

GŁÓWNA KOMISJA ORZEKAJĄCA
W SPRAWACH O NARUSZENIE
DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

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

Nr 3/2015

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 23 października 2014 r. sygn. akt DFP-53-24/2014	6
2. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2014 r. sygn. akt DFP-53-36/2014	17
3. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie z dnia 9 stycznia 2015 r. sygn. akt RKO-522/69/14	28
4. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt ZDB-4100-24/2014	67
5. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 24 lutego 2015 r. sygn. akt DB-0965/4/15	85
6. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 26 lutego 2015 r. sygn. akt DB-0965/7/15	99

7. Orzeczenie Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów z dnia 26 czerwca 2015 r. sygn. akt BDF3.4801.15.2015	114
II. Orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej	124
8. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 30 marca 2015 r. sygn. akt BDF1/4900/109/113-115/14	124
9. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 30 marca 2015 r. sygn. akt BDF1/4900/78/79/14	143
10. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 14 maja 2015 r. sygn. akt BDF1/4900/125/131-132/14; BDF1.4800.50.2015	156
III. Orzeczenia sądów administracyjnych	170
11. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 760/14	170
12. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 1249/14	179
13. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 1181/14	187
Indeks wybranych haseł	204

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.

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 23 października 2014 r. sygn. akt DFP-53-24/2014

Na podstawie art. 135 ust. 1 w związku z art. 51 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 168 - dalej jako „u.o.n.d.f.p.”),

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

Przewodniczący: Marek Głód (spr.)
Członkowie: Wiesława Grajek
Henryk Kamieniecki
Protokolant: Regina Tołściuk

przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Bartosza Zawadzkiego, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 października

2014 roku sprawy z wniosku Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 6 sierpnia 2014 roku, Nr RDFP/51-39/2/2014, o ukaranie karą upomnienia Pani (...) – Skarbnika Gminy (...), jako osoby odpowiedzialnej na podstawie art. 4 pkt 3 u.o.n.d.f.p. w związku z art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., dalej: ufp) oraz art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm., dalej: Pzp) odpowiedzialnej – 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. 17 ust. 1 pkt 2 u.o.n.d.f.p., polegające na niezgodnym z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 34 ust. 4 Pzp ustaleniu w dniu 28 marca 2012 r. wartości zamówienia publicznego pn. „Udzielenie kredytu w kwocie 5.000.000 zł, w tym 3.150.000 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy (...) oraz 1.850.000 zł na spłatę rat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek” w kwocie 799.076 zł, co stanowiło równowartość 198.794,90 euro, w wyniku czego zastosowano przepisy dotyczące zamówienia publicznego o niższej wartości,

orzeka:

- 1) uznaje Panią (...) – Skarbnika Gminy (...) winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 2 u.o.n.d.f.p., polegającego na niezgodnym z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 34 ust. 4 Pzp ustaleniu w dniu 28 marca 2012 r. wartości zamówienia publicznego pn. „Udzielenie kredytu w kwocie 5.000.000 zł, w tym 3.150.000 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy (...) oraz 1.850.000 zł na spłatę rat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek” w kwocie 799.076 zł, co stanowiło równowartość 198.794,90 euro, w wyniku czego zastosowano przepisy dotyczące zamówienia publicznego o niższej wartości i na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.n.d.f.p. odstępuje od wymierzania kary.
- 2) na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciążyć Obwinioną kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł (słownie: dwieście dziewięćdziesiąt jeden złotych 71/100).

Pouczenie:

Stosownie do art. 138 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 168), na niniejsze orzeczenie - w terminie 14 dni od

daty doręczenia - służy odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej za pośrednictwem tutejszej Komisji.

UZASADNIENIE

Postępowanie przeciwko Obwinionej – Pani (...) - pełniącej w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Skarbnika Gminy (...), zostało wszczęte na wniosek Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 6 sierpnia 2014 roku, Nr RDFP/51-39/2/2014. Wniosek został sporządzony w oparciu o złożone przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 2 uodnfp, w wyniku kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonej przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w Urzędzie Gminy w (...).

