkt 1-3, art. 15. art. 16 ust. 1 u.o.n.d.f.p., na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 u.o.n.d.f.p. ze względu na znikomą społeczną szkodliwość dla finansów publicznych.

Postanowieniem z ... września 2010 r., sygn. akt: ..., GKO odmówiła przyjęcia złożonego środka zaskarżenia uznając, że odwołanie zostało złożone przez osobę nieuprawnioną z uwagi na brak stosownego upoważnienia.

Powyższe postanowienie zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z 1 czerwca 2011 r., sygn. akt V SA/Wa 2773/10, uchylił zaskarżone postanowienie uznając, że należało zwrócić się do Skarżącego z zapytaniem czy wnosi odwołanie, a w związku z tym wezwać do uzupełnienia braku formalnego przez złożenie podpisu pod odwołaniem lub nadesłanie stosownego pełnomocnictwa dla adwokata do złożenia odwołania.

GKO orzeczeniem z dnia ... stycznia 2012 r., sygn. akt ...

1. uchyliła orzeczenie RKO w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 i art. 14 pkt 1-3 u.o.n.d.f.p.;
2. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 u.o.n.d.f.p. uniewinniła Skarżącego od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 u.o.n.d.f.p.
3. uznała Skarżącego winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienia czynów określonych w art. 14 pkt 1-3 u.o.n.d.f.p., polegającego na nieterminowym opłacaniu przez Gminę P. składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i składek na Fundusz Pracy za okresy rozliczeniowe dotyczące 2007 r. oraz 2008 r.
4. w pozostałym zaskarżonym zakresie utrzymała w mocy orzeczenie RKO.

Na powyższe orzeczenie GKO Skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który w następstwie jej rozpatrzenia wyrokiem z dnia 25 lipca 2012 r. o sygn. akt V SA/Wa 978/12 uchylił zaskarżone orzeczenie GKO.

Sąd wskazał, że uzasadnienie orzeczenia w sposób bardzo lakoniczny odnosi się do kwestii dot. twierdzeń Skarżącego, że z chwilą objęcia stanowiska

wójta w końcu 2006 r. zastał bardzo trudną sytuację budżetową i zaległości w opłacaniu składek ZUS oraz opłacanie odsetek za regulowanie innych należności z opóźnieniem były spowodowane tymi właśnie problemami, a nie rozmyślnym działaniem Obwinionego. WSA wskazał, że organ I instancji przeprowadził na wniosek Skarżącego dowody na tę okoliczność z zeznań Skarbnika Gminy P. oraz Przewodniczącego Rady Gminy, jednak zeznania te nie zostały poddane dokładnej analizie, co czyni zasadnym zarzut naruszenia art. 89 ustawy. Brak jest rozważań związanych z osobą Skarżącego, organ odnosi się tylko do popełnionych czynów. Brak jest np. ustaleń jaka była sytuacja budżetowa Gminy P. po roku 2008, czy rzeczywiście poprawił się stan finansów i nie dochodziło w latach 2009 i 2010 do opóźnień w opłacaniu należności na rzecz ZUS.

Sąd w uzasadnieniu wskazał również, że za nietrafny należy uznać zarzut Skarżącego dot. naruszenia art. 131 ustawy. GKO skorygowała jedynie opis przypisanego Obwinionemu czynu, jednak przy niezmienionej kwalifikacji prawnej, tj. w ramach art. 15 ustawy. WSA wskazał aby przy ponownym rozpoznaniu sprawy GKO ponownie oceniła, czy, biorąc pod uwagę te ustalenia kara nagany wymierzona przez organ I instancji jest karą adekwatną.

GKO po ponownym rozpatrzeniu odwołania Skarżącego orzeczeniem z [...] stycznia 2013 r., sygn. akt ...:

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 u.o.n.d.f.p. uchyliła zaskarżone orzeczenie RKO w zakresie naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 i art. 14 pkt 1-3 u.o.n.d.f.p.;
2. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 u.o.n.d.f.p. uniewinniła Skarżącego od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 u.o.n.d.f.p.;
3. uznała Skarżącego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 14 pkt 1-3 u.o.n.d.f.p. polegającego na nieterminowym opłaceniu przez Gminę P. składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i składek na Fundusz Pracy za następujące okresy rozliczeniowe:

2007 rok:

- [...]

tj. z naruszeniem art. 47 ust. 1 pkt 2 u.s.u.s., art. 87 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej i art. 107 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

4. W pozostałym zakresie utrzymała w mocy orzeczenie RKO.

W uzasadnieniu orzeczenia GKO wskazała, że Skarżący pełnił funkcję Wójta Gminy od ... października 2005 r., (został wyznaczony na tę funkcję przez Prezesa Rady Ministrów), natomiast z dniem ... grudnia 2005 r. został nawiązany stosunek pracy na podstawie wyboru (Skarżący został wybrany w wyborach bezpośrednich w dniu ... grudnia 2005 roku). Z dniem ... grudnia 2006 roku ponownie nawiązano ze Skarżącym stosunek pracy na podstawie wyborów powszechnych.

Opierając się na analizie danych zamieszczonych na stronach internetowych Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl/ w zakładce: Działalność, Finanse Publiczne, Budżet Sektora Finansów Publicznych, Samorząd Terytorialny, Sprawozdania budżetowe /dane od roku 2012/ oraz Archiwum BIP, Samorząd terytorialny, Sprawozdania budżetowe /dane do roku 2011/) GKO stwierdziła, że w 2005 roku, w którym Skarżący pełnił funkcję wójta budżet Gminy P. zamknął się nadwyżką w kwocie .. tys. zł. W roku 2006 budżet Gminy P. zamknął się już deficytem w wysokości ...tys. zł. W kolejnych 2 latach deficyt ulegał pogłębieniu i wyniósł w 2007 r. ... tys. zł, w 2008 r. ... tys. zł. Zobowiązania według kategorii dłużnych w relacji do dochodów ogółem kształtowały się na poziomie ...% w 2005 roku (przy ustawowym ograniczeniu wynoszącym 60%). W kolejnych latach relacja ta kształtowała się na poziomie odpowiednio: 2006r .- 21%, 2007 r. - 29%, 2008 r. -36%. W tym samym okresie czasu znacznie wzrosły wydatki inwestycyjne. W 2006 r. wydatki inwestycyjne wynosiły 993 tys. zł, w 2007 roku 2.063 tys. zł, w 2008 roku już ... tys. zł.

GKO wyjaśniła, że w 2007 roku Gmina P. udzieliła ulg jak również obniżyła górne stawki podatków na łączną kwotę ... zł co stanowiło 12,2% dochodów własnych gminy, w 2008 roku na łączną kwotę ... zł, co stanowiło 7,2% ogółu zrealizowanych dochodów własnych. Podniosła, że w wyniku decyzji właściwych organów gminy do budżety Gminy P. w ciągu tych dwóch lat nie wpłynęła kwota ... zł.