W trakcie kontroli stwierdzono między innymi, że Zamawiający – Gmina (...) przeprowadził w 2012 r. w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Udzielenie kredytu w kwocie 5.000.000 zł, w tym 3.150.000 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy (...) oraz 1.850.000 zł na spłatę rat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek”. W dniu 28 marca 2012 r. Obwiniona, pełniąca funkcję Skarbnika Gminy (...) dokonała ustalenia wartości zamówienia na kwotę 799.076 zł, co stanowiło równowartość 198.794,90 euro. Szacując wartość zamówienia Skarbnik przyjął następujące kryteria: oprocentowanie w oparciu o WIBOR 3M 4,40%, marżę banku w wysokości 0,2 % oraz okres kredytowania od dnia 30 maja 2012 r. do dnia 20 września 2018 roku. Tymczasem w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia zatwierdzonej w dniu 30 kwietnia 2012 r. przez Wójta Gminy (...) termin wykonania zamówienia określono od dnia 25 maja 2012 r. do dnia 20 maja 2019 roku, a zgodnie z wytycznymi zawartymi w pkt 15.7 SIWZ w celu wyliczenia kalkulacyjnego kosztu kredytu należało przyjąć oprocentowanie w oparciu o notowania stawki WIBOR 3M z dnia 30 kwietnia 2012 r., tj. 4,95% (ogłoszony na stronie internetowej www.bankier.pl) oraz prowizję jednorazową w wysokości nieprzekraczającej 2% kwoty kredytu. Dodatkowo w pkt 16.2 SIWZ Zamawiający ustalił, że wykonawca jest zobowiązany do podania w ofercie jednej stawki złotowej kosztów, w skład której wchodzić będą: stopa procentowa WIBOR 3M na dzień 30 kwietnia 2012 r. (ogłoszona na stro-

nie internetowej www.bankier.pl) wynosząca 4,95%; stała marża wykonawcy; prowizja jednorazowa.

W toku kontroli Obwiniona złożyła pisemne wyjaśnienia, w których przedstawiła sposób wyliczenia szacunkowej wartości zamówienia. W jej opinii koszty prowizji zostały dodane do SIWZ przez niedopatrzenie. Ponadto przedłożyła kontrolującym wyliczenie szacunkowej wartości zamówienia uwzględniającego termin realizacji zamówienia w okresie od maja 2012 r. do maja 2019 r. oraz WIBOR 3M według stanu na 30 kwietnia 2012 r., tj. 4,95% i marżę w wysokości 0,2%, z którego wynikało, że wartość zamówienia wyniosłaby 1.105.197,06 zł, co stanowiło równowartość 274.952 euro.

Po wszczęciu przez Rzecznika postępowania wyjaśniającego, Obwiniona złożyła dodatkowe, pisemne wyjaśnienia, w których wskazała m.in., że w dniu 28 marca 2012 r. nie będąc jeszcze członkiem komisji przetargowej dokonała na prośbę specjalisty ds. zamówień publicznych przeliczenia wysokości odsetek od planowanego do zaciągnięcia kredytu. W dniu 30 kwietnia 2012 r. została zatwierdzona Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, w której przyjęto inne kwoty i inne lata spłaty kredytu. Sama nie uczestniczyła w procedurze, ponieważ w zakresie obowiązków nie miała żadnych działań związanych z zamówieniami publicznymi. Równocześnie zdaniem Obwinionej jako członek komisji przetargowej zgodnie z zarządzeniem nr 57/2005 Wójta Gminy (...) z dnia 12 września 2005 r. ponosi odpowiedzialność za prace wykonywane podczas posiedzeń komisji. Ponadto w paragrafie 34 powołanego zarządzenia określono, że polecenia i decyzje dotyczące procedury zamówień publicznych wydawane są w formie pisemnej, a Obwiniona żadnych pisemnych poleceń nie otrzymała.