GKO podkreślała, że od czasu objęcia funkcji wójta przez Skarżącego do momentu, w którym popełnił najwcześniejsze z zarzucanych czynów upłynął ponad rok. Ponadto okres, w którym popełniał zarzucane czyny był bardzo długi. W tym czasie Skarżący był odpowiedzialny za całokształt gospodarki finansowej gminy. Prowadząc tę gospodarkę, powinien tak kształtować zobowiązania gminy, aby móc w terminie je regulować. W sytuacji niewystarczających środków na regulowanie wcześniejszych i bieżących zobowiązań,

Wójt powinien ograniczyć zaciągane zobowiązania (powinien także ewentualnie rozważyć restrukturyzację zatrudnienia) tak aby regulować zobowiązania Gminy w terminie. Jak wynika z danych dotyczących wykonania budżety Gminy P., wydatki na wynagrodzenia (bez wydatków na wynagrodzenia w działach dotyczących Oświaty i wychowania jak również Edukacyjnej Opieki Wychowawczej) wzrosły w 2008 roku w porównaniu do 2007 roku o ...% W ocenie GKO od czasu powołania Skarżącego na funkcję Wójta Gminy do czasu popełnienia przypisanych mu czynów upłynął czas wystarczający do ustalenia istniejących zobowiązań i podjęcia kroków, w celu ograniczenia zobowiązań do poziomu umożliwiającego regulowanie ich w terminie.

W odniesieniu do okoliczności, że gmina znajdowała się w trudnej sytuacji finansowej wskutek przejścia Zespołu Obsługi Placówek Oświatowo-Wychowawczych wraz z jego zobowiązaniami, GKO uznała, że Skarżący posiadał wiedzę o tych zobowiązaniach tym bardziej, że zlikwidowana jednostka była jednostką organizacyjną gminy. Ponadto na mocy przepisu art. 34a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, organ prowadzący szkołę lub placówkę, w tym przypadku jednostka samorządu terytorialnego, sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów.

GKO stwierdziła, że opłata składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i na Fundusz Pracy jest wydatkiem przewidywalnym, planowanym i cyklicznym, a co najważniejsze obowiązkiem ustawowym. Zdaniem komisji orzekającej, czynów popełnionych przez Skarżącego nie cechuje znikoma szkodliwość dla finansów publicznych. Postępowanie wykazało, że naruszone zostały tryby regulowania należności określone w przepisach prawa materialnego. Z tego powodu oraz z uwagi na fakt, że naruszenia trwały przez 2 lata uznać należy, że stopień szkodliwości tych czynów dla ładu finansów publicznych był znaczny.

GKO przyjęła, że Skarżący nie dołożył należytej staranności, aby regulować należne składki w terminach ustawowych jak również, aby nie dopuścić do powstania odsetek za zwłokę z tytułu regulowania zaciągniętych zobowiązań po terminie. W szczególności materiał dowodowy poddany analizie nie wykazał, aby Skarżący negocjował z wierzycielami przesunięcie terminów płatności. Dokumentacja zebrana w sprawie dowodzi, że Skarżący zaciągał zobowiązania i podpisywał umowy na wykonanie zadań nie wymagających natychmiastowej realizacji (np. dla ochrony zdrowia i życia ludzi, usuwanie

skutków klęski żywiołowe, czy innego zdarzenia losowego, którego nie można było przewidzieć) nie bacząc, że bezwzględne pierwszeństwo terminowej realizacji mają zobowiązania ustawowe. GKO nie zakwestionowała ogółu działań Skarżącego w kierunku poprawy stanu finansów gminy. Nie zmienia to jednak faktu, że „uzdrawianie finansów” nie może się odbywać niezgodnie z obowiązującymi przepisami, to znaczy kosztem realizacji obowiązku opłacania wymagalnych zobowiązań ustawowych, nieregulowania innych wymagalnych zobowiązań, albo zaciągania zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia.

GKO zauważyła, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przewidziane w art. 14 pkt 1 - 3 ustawy, nie musi wywoływać skutków finansowych w postaci odsetek, kar lub opłat. Penalizacją objęto nieterminowe regulowanie należności takich jak składki na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, na Fundusz Pracy i to niezależnie od okresu zwłoki w zapłacie tych należności. Wobec powyższej konstrukcji odpowiedzialności za naruszenie z art. 14 pkt 1-3 ustawy bez istotnego znaczenia dla oceny stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest stosunkowo niewielka, jak wykazuje Skarżący, kwota odsetek zapłaconych z tytułu opóźnienia w opłacaniu składek. Podkreśliła, że zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych niewywołującego skutków finansowych uwzględnia się w szczególności wagę naruszonych obowiązków oraz sposób i okoliczności ich naruszenia. Przy tej ocenie nie uwzględnia się natomiast wysokości uszczuplonych środków publicznych, powstałych w wyniku nieterminowej płatności należności. W rozpatrywanej sprawie nieterminowe regulowanie przez gminę należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy cechuje znaczna szkodliwość dla finansów publicznych, wynikająca z faktu, że naruszenia te trwały nieprzerwanie przez 2 lata, a okres opóźnień w płatnościach składek, jak wynika z okoliczności faktycznych rozpoznawanej sprawy, nie był nieznaczny i wynosił 70 dni w przypadku części składek za kwiecień 2008 r., 67 dni w przypadku składek za marzec 2008 r., a w pozostałych miesiącach od 2 dni do 56 dni. Szkodliwość dla finansów publicznych wynika nie tylko z czasu poszczególnych opóźnień, ale stąd, że Skarżący niejako z założenia nie opłacał składek w terminie. Nawet, jeśli - jak postuluje Pełnomocnik Skarżącego - poszczególne czyny rozpatrywać indywidualnie, to w odniesieniu do każdego z nich można stwierdzić, że każdemu czynowi towarzyszyło z góry powzięte postanowienie, że składki nie będą opłacone terminowo. Nie można zatem

powiedzieć, że którekolwiek z poszczególnych zachowań charakteryzowało się znikomą szkodliwością dla finansów publicznych.

W zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy GKO wskazała, że zgodnie z art. 82 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zaciągnięte przez jednostkę samorządu terytorialnego kredyty i pożyczki przeznaczone na sfinansowanie przejściowego deficytu tej jednostki podlegają spłacie w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte. W rozpoznawanej sprawie Gmina P. zaciągnęła kredyt w 2008 roku, natomiast spłacony został na mocy porozumienia z Bankiem w ... ratach w 2009 roku. W ocenie GKO, Skarżący, spłacając kredyt krótkoterminowy w 2009 roku naruszył wyłącznie art. 82 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w związku z czym naruszenie tego właśnie przepisu winno być oceniane. Obwiniony, regulując kredyt w 2009 roku, przekroczył zakres upoważnienia do zaciągnięcia ww. zobowiązania, który wyznacza art. 82 ust. 2 ustawy, bowiem kredyt powinien być spłacony w roku, w którym został zaciągnięty, to jest w 2008. Okoliczności te, którym nie zaprzecza Skarżący, pozwalają na przyjęcie, że nastąpiło naruszenie określone w art. 15 ustawy.

Wobec powyższego GKO uznała, iż nietrafny jest zarzut Pełnomocnika Skarżącego, że „GKO dokonała zmiany kwalifikacji prawnej czynu uznając, że w rozpatrywanym przypadku nie doszło do naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast doszło do naruszenia art. 82 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (...)”. Kwalifikacja prawna czynu nie uległa bowiem zmianie (art. 15 ustawy), a zatem nie było powodu, by stosować art. 131 ustawy. GKO skorygowała natomiast ustalenia w zakresie wskazania naruszonego przepisu prawa. Nie oznacza to jednak zmiany kwalifikacji prawnej czynu, która pozostała ta sama - art. 15 u.o.n.d.f.p.

W zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 16 ust. 1 ustawy GKO wskazała, że w świetle powyższego przepisu, samoistnym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest samo dopuszczenie do powstania odsetek oraz innych opłat dodatkowych w wyniku niewykonania zobowiązania, których przy prawidłowym prowadzeniu gospodarki finansowej w gminie można było uniknąć.

Z materiału dowodowego bezspornie wynika, że Gmina P. w latach 2007 - 2009 uiściła odsetki za zwłokę z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań

na łączną kwotę ... zł oraz na opłaty w kwocie ... zł co oznacza, że w takiej wysokości uszczuplone zostały finanse publiczne. GKO nie zgodziła się że Skarżący nie ponosi winy za wykonanie zobowiązania wobec P., które zaciągnięte zostało przed objęciem przez Skarżącego funkcji wójta. Wskazała, że termin spłaty należności wobec tego podmiotu przypadał na 2007 rok, a więc w okresie pełnienia przez Skarżącego tej funkcji. Na Skarżącym spoczywał zatem obowiązek terminowego uregulowania należności wynikający z faktur. GKO podkreśliła, że naruszenie w powyższym zakresie nie polega na zaciągnięciu zobowiązania wobec P., lecz niewykonaniu tego zobowiązania.

Odnosząc się do kwestii wymierzenia Skarżącemu kary nagany GKO wskazała, że instytucję nadzwyczajnego złagodzenia kary oraz odstąpienia od jej wymierzenia, reguluje art. 36 ustawy. Podkreśliła, że nadzwyczajne złagodzenie kary lub odstąpienie od jej wymierzenia jest zawsze fakultatywne. Dobrodziejstwo zastosowania tych instytucji nie jest powinnością, ale prawem komisji orzekającej. W ocenie GKO, wymierzenie Skarżącemu kary łącznej nagany jest adekwatne do wagi czynu i uwzględnia w szczególności popełnienie czynu, wypełniającego przesłanki z art. 14 ust. 1-3 ustawy.

W skardze wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skarżący zarzucił, że orzeczenie wydane zostało z naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, a to:

1. art. 19 ust. 2 u.o.n.d.f.p. poprzez przypisanie Skarżącemu winy, w zakresie czynu określonego w art. 14 pkt 1-3, art. 15 oraz art. 16 ust. 1 w/w ustawy, pomimo braku możliwości uniknięcia naruszenia oraz dołożenia przez Skarżącego staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku (uniknięcia zaniechania);
2. art. 89 ust. 1 u.o.n.d.f.p. poprzez uchybienie obowiązkowi zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego w sprawie, co doprowadziło do błędnego ustalenia, że obwiniony mógł postąpić zgodnie z przepisami prawa, co skutkowało przypisaniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
3. Art. 78 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 38 ust. 1 u.o.n.d.f.p. poprzez zaniechanie umorzenia postępowania w zakresie czynów stanowiących karalne naruszenie dyscypliny finansów publicznych i w konsekwencji przypisanie odpowiedzialności za naruszenia co do których upłynął termin przedawnienia karalności;

4. Art. 33 ust. 1 u.o.n.d.f.p. poprzez zaniechanie wymierzenia kary w oparciu o okoliczności, które zgodnie z ustawą winny zostać obligatoryjnie rozważone i uwzględnione, a w szczególności zaniechanie prawidłowej oceny stopnia społecznej szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych, co w konsekwencji doprowadziło do wymierzenia kary w oparciu o inne kryteria aniżeli wskazane przez ustawę.

Przedstawiając powyższe Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia.

W motywach skargi podniesiono, że w orzeczeniu nie określono precyzyjnie ile wynosił termin każdorazowego opóźnienia w zapłacie składek należnych za poszczególne okresy rozliczeniowe co nie zostało również należycie opisane w uzasadnieniu orzeczenia. Zaniechanie analizy okoliczności naruszeń przesądza o wadliwej konstrukcji orzeczenia oraz o braku podstawy do ukarania albowiem bez dokładnego wskazania okresów opóźnień w uiszczaniu składek nie można dokonać oceny szkodliwości czynu obwinionego dla finansów publicznych, a w konsekwencji wymierzyć kary w myśl dyrektyw określonych w art. 33 ust. 1 u.o.n.d.f.p. Zdanie Skarżącego opóźnienia te nie były długie, lecz kilkudniowe co oznacza, że szkodliwość czynu Skarżącego dla finansów publicznych jest znikoma.

Skarżący podniósł, że zgodnie z orzecznictwem oraz przepisami u.o.n.d.f.p. poszczególne czyny polegające na nieterminowym opłaceniu składek należy rozpatrywać indywidualnie, a zatem stwierdzenie znikomej szkodliwości pojedynczego czynu powinno skutkować umorzeniem postępowania w tym zakresie.

Następnie Skarżący zarzucił, że komisje orzekające w obu instancjach bagatelizują fakt trudnej sytuacji finansowej w jakiej znalazła się gmina w chwili objęcia stanowiska przez Skarżącego, polegającej na braku środków na pokrycie bieżących zobowiązań gminy. Poza tym organy nie oceniły czy Skarżący mógł w danym stanie faktycznym działać zgodnie z prawem oraz nie wskazały jakie błędy decyzyjne popełnił.

Skarżący nie zgodził się z GKO, że miał dostatecznie dużo czasu na aby odpowiednio zaplanować politykę finansową gminy. Zdaniem Skarżącego, zgodnie z zasadami doświadczenia życiowego trudno przypuszczać, że 1 rok budżetowy to dostatecznie długi czas aby wyprowadzić gminę ze stanu zadłużenia budżetowego.

W ocenie Skarżącego w odniesieniu do znacznej części czynów dotyczących naruszenia art. 14 ust. 1-3 u.o.n.d.f.p. nastąpiło przedawnienie karalności naruszenia na podstawie art. 38 ust. 1 u.o.n.d.f.p. Z powyższych względów zasadne jest umorzenie postępowania naruszeń polegających na braku zapłaty składek za okres do grudnia 2007 r. W pozostałym zakresie dotyczącym zarzutu z art. 14 ust. 1-3 u.o.n.d.f.p. celowym i zasadnym jest umorzenie postępowania ze względu na brak winy, ewentualnie ze względu na znikomą społeczną szkodliwość dla finansów publicznych.

Odnosząc się do naruszenia art. 15 u.o.n.d.f.p. Skarżący zarzucił, że GKO całkowicie pominęła uchwałę RIO w Ł., która wyraziła pozytywną opinię w przedmiocie spłaty kredytu przy czym uchwała ta mówi wprost o kredycie krótkoterminowym. Sytuacja w jakiej działał Skarżący nie pozostawiała swobody działania, ponieważ nie było możliwości spłaty kredytu w 2008 r., nie było również możliwości zaciągnięcia kredytu długoterminowego. Porozumienie zawarte z kredytodawcą, pomimo określonej prowizji było korzystne dla gminy, albowiem dzięki niemu uniknięto wypowiedzenia przez bank kredytu gminie. Skarżący stwierdził, że jego działania w istocie zmierzały do ewentualnego zmniejszenia zobowiązań gminy oraz zapobiegły powstaniu dodatkowych należności.

Skarżący nie zgodził się z wymiarem orzeczonej kary stwierdzając, że nosi on znamiona dowolności, a organ nie odniósł się w niezbędnym zakresie także do instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary.

Końcowo Skarżący podkreślił, że główną przyczynę zarzutów należy upatrywać w złej kondycji finansowej gminy, występującej w momencie objęcia przez Skarżącego funkcji Wójta. Wskazał, że podjęty proces uzdrawiania finansów jest długotrwały i nie można oczekiwać, że zaległości istniejące w chwili rozpoczęcia kadencji, będzie dało się wyrównać w ciągu następnego roku budżetowego.

W odpowiedzi na skargę GKO wniosła o jej oddalenie i podtrzymała argumenty zaprezentowane w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna.

Sądy Administracyjne, w tym sąd wojewódzki, sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, która jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej - art. 1 § 1 i § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.).

W tym zakresie mieści się ocena czy zaskarżone orzeczenie odpowiada prawu i czy postępowanie prowadzące do jego wydania nie jest obciążone wadami uzasadniającymi jego uchylenie.

Zgodnie z art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia.

Rozważając w powyższym kontekście zarzuty skargi, Sąd stwierdził, że nie zasługuje ona na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że GKO wydając zaskarżone orzeczenie, uwzględniła - zgodnie z art. 153 p.p.s.a. - ocenę prawną i wskazania co do dalszego postępowania zawarte w prawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lipca 2012 r. o sygn. akt V SA/Wa 978/12. Kierując się powyższym GKO, w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, rozważyła czy do poszczególnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych doszło w związku z trudną sytuacją finansową gminy (Skarżący twierdził, że obejmując funkcję wójta w 2006 r. zastał bardzo trudną sytuację budżetową) i czy w związku z tym można Skarżącemu przypisać winę. GKO ustaliła w szczególności, że Skarżący objął funkcję wójta już wcześniej bo ... października 2005 r. (powołanie do pełnienia funkcji przez Prezesa Rady Ministrów), natomiast z dniem ... grudnia 2005 r. nawiązano ze Skarżącym stosunek pracy na podstawie wygranych w dniu ... grudnia 2005 r. wyborów powszechnych. Opierając się na analizie dostępnych danych finansowych, szczegółowo powołanych w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, GKO prawidłowo stwierdziła, że w 2005 r. w którym Skarżący rozpoczął pełnienie funkcję wójta, budżet Gminy P. zamknął się nadwyżką w kwocie ... tys. zł co oznacza, że w dacie objęcia funkcji przez Skarżącego sytuacja finansowa Gminy P. nie była defi-

cytowa. Natomiast jak wyjaśniła GKO w roku 2006 r. budżet Gminy P. wykazał już deficyt w wysokości ... tys. zł a w następnych dwóch latach deficyt wyniósł ... tys. zł (2007 r.) oraz ... tys. zł (2008 r.). W świetle powyższego w dacie obejmowania przez Skarżącego funkcji wójta sytuacja finansowa Gminy P. była wyraźnie lepsza niż ta, która zaistniała w kolejnych latach pełnienia przez Skarżącego funkcji wójta. Sytuacja ta pogarszała się z każdym kolejnym rokiem. Ustalenia poczynione w powyższym zakresie – zdaniem Sądu - nie potwierdzają tezy, że zastana przez Skarżącego trudna sytuacja gminy uniemożliwiała uniknięcie naruszeń dyscypliny finansów publicznych w kolejnych latach pełnienia przez Skarżącego funkcji wójta. Ponadto, uwzględniając zalecenia Sądu zawarte w wyroku z 25 lipca 2012 r., GKO dokładnie przeanalizowała zeznania skarbnika Gminy P. oraz Przewodniczącego Rady Gminy. Opierając się na powyższych dowodach oraz analizie dostępnych danych dotyczących udzielonych ulg, umorzeń oraz obniżek podatkowych zastosowanych w Gminie P. - GKO wykazała, że w 2007 r. Gmina P. udzieliła ulg (a także obniżyła górne granice stawki podatków) na łączną kwotę ... zł co stanowiło 12,2 % dochodów własnych gminy. W 2008 r. wysokość ulg wyniosła ... zł co stanowiło 7,2% ogółu zrealizowanych dochodów własnych. GKO wskazała również, że po 2008 r. sytuacja Gminy P. nie uległa poprawie a Skarżący orzeczeniem GKO z marca 2012 r. ponownie został uznany odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w 2009 r. z art. 14 pkt 1-3 oraz art. 16 u.o.n.d.f.p. GKO zauważyła także, opierając się na dostępnych danych finansowych, że w 2010 r. wskaźnik zadłużenia Gminy P. wyniósł 71% przy ustawowo określonym wskaźniku wynoszącym 60%.

W świetle powyższego nieuzasadnione jest twierdzenie Skarżącego, że GKO pominęła fakt trudnej sytuacji finansowej w jakiej znajdowała się gmina w czasie objęcia stanowiska wójta przez Skarżącego. GKO nie zakwestionowała trudnej sytuacji finansowej gminy jednakże słusznie przyjęła, w okolicznościach faktycznych rozpoznawanej sprawy, że w sytuacji niewystarczających środków finansowych na regulowanie zobowiązań gminy, Skarżący jako odpowiedzialny za całokształt gospodarki finansowej gminy winien ograniczyć zaciągane zobowiązania jak również rozważyć restrukturyzację zatrudnienia. W zaskarżonym orzeczeniu wskazano możliwości podjęcia przez Skarżącego działań w celu poprawy sytuacji finansowej gminy i uniknięcia naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Zatem jak wykazała GKO Skarżący miał możliwość uniknięcia naruszeń dyscypliny finansów publicznych w związku z czym Skarżący nie może skutecznie zarzucać naruszenia przez GKO art. art.

19 ust. 2 u.o.n.d.f.p. Przepis ten stanowi, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia oraz, że 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 Sądu GKO prawidłowo przyjęła, że okres jednego roku, jaki upłynął od momentu objęcia przez Skarżącego funkcji Wójta Gminy P. do czasu popełnienia pierwszych naruszeń dyscypliny finansów publicznych, był wystarczający do podjęcia skutecznych działań dla polepszenia sytuacji finansowej gminy. Skarżący jednak takich działań nie podjął.

Niezasadny jest zarzut skargi dotyczący przedawnienia karalności znacznej części naruszeń dyscypliny finansów publicznych z art. 14 pkt 1 – 3 u.o.n.d.f.p. Skarżący prawidłowo wskazał, że zgodnie z art. 38 ust. 1 u.o.n.d.f.p. karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 3 lata oraz, że jeżeli jednak w tym okresie wszczęto postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, karalność ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu. Jednakże uwadze Skarżącego uszła treść art. 38 ust. 3 u.o.n.d.f.p., który stanowi, że w razie uchylenia prawomocnego postanowienia lub orzeczenia komisji orzekającej w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, karalność ustaje po upływie 2 lat od dnia uchylenia prawomocnego postanowienia lub orzeczenia. W rozpatrywanej sprawie od uchylenia wcześniejszego orzeczenia GKO z [...] stycznia 2012 r., wyrokiem WSA w Warszawie z 25 lipca 2012 r., do wydania zaskarżonego orzeczenia GKO w dniu ... stycznia 2013 r. nie upłynął okres 2 lat. Powyższe oznacza, że GKO wydając zaskarżone orzeczenie nie naruszyła art. 78 ust. 1 pkt 3 u.o.n.d.f.p. zgodnie z którym nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy nastąpiło przedawnienie karalności.