W oparciu o przekazany przez Zawiadamiającego materiał Rzecznik sformułował wniosek o ukaranie Obwinionej, w którym dokonał oceny stanu prawnego i faktycznego, w związku z zarzucanym Obwinionej czynem:

Przepis art. 17 ust. 1 pkt 2 uondfp wskazuje, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych ustalenie wartości zamówienia publicznego, jeżeli miało to wpływ na obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych albo na zastosowanie przepisów dotyczących zamówienia publicznego o niższej wartości. Czynem karalnym jest więc działanie lub zaniechanie niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych, a odpowiedzialność jest dochodzona w stosunku

do osób dokonujących poszczególnych czynności (fundamentalnych z punktu widzenia zapewnienia prawidłowości udzielenia zamówienia publicznego) w toku przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Czynności te obejmują działania lub zaniechania naruszające przepisy o zamówieniach publicznych (vide: art. 22 ust. 4, art. 29, 32, 34 i 40, art. 62 ust. 2, art. 67 ust. 2, art. 91 i 95 Pzp) oraz przepisy istotne z punktu widzenia ładu finansów publicznych (wpływające na obowiązek stosowania Pzp w ogóle, jak i jej poszczególnych przepisów, bądź na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, godzące w zasadę uczciwej konkurencji i jawności zamówień publicznych albo ograniczające możliwość sprawowania kontroli udzielania zamówień). Za powyższe czyny odpowiedzialność może ponieść tylko osoba, która została upoważniona do dokonania czynności przez kierownika zamawiającego (lub osobę upoważnioną przez kierownika zamawiającego do wykonania zastrzeżonych dla niego czynności). Ponadto w aktualnym stanie prawnym, na podstawie tego przepisu odpowiedzialności podlegają zarówno pracownicy zamawiającego, jak i inne osoby, którym zlecono dokonanie określonych czynności na podstawie przepisów Pzp.

Analizując zebrany w sprawie materiał dowodowy zauważyć należy, że Obwiniona na podstawie załącznika nr 1 do zarządzenia nr 37/2004 Wójta Gminy (...) z dnia 15 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad powoływania członków komisji przetargowej oraz trybu jej pracy, została powołana w skład stałej komisji przetargowej do przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Gminie (...).

W przedłożonej przez Zawiadamiającego dokumentacji źródłowej znajduje się dokument z dnia 28 marca 2012 r. pn. „Wyliczenie wartości zamówienia”, podpisany przez osobę dokonującą ustalenia wartości zamówienia – Obwinioną, w którym wskazano, że „Ustalenia wartości zamówienia dokonano w dniu 28.03.2012 r. na podstawie wyliczeń dokonanych przez Skarbnika Gminy”. Ponadto w zatwierdzonym w dniu 29 maja 2012 r. przez Wójta Gminy (...) protokole postępowania w trybie przetargu nieograniczonego o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Udzielenie kredytu w kwocie 5.000.000 zł, w tym 3.150.000 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy (...) oraz 1.850.000 zł na spłatę rat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek” (druk ZP-PN) wskazano w pkt 2.7, że „Wartość zamówienia została ustalona w dniu 28.03.2012 r. na podstawie wyliczeń dokonanych przez Skarbnika Gminy (...)”,

a w pkt 3 lit. B jako osobę przygotowującą opis przedmiotu zamówienia jak i ustalającą wartość zamówienia wskazano również Obwinioną.