Niezasadnione jest twierdzenie Skarżącego, że w zaskarżonym orzeczeniu (w jego uzasadnieniu) nie określono precyzyjnie terminu każdorazowego opóźnienia w regulowaniu składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne oraz składek na Fundusz Pracy. Podkreślić należy, że w zaskarżonym orzeczeniu (sentencji rozstrzygnięcia) wskazano konkretnie w jakich terminach były regulowane składki na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i na Fundusz Pracy - za poszczególne miesiące rozliczeniowe lat 2007 – 2008. Z powyższym koresponduje uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia (str. 19 orzeczenia) w którym wyjaśniono jaki jest ustawowy termin płatności tych składek,

wynikający z u.s.u.s., ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej oraz ustawy o promocji zatrudnienia. Ponadto w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia zostało wykazane, że naruszenia obowiązku terminowego opłacania składek przez Gminę P. trwały nieprzerwanie przez 2 lata, a okres opóźnień w płatnościach nie były nieznaczny i wynosił 70 dni w przypadku części składek za kwiecień 2008 r., 67 dni w przypadku składek za marzec 2008 r., a w pozostałych miesiącach od ... do ... dni (str. 20-21 orzeczenia). Opierając się na powyższych ustaleniach oraz uwzględniając fakt, że naruszenia art. 14 pkt 1-3 u.o.n.d.f.p. są naruszeniami dyscypliny finansów publicznych nie wywołującymi skutków finansowych GKO prawidłowo przyjęła, że nieterminowe regulowanie składek przez Gminę cechuje znaczna szkodliwość dla finansów publicznych. W tej sytuacji nieuzasadnione jest również stanowisko Skarżącego o zaniechaniu przez GKO analizy okoliczności popełnienia naruszeń art. 14 pkt 1-3 u.s.u.s. w kontekście art. 28 ust. 1 a u.s.u.s., który stanowi, że przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych uwzględnia się wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia.

Nieuzasadniony jest również zarzut naruszenia art. 89 ust. 1 u.o.n.d.f.p., który stanowi, że organ prowadzący postępowanie jest obowiązany do wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego. Podkreślić należy, że pełnomocnik Skarżącego na etapie odwołania od orzeczenia komisji I instancji nie wnosił o uzupełnienie dowodów ani nie dołączył żadnych nowych dokumentów w sprawie. Z uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia wynika, że GKO przeanalizowała wszystkie zgromadzone w sprawie dowody i okoliczności, zarówno te potwierdzające naruszenie dyscypliny finansów publicznych jak i wskazujące na trudną sytuację finansową gminy. Zdaniem Sądu zaskarżone orzeczenie wydane zostało z uwzględnieniem całego wszechstronnie zebranego materiału dowodowego, poddane stosownej analizie i ocenie. W ramach powyższego GKO prawidłowo oceniła, w kontekście odpowiedzialności za naruszenie art. 15 u.o.n.d.f.p., powołaną przez Skarżącego uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Ł. z ... stycznia 2008 r. stwierdzając, że nie wynika z niej upoważnienie do spłaty w 2009 r. zaciągniętego przez gminę w 2008 r. kredytu krótkoterminowego. GKO prawidłowo odniosła się także do powołanego przez Skarżącego stanowiska Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, w zakresie uniewinnienia Skarżącego od jednego z czynów i stwierdziła, że stanowisko to jest niewiążącą dla komisji orzekających w obu instancjach opinią, z którą nie zgodziły się te komisje. Nie-

uzasadnione tym samym jest twierdzenie Skarżącego o pominięciu w sprawie uchwały RIO oraz stanowiska Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

Zdaniem Sądu nieuzasadniony jest zarzut dotyczący naruszenia art. 33 ust. 1 u.o.n.d.f.p., który stanowi, że organ orzekający w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych 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. Wbrew stanowisku Skarżącego GKO prawidłowo ustaliła w rozpatrywanej sprawie stan faktyczny oraz stopień społecznej szkodliwości popełnionych przez Skarżącego naruszeń dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 14 pkt 1-3, art. 15 oraz art. 16 u.o.n.d.f.p. W ocenie Sądu GKO trafnie wskazała, że instytucja nadzwyczajnego złagodzenia kary oraz odstąpienia od jej wymierzenia, uregulowana w art. 36 u.o.n.d.f.p., ma charakter fakultatywny oraz, że wymierzenie Skarżącemu kary łącznej nagany jest adekwatne do wagi czynu i uwzględnia w szczególności popełnienie czynu, wypełniającego przesłanki z art. 14 pkt 1-3 u.o.n.d.f.p.

Reasumując, Sąd rozpatrując skargę nie znalazł podstaw do uwzględnienia skargi i w oparciu o art. 151 p.p.s.a.

13.

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 14 listopada 2014 r.,

sygn. akt II GSK 1533/13

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA – Ludmiła Jajkiewicz (spr.)

Sędzia NSA – Magdalena Bosakirska

Sędzia del. WSA – Stefan Kowalczyk

Protokolant – Kacper Tybuszewski

po rozpoznaniu w dniu 14 listopada 2014 r. na rozprawie w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 27 lutego 2013 r. sygn. akt V SA/Wa 1813/12 w sprawie ze skarg T.Z., R.S., B.K., H.T., G.S., M.B., J.W., B.M., T.W., Z.Z. na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia [...] kwietnia 2012 r. nr [...], nr [...], nr [...], nr [...], nr [...], nr [...], nr [...], nr [...], nr [...], nr [...] w przedmiocie naruszenia dyscypliny budżetowej

1. uchyla zaskarżony wyrok;

2. oddala skargi;

3. zasądza solidarnie od T.Z., R.S., B.K., H.T., G.S., M.B., J.W., B.M., T.W., Z.Z. na rzecz Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych 280 (słownie dwieście osiemdziesiąt) złotych tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 27 lutego 2013 r., sygn. akt. V SA/Wa 1813/12, w sprawie ze skargi T. Z., R. S., B. K., H. y T., G.S., M. B., J. W., B. M., T. W. oraz Z. Z., uchylił orzeczenie G. K. O. w S. o N. D.F. P. z dnia [...] r. w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w części odnoszącej się do obwinionych T.Z., R. S., B. K., H. T., G.S., .M. B., J. W., B. M., T. W. oraz Z. Z., stwierdził, że zaskarżone orzeczenie w uchylonej części nie podlega wykonaniu oraz orzekł o kosztach postępowania.

Sąd I instancji za podstawę rozstrzygnięcia przyjął następujące ustalenia: Regionalna Komisja Orzekająca, orzeczeniami z dnia [...] r. w sprawie T. Z., B. K., H.T., J. W., T. W., z dnia [...] r. w sprawie R. S., G. S., M. B., A. B., B. M. oraz z dnia [...]r. w sprawie Z. Z., wydanymi na wniosek R. D. F. P. właściwego w sprawach rozpoznawanych przez R. K. O. w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w O., uznał obwinionych, zatrudnionych w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych na stanowiskach dyrektorów szkół, za odpowiedzialnych za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.; dalej: u.n.d.f.p.), polegające na niesporządzaniu i nieprzekazaniu w terminie Burmistrzowi G. jednostkowych sprawozdań kierowanych przez siebie jednostek za okres od [...]r. do [...]r., co było w ocenie organu niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 4 w zw. z § 4 ust. 1 pkt 1 oraz § 8 ust. 1 w zw. z § 8 ust. 2 pkt 2 i z załącznikiem nr 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia [...]r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 43, poz. 247; dalej: rozporządzenie MF z dnia 4 marca 2010 r.).

Wymienionymi wyżej orzeczeniami Regionalna Komisja Orzekająca odstąpiła od wymierzenia kary względem każdego obwinionego i orzekła od każdego z nich zwrot kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa.

W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej, naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegające na niesporządzeniu wymaganych prawem sprawozdań, nie można traktować jako czynu znikomo szkodliwego dla finansów publicznych wyłącznie w oparciu o brak wymiernego skutku finansowego.

Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, iż każdy z obwinionych jest osobą podlegającą odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stosownie do art. 4 pkt 2 ustawy i w świetle art. 19 ust. 1 i 2 ustawy i każdy z nich ponosi odpowiedzialność za przypisane naruszenia z art. 18 pkt 2 ustawy. W ocenie Komisji, całokształt zebranego w sprawie materiału dowodowego pozwala na przyjęcie kwalifikacji nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Obwinieni nie mieli bowiem zamiaru naruszyć dyscypliny, ani z taką ewentualnością nie godzili się, jednak nie zachowali należytej staranności przy pełnieniu obowiązków kierowników jednostek sektora finansów publicznych w zakresie sprawozdawczości. Organ wziął pod uwagę, że obwinieni byli przekonani, iż powołany do obsługi finansowo-księgowej zespołów szkół (w tym do sporządzania sprawozdań), Zarząd Oświaty, Kultury i Sportu w G. prawidłowo spełnia swe obowiązki. niesporządzenie projektu sprawozdań Rb-Z, Rb-N za okres od [...]r. do [...]r. i nieprzedłożenie ich do podpisu obwinionym wynikało z błędnej interpretacji przepisów dotyczących sprawozdań jednostkowych poszczególnych placówek, dokonanej przez główną księgową ZOKiS w G. Spowodowało to, że obwinieni bezpodstawnie uznali ten stan (nieprzedłożenie projektów sprawozdań) za prawidłowy.

Regionalna Komisja Orzekająca nie podzieliła stanowiska obwinionych, iż skoro działali oni pod wpływem błędu co do istnienia obowiązku sporządzenia i przekazania omawianych sprawozdań, to stan ten uniemożliwia przypisanie im winy. W myśl art. 23 ust. 1 u.n.d.f.p. nieświadomość tego, że działanie lub zaniechanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie wyłącza odpowiedzialności, chyba że nieświadomość była usprawiedliwiona. Fakt wykonywania obsługi ekonomiczno-administracyjnej jednostek oświatowych przez ZOKiS w G., nie zwalniał obwinionych, jako kierowników tych jednostek, od czuwania nad realizacją powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym w zakresie dotyczącym sprawozdawczości, o których powinni oni wiedzieć i ich przestrzegać. Ocena stanu rozstrzyganych spraw w tym zakresie oparta jest, zdaniem Komisji I instancji, na przesłankach związanych z obowiązkami kierownika jednostki.

Po rozpatrzeniu odwołań skarżących, Główna Komisja Orzekająca orzeczeniem z dnia [...] r. utrzymała w mocy rozstrzygnięcia organu I instancji.

W ocenie GKO skutkiem niesporządzenia powyższych sprawozdań jednostkowych było nieprzekazanie ich do Urzędu Miejskiego w G. na koniec

podanych okresów sprawozdawczych. Zostały sporządzone jedynie sprawozdania zbiorcze Zarządu Oświaty Kultury i Sportu.

Organ odwoławczy wskazał, że obowiązek sporządzania powyższych sprawozdań wynika z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.; dalej: u.f.p.) oraz przepisów rozporządzenia MF z dnia 4 marca 2010 r.. Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 4 w związku § 3 i 4 tego rozporządzenia kwartalne sprawozdania jednostkowe Rb-Z i Rb-N w imieniu jednostki, są sporządzane i przekazywane przez kierowników jednostek organizacyjnych podległych jednostkom samorządu terytorialnego.

W ocenie organu podstawowym zagadnieniem, które należało rozważyć na tle ustalonego stanu faktycznego, była kwestia odpowiedzialności obwinionych za powyższe zaniechania w kontekście powierzenia obsługi administracyjno-księgowej jednostek Zarządowi Oświaty Kultury i Sportu w G., także będącemu jednostką organizacyjną Gminy G.

Za nietrafne uznał organ stanowisko, że obwinieni działali w tzw. niezawinionym błędzie, co uniemożliwia postawienie im zarzutu nieumyślności. Główna Komisja Orzekająca nie kwestionowała, że obwinieni działali w błędzie co do tego, że część sprawozdań nie została sporządzona, choć powinny być one sporządzone i przekazane. Nie oznacza to jednak, że niewiedza obwinionych w tym zakresie była usprawiedliwiona. Na obwinionych ciążyła bowiem powinność zachowania należytej ostrożności, wyrażającej się w upewnieniu się, że obowiązki z zakresu sprawozdawczości jednostki wykonywane są prawidłowo. Zachowanie tej ostrożności pozwoliłoby na uniknięcie naruszenia przepisów prawa w zakresie sprawozdawczości. Nie można zatem zgodzić się z poglądem zawartym w odwołaniach, że obwinionych zwalnia od odpowiedzialności to, iż – według wyjaśnień Głównej Księgowej Zarządu Oświaty, Kultury i Sportu w G. – niesporządzanie przedmiotowych sprawozdań jednostkowych było spowodowane „błędą interpretacją przepisów w zakresie sprawozdań jednostkowych Rb-N i Rb-Z poszczególnych placówek”. Nawet przy przyjęciu najbardziej prawdopodobnego w świetle ustaleń faktycznych założenia, że obwinieni o fakcie niesporządzenia przez główną księgową ZOKiS projektów sprawozdań nic nie wiedzieli, to i tak w ocenie GKO niewiedza ta nie zwalnia ich od odpowiedzialności za niesporządzenie sprawozdań i nieprzekazanie ich właściwemu organowi. Przyjmując ich odpowiedzialność co do zasady, fakt że obsługa ich

jednostek przez ZOKiS została im niejako „dana z góry”, nie zaś swobodnie wybrana przez poszczególnych kierowników jednostek, mógł zostać wzięty pod uwagę przy ocenie stopnia zawinienia, co w rzeczywistości nastąpiło, gdyż Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary w odniesieniu do każdego spośród obwinionych.

Odpowiedzialności obwinionych, w ocenie GKO, nie eliminuje także fakt, że niesporządzone i nieprzekazane sprawozdania były „zerowe” i – jak wskazano w odwołaniach – naruszenie obowiązków w tym zakresie nie spowodowało skutków finansowych i nie zniekształciło obrazu finansów publicznych. Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła poglądu obwinionych, że zachodzi w tym zakresie przypadek znikomej szkodliwości czynu. Zdaniem organu, nawet przy uznaniu, że dany czyn z zakresu sprawozdawczości budżetowej nie stanowi istotnego naruszenia ładu finansów publicznych, to nie oznacza to, że nie wymaga on penalizacji. Sprawozdania budżetowe dokumentują działalność finansową jednostki i są ważnym elementem planowania jej działań, zaś ustawodawca przywiązuje do poprawnego sporządzania tych sprawozdań istotną wagę. Organ podkreślił, że art. 28 u.n.d.f.p. odnosi się do szkodliwości finansów publicznych nie tylko o charakterze finansowym, ale także potencjalnie finansowym oraz przede wszystkim, do łamania określonych w przepisach prawa obowiązków jednostek sektora finansów publicznych. Organ stwierdził, że fakt braku zniekształcenia obrazu finansów publicznych nie przesądza o braku szkodliwości naruszenia dla ładu finansów publicznych. Fakt ten został natomiast uwzględniony przez Regionalną Komisję Orzekającą, która odstąpiła od wymierzenia kar obwinionym na podstawie art. 36 u.n.d.f.p.