Z akt sprawy wynika, że Obwiniona ustalając w dniu 28 marca 2012 r. wartość zamówienia publicznego na kwotę 799.076 zł, co stanowiło równowartość 198.794,90 euro, przyjęła okres realizacji zamówienia o 8 miesięcy krótszy niż ustalony w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. Ponadto w celu wyliczenia kalkulacyjnego kosztu kredytu przyjęła oprocentowanie WIBOR 3M w wysokości 4.40%, podczas gdy WIBOR 3M ogłoszony na stronie internetowej www.bankier.pl w dniu 28 marca 2012 r. wynosił 4,95% oraz nie uwzględniła jednorazowej prowizji w wysokości nieprzekraczającej 2% kwoty kredytu (pkt 15.7 SIWZ).

W ocenie Rzecznika Obwiniona ustalając wartość zamówienia naruszyła postanowienia art. 32 ust. 1 i 2 Pzp, zgodnie z którymi „Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością, a Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości” oraz art. 34 ust. 4 Pzp, zgodnie z którym w przypadku gdy zamówienie obejmuje usługi bankowe lub inne usługi finansowe, wartością zamówienia są opłaty, prowizje, odsetki i inne podobne świadczenia.

Jak podkreślają przedstawiciele doktryny, ustalenie wartości zamówienia ma przede wszystkim znaczenie dla ustaleń proceduralnych co do zasad prowadzenia danego postępowania (m.in. kwota ta stanowi dla zamawiającego punkt odniesienia decydujący o kwalifikacji zamówienia powyżej lub poniżej progów unijnych, decyduje o wartości wadium etc.). Zatem Obwiniona dokonując ustalenia wartości zamówienia zobowiązana była uwzględnić wszelkie opłaty, prowizje i odsetki przewidywane do poniesienia w całym okresie spłaty kredytu.

Ustalając wartość przedmiotowego zamówienia bez zachowania należytej staranności doprowadzono do zaniżenia jego wartości a w konsekwencji do zastosowania przepisów dotyczących zamówienia publicznego o niższej wartości. Szacując wartość zamówienia w oparciu o zapisy zawarte w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia wartość ta wyniosłaby 1.105.197,06 zł, co stanowi równowartość 274.952 euro. W związku z powyższym Zamawiający zobowiązany był do wypełnienia zapisu zawartego w art. 11 ust. 8 usta-

wy Pzp z którego wynika, że ogłoszenia dotyczące zamówień publicznych dla dostaw i usług w kwocie o wartości zamówienia równej lub przekraczającej 200.000 euro przekazuje się Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej.

W ocenie Rzecznika osobą odpowiedzialną na gruncie przepisów uondfp za popełnienie zarzucanego czynu jest wyłącznie Obwiniona. Odpowiedzialność ta wynika wprost z przepisów art. 18 ust. 2 Pzp oraz art. 53 ust. 2 ufp. Z akt sprawy wynika jednoznacznie, że Obwiniona dokonała ustalenia wartości zamówienia. Analiza zebranego w sprawie materiału dowodowego wskazuje, że Obwinionej można przypisać winę w czasie popełnienia czynu albowiem, zarzucanego naruszenia dfp można było uniknąć, gdyby Osoba odpowiedzialna dołożyła należytej staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie opisanych wyżej obowiązków (których nie wykonano), a których zwinione naruszenie doprowadziło w konsekwencji do wypełnienia ustawowych przesłanek nakazujących dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dfp.

Na rozprawę w dniu 23 października 2014 r. Obwiniona nie stawiała się, będąc prawidłowo powiadomioną o jej terminie. W tym stanie rzeczy, mając na uwadze regulacje zawarte w art. 121 ust. 2 i 3 uondfp Komisja postanowiła o przeprowadzeniu rozprawy bez udziału Obwinionej.

W ocenie Komisji, ustalony na rozprawie stan faktyczny nie budzi wątpliwości, a zebrany materiał dowodowy jest pełny oraz pozwala na wydanie w sprawie orzeczenia.

Po wnikliwej analizie całości materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje:

Fakt popełnienia przez Obwinioną czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 2 uondfp, jest należycie udokumentowany a osobista odpowiedzialność Obwinionej nie budzi wątpliwości. Komisja w pełni podziela w tym zakresie stanowisko Rzecznika zaprezentowane we wniosku o ukaranie.