Zdaniem GKO prawidłowe było – według stanu w poszczególnych datach orzekania przez Komisję Orzekającą I instancji – zakwalifikowanie zachowań obwinionych jako nieumyślnych, co znalazło wyraz w opisach czynów zawartych w sentencji orzeczenia. Jednak dnia [...] r. weszła w życie nowelizacja ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dokonana ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 1429). W wyniku tej nowelizacji uchylono art. 22 ustawy, przewidujący podział czynów stanowiących naruszenie dyscypliny na popełnione umyślnie i nieumyślnie. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy, jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą

w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. W przedmiotowej sprawie zmiany polegającej na rezygnacji z rozróżnienia naruszeń umyślnych i nieumyślnych – przy zachowaniu w art. 19 ust. 2 u.n.d.f.p. winy jako podstawy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – nie można uznać za sytuację, w której ustawa obowiązująca uprzednio była względniejsza dla sprawcy. Wobec tego należy zastosować ustawę w wersji obowiązującej w dniu orzekania, tj. po [...]r. Uwzględniając natomiast fakt, że nie ma już ustawowej podstawy do kwalifikowania zachowania jako umyślnego lub nieumyślnego, należało z opisu czynów wyeliminować kwalifikację zachowań jako nieumyślnych. Stworzyło to konieczność uchylenia zaskarżonych orzeczeń Regionalnej Komisji Orzekającej w zakresie punktu 1 tych orzeczeń i sformułowanie na nowo sentencji w tym zakresie, z jednoczesnym wskazaniem, że zachowanie obwinionych stanowiło naruszenie § 8 ust. 1 w zw. z § 8 ust. 2 pkt 2 i załącznikiem nr 7 do rozporządzenia MF z dnia 4 marca 2010 r. W pozostałej części, z wyżej podanych względów, orzeczenia należało, w ocenie GKO, pozostawić w mocy.

Uchylając zaskarżone orzeczenie w części odnoszącej się do obwinionych T. Z., R. S., B. K., H. T., G. S., M. B., J. W., B. M., T. W. oraz Z. Z., Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. stwierdził, że zostało ono wydane z naruszeniem art. 26 ust. 2 u.n.d.f.p.

Sąd wskazał, że obwinieni zostali uznani winnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych z powodu popełnienia czynu określonego w art. 18 pkt 2 ww. ustawy, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W dniu [...]r., a więc przed wydaniem orzeczenia przez organ II instancji, weszła w życie nowelizacja ustawy dokonana ustawą z dnia [...] r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240 poz. 1429). Po tym dniu obowiązuje art. 26 w zmienionym brzmieniu. Zgodnie z ust. 1 tegoż przepisu nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie określone w art. 5-16, którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania – łącznie w roku budżetowym, kwoty minimalnej.

Zgodnie z ust. 2 przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio w przypadku działania lub zaniechania określonego w art. 18 pkt 2 oraz art. 18b i 18c. Z kolei z ust. 3 wynika, że kwotą minimalną w rozumieniu ust. 1 jest kwota przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 2012 r. poz. 592, 908 i 1456).

Zdaniem Sądu z brzmienia zacytowanych przepisów jasno wynika, że art. 26 ust. 2 znajdzie zastosowanie w sytuacji, gdy w ogóle nie doszło do sporządzenia lub przekazania sprawozdania, bo takiej właśnie sytuacji dotyczy art. 18 pkt. 2 u.n.d.f.p. Interpretacja Głównej Komisji Orzekającej jest więc, w ocenie Sadu, całkowicie dowolna i nie znajduje oparcia w jasnym brzmieniu przepisu.

Między stronami bezsporne jest, że niesporządzone i nieprzesłane sprawozdania finansowe wykazywałyby wartości zerowe, a więc niewątpliwie byłyby niższe od kwoty minimalnej określonej w art. 26 ust. 2 u.n.d.f.p.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 tej ustawy 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. Niewątpliwie taka sytuacja miała miejsce w sprawie niniejszej. Wobec powyższego Główna Komisja Orzekająca winna była uchylić zaskarżone orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Opolu i uniewinnić obwinionych od popełnienia zarzucanych im czynów (art. 78 ust. 1 pkt. 2 w zw. z ust. 3 u.n.d.f.p.) .

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła Główna Komisja Orzekająca, wnosząc o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie art. 26 ust. 2 u.n.d.f.p. poprzez uznanie, że przepis ten znajdzie zastosowanie w sytuacji określonej w art. 18 pkt 2 tej ustawy, gdy nie doszło do sporządzenia i przekazania sprawozdania, jeżeli kwoty, które miałyby być wykazane w sprawozdaniu miałyby wartość niższą niż prze-

ciężne wynagrodzenie, o którym mowa w art. 26 ust. 3 u.n.d.f.p., podczas gdy art. 26 ust. 2 tej ustawy nakazuje odpowiednie stosowanie art. 26 ust. 1 do działania lub zaniechania określonego w art. 18 pkt 2 oraz art. 18b i 18c u.n.d.f.p., a art. 26 ust. 1 odnosi się wyłącznie do działania lub zaniechania, którego przedmiotem są środki finansowe. Zatem odpowiednie stosowanie także powinno odnosić się do działań lub zaniechań dotyczących środków finansowych, a przy czynie polegającym na niesporządzeniu lub nieprzekazaniu sprawozdania nie ma takiego odesłania – dlatego art. 26 ust. 2 u.n.d.f.p. nie może mieć zastosowania w takiej sytuacji.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano argumenty na poparcie zarzutów.

Skarżący nie skorzystali z prawa złożenia odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do art. 183 § 1 zd. pierwsze p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, która w sprawie nie występuje.

Niniejsza skarga kasacyjna została oparta na zarzucie naruszenia prawa materialnego, tj. art. 26 ust. 2 u.n.d.f.p. przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowania.

Wnoszący skargę kasacyjną podniósł, iż powołany przepis – wbrew pogładowi wyrażonemu w zaskarżonym wyroku – nie ma zastosowania do wszystkich rodzajów naruszeń dyscypliny finansów publicznych, wskazanych w art. 18 pkt 2 u.n.d.f.p., a jedynie do tych, które wiążą się bezpośrednio ze środkami pieniężnymi.

Z poglądem tym należy się zgodzić.

W stanie sprawy, podstawą orzeczenia o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansowej było wykazanie, że kierownicy wskazanych jednostek

oświatowych nie sporządzili i nie przekazali w terminie jednostkowych sprawozdań Rb-N i Rb-Z za I i II kwartał [...] r.

Stosownie do art. 41. 1 u.f.p. jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do sporządzania sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych.

W myśl art. 18 pkt 2 u.n.d.f.p. niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odpowiedzialność z tego tytułu ponosi co do zasady kierownik jednostki sektora finansów publicznych (art. 53 ust. 1 u.f.p.).

Na mocy art. 26 ust. 1 u.n.d.f.p. niektóre z bezprawnych zachowań, formalnie wypełniających znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zostały wyłączone z tej odpowiedzialności.