Ustęp 1 art. 32 ustawy – Prawo zamówień publicznych ustanawia zasadę uznania za podstawę ustalenia wartości zamówienia całkowitego szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy, bez podatku od towarów i usług (VAT). Kolejne przepisy wskazują natomiast sposób obliczenia tego wynagrodzenia oraz

uszczegóławiają podaną zasadę postępowania w niektórych sytuacjach. Zamawiający dokonuje ustalenia wartości zamówienia na podstawie dokonanego opisu przedmiotu zamówienia, a więc biorąc pod uwagę wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty - w tym w szczególności na jej cenę oraz czas trwania umowy (wykonywania zamówienia). Zamawiający dla dokonania szacunku wynagrodzenia wykonawcy może zastosować różne metody, o ile sposobu tego nie determinują przepisy, jak ma to miejsce w przypadku zamówień na roboty budowlane. W każdym przypadku zamawiający winien dochować należytej staranności dla szacowania zamówienia. Pojęcie należytej staranności znane jest prawu cywilnemu w związku z przepisem art. 355 k.c., gdzie należyta staranność dłużnika została zdefiniowana jako staranność ogólnie wymagana w stosunkach danego rodzaju. Definicja ta oraz dorobek orzecznictwa i doktryny mają odpowiednie zastosowanie przy określaniu należytej staranności zamawiającego, biorąc pod uwagę rolę zamawiającego w procesie udzielania zamówienia, wykonywaną przez niego działalność i rodzaj udzielanego zamówienia. W ocenie dochowania należytej staranności należy więc wziąć pod uwagę prawidłowość wyboru przez zamawiającego odpowiedniej dla danego zamówienia metody obliczania wartości zamówienia, jak również jego doświadczenie oraz powinność i możliwość przewidywania następstw oszacowania wartości zamówienia.

Ustawa Pzp (art. 32 ust. 2) przewiduje również zakaz zaniżania wartości zamówienia w celu uniknięcia stosowania jej przepisów. Zakaz ten wiąże się z nakazem dochowania należytej staranności przy dokonywaniu ustalenia wartości zamówienia. Zaniżenie wartości, powodujące niestosowanie odpowiednich przepisów ustawy przez zamawiającego w danym postępowaniu, będzie więc poważnym naruszeniem przepisów. W szczególności może to dotyczyć obniżenia równowartości kwoty progowej ustalonej dla stosowania ustawy w art. 4 pkt 8 w wysokości 30.000 euro czy też kwot określonych w art. 6a dla zamówień częściowych, względnie – tak jak w przedmiotowej sprawie - obowiązku przekazania ogłoszenia o zamówieniu do Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, o którym mowa w art. 11 ust. 8 Pzp.

Zgromadzony w niniejszej sprawie materiał dowodowy jednoznacznie wskazuje, że szacowania wartości zamówienia pn. „Udzielenie kredytu w kwocie 5.000.000 zł, w tym 3.150.000 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy (...) oraz 1.850.000 zł na spłatę rat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek” w dniu 28 marca 2012 r., dokonała Obwiniona. Przy

szacowaniu uwzględniono czas realizacji zamówienia (okres kredytowania) do 20 września 2018 r., przyjęto oprocentowanie WIBOR 3M w wysokości 4.40% oraz nie uwzględniono jednorazowej prowizji w wysokości 2% kwoty kredytu. W konsekwencji wartość zamówienia oszacowano na kwotę 198.794,90 euro, czyli niższą niż określona dla dostaw i usług w obowiązującym w czasie popełnienia zarzucanego czynu rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 16 grudnia 2011 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, tj. 200.000 euro (obecnie 207.000 euro). Skutkiem takiego oszacowania było uznanie przez Zamawiającego, że w tym postępowaniu nie istnieje obowiązek przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. Natomiast w zatwierdzonej w dniu 30 kwietnia 2012 r. Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia ustalono okres kredytowania do 20 maja 2019 r. (o 8 miesięcy dłuższy), zobligowano Wykonawców (pkt 15.7 SIWZ), by przy kalkulacji kosztu kredytu przyjęli oprocentowanie w oparciu o notowania stawki WIBOR 3M z dnia 30 kwietnia 2012 r., tj. 4,95% oraz prowizję jednorazową w wysokości nieprzekraczającej 2% kwoty kredytu. Przyjmując określone w SIWZ założenia wartość zamówienia (koszt kredytu) wyniosłaby 1.105.197,06 zł, co stanowiło równowartość 274.952 euro.

W składanych w toku prowadzonego postępowania wyjaśnieniach z 16 grudnia 2013 r. Obwiniona stwierdziła m.in., że do wyliczenia szacunkowej wartości zamówienia został przyjęty przewidywany przez nią WIBOR 3M „w wysokości przewidywanej średniej na lata 2013-2018”. Zwróciła również uwagę, że *„Wstępne oszacowanie kosztu kredytu zostało przedstawione w dniu 28.03.2012 roku, natomiast konkretne daty uruchomienia kredytu i jego spłaty zgodne z założeniami Wieloletniej Prognozy Finansowej zostały określone w dniu 30.04.2012 roku (...) W opisie przedmiotu zamówienia w dniu 30.04.2012 roku nie przedstawiałam innych kosztów kredytu oprócz odsetek. Koszty prowizji zostały dodane do istotnych warunków zamówienia przez niedopatrzenie.”* W wyjaśnieniach z 29 lipca 2014r. Obwiniona stwierdziła z kolei, że zmiana terminów i wartości kwot kredytu do spłaty nastąpiła w momencie zatwierdzenia SIWZ, tj. 30 kwietnia 2012 r. i w tym momencie zamawiający powinien dokonać zmiany wartości zamówienia. *„Ja nie uczestniczyłam w procedurze, ponieważ w zakresie moich obowiązków nie ma żadnych działań związanych z zamówieniami publicznymi. Również nikt nie zwrócił się do mnie o przeliczenie wartości zamówienia według nowych kryteriów.”*

W ocenie Komisji Orzekającej wyjaśnienia Obwinionej nie zasługują na uwzględnienie.

Obwiniona na podstawie załącznika nr 1 do zarządzenia nr 37/2004 Wójta Gminy (...) z dnia 15 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad powoływania członków komisji przetargowej oraz trybu jej pracy, została powołana w skład stałej komisji przetargowej, do zadań której należało przygotowanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Gminie (...), obejmujące m.in. również takie czynności, jak przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia oraz szacowanie wartości zamówienia. Jak wynika z części 3.B protokołu postępowania, to właśnie Obwiniona była odpowiedzialna nie tylko za ustalenie szacunkowej wartości zamówienia, ale również za przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia. Jako osoba odpowiedzialna w tym zakresie, ale także jako Skarbnik Gminy, posiadała aktualizowaną na bieżąco wiedzę na temat warunków związanych z planowanym do zaciągnięcia przez Gminę kredytem. Zgodnie zatem z regulacją zawartą w art. 35 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którą *„jeżeli po ustaleniu wartości zamówienia nastąpiła zmiana okoliczności mających wpływ na dokonane ustalenie, zamawiający przed wszczęciem postępowania dokonuje zmiany wartości zamówienia”*, to właśnie na Obwinionej ciążył obowiązek weryfikacji szacunkowej wartości zamówienia. Jak stwierdziła Krajowa Izba Odwoławcza w uchwale KIO/KD 107/11 z dnia 30 grudnia 2011 r. *„Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy p.z.p. jeżeli po ustaleniu wartości zamówienia nastąpiła zmiana okoliczności mających wpływ na dokonane ustalenie, zamawiający przed wszczęciem postępowania dokonuje zmiany wartości zamówienia. Z powyższego przepisu wynika, iż na zamawiającym ciąży obowiązek bezustannej weryfikacji wartości zamówienia w okresie od momentu jej ustalenia do wszczęcia postępowania”*.