Nowelizacją z 2011 r. ustawodawca odstąpił od koncepcji odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych opartej na założeniu, że odpowiedzialnością tą objęta jest każda, nawet najmniejsza nieprawidłowość (o znamionach opisanych w materialnoprawnych przepisach ustawy), wprowadzając dla określenia nieprawidłowości kryterium wielkość środków finansowych.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 u.n.d.f.p. nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie określone w art. 5-16, którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania – łącznie w roku budżetowym, kwoty minimalnej.

Stosownie do ust. 2 powołanego artykułu, przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio w przypadku działania lub zaniechania określonego w art. 18 pkt 2 oraz art. 18b i 18c.

Oznacza to, że zwolnieniu z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają zachowania opisane w art. 5-16 u.n.d.f.p., a także w art. 18 pkt 2 oraz art. 18b i 18c tej ustawy mające wymiar finansowy.

Zatem za błędne należało uznać stanowisko Sądu I instancji, według którego art. 26 ust. 1 u.n.d.f.p. ma zastosowanie do wszystkich przypadków spe-
nalizowanych w art. 18 pkt 2 powołanej ustawy.

Jak wcześniej zostało wskazane, art. 26 ust. 1 u.n.d.f.p. ma zastosowanie jedynie do działań i zaniechań, których przedmiotem są „środki finansowe”, a więc wymierne kwoty pieniężne.

Wskazane w art. 18 pkt 2 u.n.d.f.p. delikty finansowe, tj. niesporządzenie sprawozdania w terminie oraz nieprzekazanie sprawozdania w terminie nie mają takiego charakteru, a co za tym idzie, nie może mieć do nich zastosowa-
nie zwolnienie, o jakim mowa w art. 26 ust. 1 powołanej ustawy.

Z przedstawionych wyżej względów należało więc uznać, iż delikty polegające na braku sporządzenia i przekazania w terminie sprawozdania Rb-N („o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych”) oraz Rb-Z („o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwa-
rancji”), nie zostały wyłączone spod odpowiedzialności za naruszenie dyscy-
pliny finansów publicznych. Szkodliwość tych czynów jest dalej idąca. Spra-
wozdanie stanowi dokument o szczególnym znaczeniu. Dane zawarte w spra-
wozdaniu stanowią źródło informacji niezbędnej do dokonania oceny poziomu
dochodów i wydatków budżetowych w różnych odcinkach czasu oraz kontroli
prawidłowości wykonania budżetu w toku i po zakończeniu roku budżetowe-
go, co wymaga zachowania pewnej ciągłości. Stanowi też ważny element pla-
nowania finansowego. Dlatego brak prawdziwej i terminowej informacji może
wprowadzać w błąd, utrudniać kontrolę i planowanie wydatków i przychodów
oraz naruszać zasadę jawności i przejrzystości finansów publicznych.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że aby sprawozdanie mogło speł-
niać przypisane mu funkcje, powinno ono – oprócz takich znamion jak przy-
datność, zrozumiałość, wiarygodność – być porównywalne. Niewątpliwie sta-
nowi to jeden z powodów, dla których ustawodawca nie zdecydował się na
zniesienie odpowiedzialności za brak złożenia lub nieterminowe złożenie tzw.
sprawozdań „zerowych”.

Podsumowując, skargę kasacyjną należało uznać za zasadną.

Mając powyższe na względzie Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 p.p.s.a. i art. 151 w zw. z art. 193 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji. O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a.

Indeks wybranych haseł

liczby podane za hasłem oznaczają nr orzeczenia
skrót: „uondfp” oznacza ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie
dyscypliny finansów publicznych

dotacje: przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji (art. 8 pkt 1 uondfp) – 9

kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 31-37 uondfp) –
– odstąpienie od wymierzenia kary (art. 36 uondfp) – 1, 9
– upomnienie (art. 35 uondfp) – 4, 6, 9
– złagodzenie kary lub odstąpienie od jej wymierzenia (art. 36 uondfp) – 5, 11
– dyrektywy wymiaru kary / swoboda wymierzenia kary (art. 33 uondfp) – 4, 12

kontratyp naruszenia dfp – 13

korekta w zakresie wskazania naruszonego przepisu prawa a zmiana kwalfikacji prawnej czynu (art. 131 uondfp) – 12

niedokonanie w terminie zwrotu środków publicznych związanych z realizacją programów lub projektów unijnych albo zagranicznych (art. 13 ust. 8) – 6

nieprzekazanie w terminie dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego (art. 6 pkt 1 uondfp) – 3

niezawisłość członków komisji orzekającej (art. 45 ust. 1) – 11

oddalenie wniosków dowodowych (art. 89 ust. 3 uondfp) – 7

podmiotowy zakres odpowiedzialności:

- kierownik jednostki (art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp) – 1, 2, 3, 7, 11
- pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono wykonywanie obowiązków w tej jednostce (art. 4 ust. 1 pkt 3 uondfp) – 5
- odpowiedzialność za naruszenie określone w art. 13 (art. 4 a uondfp) – 6
- „wzorzec kierownika jednostki sektora finansów publicznych” (pojęcie) – 3

przedawnienie ukarania (art. 38 uondfp) – 12

składki: nieopłacenie w terminie składek na określone fundusze oraz wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; albo ich opłacenie w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (art. 14 uondfp) – 2, 12

sprawozdanie budżetowe:

- niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych albo wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (art. 18 pkt 2 uondfp) – 13
- „sprawozdanie” i jego znamiona – 13
- sprawozdania „zerowe” – 13

stopień szkodliwości naruszenia (art. 28 uondfp) – 2, 4, 6, 12, 13

uniewinnienie: brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 78 ust. 1 pkt 2 uondfp) – 9, 10

wina (art. 19 ust. 2 uondfp) – 1, 2, 3, 5, 6, 10, 11, 12
„staranność” (def.) – 2

wszechstronne rozpatrzenie materiału dowodowego (art. 89 ust. 1 uondfp) – 4, 5, 12

wydatki:

- dokonanie wydatku bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 11 uondfp) – 1, 5, 12
- definicja wydatku – 2
- zasada celowości, oszczędności i uzyskiwania najlepszych efektów (art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych) – 2
- upoważnienie do dokonania wydatku i jego zakres – 2

zastosowanie przepisów nowych lub względniejszych dla obwinionego (art. 24 ust. 1 uondfp) – 11, 13

zamówienia publiczne:

- udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych (art. 17 ust. 1b pkt 1 uondfp) – 7
- unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, określających przesłanki upoważniające do unieważnienia tego postępowania (art. 17 ust. 3) – 4
- zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych (art. 17 ust. 6 uondfp) – 8
- „zamówienia publiczne” (def.) – 7
- zamówienia publiczne a umowy cywilno-prawne – 7
- gospodarka komunalna (ustawa o samorządzie gminnym) – 7

zasada in dubio pro reo – niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść obwinionego (art. 76 ust. 3 uondfp) – 6

zobowiązania:

- zaciągnięcie zobowiązań bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 15 uondfp) – 1, 2, 10, 12
- niewykonanie w terminie zobowiązania, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności (art. 16 ust. 1 uondfp) – 6, 11, 12
- limit zobowiązań z tyt. kredytów i pożyczek określony w ustawie o budżetowej – 10
- racjonalne i terminowe dokonywanie wydatków (art. 44 ustawy o finansach publicznych) – 11
- samorządowy zakład budżetowy – 1
- „wieloletnia prognoza finansowa” – 10
- zasady zaciągania zobowiązań ze środków publicznych (art. 46 ustawy o finansach publicznych) – 2
- zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym – 2