Ustalając wartość przedmiotowego zamówienia bez zachowania należytej staranności doprowadzono do zaniżenia jego wartości a w konsekwencji do zastosowania przepisów dotyczących zamówienia publicznego o niższej wartości, w wyniku czego nie przekazano w tym przypadku ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. Jak wykazano powyżej odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi Obwiniona.

Przypisany Obwinionej czyn jest wprawdzie uchybieniem formalnym, nie wywołującym ujemnych skutków finansowych, ale jak stwierdziła Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu BDF1/4900/74/78/RN-22/11/2226 z dnia

6 października 2011 r. „szkodliwości dla ładu finansów publicznych nie można jednak 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. (...) nie można uznać, że istotnymi naruszeniami dyscypliny finansów publicznych są wyłącznie te, które uszczuplają środki publiczne. Główna Komisja Orzekająca pragnie zauważyć, że w katalogu naruszeń jest co najmniej kilka, które ze swego charakteru nie muszą powodować uszczupień środków publicznych, co nie oznacza, że naruszenia te są mało istotne dla ładu finansów publicznych (...). W przeciwnym wypadku, racjonalny ustawodawca nie umieściłby ich w tym katalogu”.

Podejmując decyzję o odstąpieniu od wymierzania Obwinionej kary Komisja Orzekająca uznała, że rodzaj i okoliczności naruszenia dają podstawy do takiego rozstrzygnięcia. Będąc konsekwencją popełnionego przez Obwinioną czynu niezamieszczenie ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej było bowiem uchybieniem czysto formalnym. W ocenie Komisji nie miało to – ze względu na przedmiot zamówienia - praktycznie żadnego wpływu na ewentualne ograniczenie kręgu podmiotów mogących zrealizować zamówienie w postaci udzielenia Gminie kredytu.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono orzec jak w sentencji .

Koszty jakimi obciążono Obwinioną ustalono na podstawie art. 167 ust. 1 uodfp, który stanowi, że: każdy uznany za odpowiedzialnego za naruszenie 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 we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2014 r. sygn. akt DFP-53-36/2014

Regionalna Komisja Orzekająca w składzie:

Przewodniczący: Henryk Kamieniecki
Członkowie: Ewelina Kruk-Florkowska (spr.)
Maciej Gardas
Protokolant: Regina Tołściuk

przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Kalety, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 grudnia 2014 r. sprawy z wniosku Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 3 listopada 2014 r., nr RDFP/51–84/4/2014 o uznanie Pani (...) – w czasie popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych Dyrektora Ośrodka Kultury w (...) – za odpowiedzialną 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. 9 pkt 2 u.o.n.d.f.p., polegającego na nierozliczeniu w terminie do 31 stycznia 2012 r. środków otrzymanych od Gminy (...) w 2011 r. w kwocie 250 tys. zł przeznaczonych na działalność wydawniczą, wbrew postanowieniom § 3 ust. 7 „Porozumienia w przedmiocie przekazywania środków na wykonanie zadania publicznego w postaci wydawania gazety samorządowej” z 8 lutego 2011 r., przez co naruszono przepis art. 250 pkt 3 w związku z art. 126 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.”), z których wynika, że termin rozliczenia udzielonej dotacji zostaje określony w umowie oraz art. 9 pkt 3 u.o.n.d.f.p., polegającego na niedokonaniu w terminie do 31 stycznia 2012 r. zwrotu dotacji w kwocie 84.990,07 zł stanowiącej nadwyżkę przychodów nad kosztami ze środków otrzymanych na dofinansowanie w 2011 r. działalności wydawniczej wbrew postanowieniom § 4 ust. 1 ww. Porozumienia, przez co naruszono art. 252 ust. 2 u.f.p. oraz wymierzenie za przypisane czyny naruszenia dyscypliny finansów publicznych kary upomnienia,

orzeka:

- 1) uznaje Panią (...) winną popełnienia czynów określonych:
 - w art. 9 pkt 2 u.o.n.d.f.p., polegającego na nierozliczeniu w terminie do 31 stycznia 2012 r. środków otrzymanych od Gminy (...) w 2011 r. w kwocie 250 tys. zł przeznaczonych na działalność wydawniczą, wbrew postanowieniom § 3 ust. 7 *„Porozumienia w przedmiocie przekazywania środków na wykonanie zadania publicznego w postaci wydawania gazety samorządowej”* z 8 lutego 2011 r., czym naruszono przepis art. 250 pkt 3 w związku z art. 126 u.f.p.,
 - w art. 9 pkt 3 u.o.n.d.f.p., polegającego na niedokonaniu w terminie do 31 stycznia 2012 r. zwrotu dotacji w kwocie 84.990,07 zł stanowiącej nadwyżkę przychodów nad kosztami ze środków otrzymanych na dofinansowanie w 2011 r. działalności wydawniczej wbrew postanowieniom § 4 ust. 1 ww. Porozumienia czym naruszono art. 252 ust. 2 u.f.p i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 u.o.n.d.f.p. wymierza Pani (...) karę upomnienia,
- 2) na podstawie art. 167 ust. 1 u.o.n.d.f.p. obciąża Obwinioną kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł (słownie: dwieście dziewięćdziesiąt jeden złotych 71/100).

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 Obwinionej Pani (...) pełniącej w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Ośrodka Kultury w (...) (dalej „Ośrodek”) 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 3 listopada 2014 r., sygn. RDFP/51–84/2/2014. 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 Ośrodku Kultury w (...) w rozumieniu art. 9 pkt 2 i art. 9 pkt 3 u.o.n.d.f.p.

Występując z wnioskiem o ukaranie Zastępcę Rzecznika oparł swoje stanowisko na materiale dowodowym przedłożonym przez Zawiadamiającego oraz materiale zebrany w trakcie postępowania wyjaśniającego. W wyniku analizy powyższych materiałów dowodowych Zastępcę Rzecznika ustalił następujący stan faktyczny:

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że Ośrodek 8 lutego 2011 r. zawarł z Gminą (...) Porozumienie w przedmiocie przekazywania środków na wykonanie zadania publicznego w postaci wydawania gazety samorządowej, w ramach którego Gmina przekazała Ośrodkowi środki publiczne w łącznej kwocie 250 tys. zł na pokrycie jego bieżącej działalności związanej w wydawaniem gazety samorządowej. Ustalono, że Ośrodek nie złożył rozliczenia otrzymanego w 2011 r. dofinansowania pomimo, że § 3 ust. 7 ww. Porozumienia przewidywał, że w odniesieniu do ostatniego miesiąca kalendarzowego Ośrodek zobowiązany był przedstawić takie rozliczenie w terminie do 31 stycznia roku następnego. W kolejnym zawartym 1 lutego 2012 r. z Gminą (...) Porozumieniu w § 1 ust. 2 przewidziano, że Ośrodek dokona rozliczenia realizacji Porozumienia z roku poprzedniego na zasadach i terminach wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych i ustawy o rachunkowości. Zarówno w pierwszym jak i drugim przypadku, Ośrodek nie przedłożył dotującemu – Gminie (...), stosownych rozliczeń.

Kontrola wykazała również, że Ośrodek nie przekazał w terminie do 31 stycznia 2012 r. nadwyżki środków otrzymanych od Gminy (...) w 2011 r.

na wydawanie gazety samorządowej. Ze sprawozdania z wykonania planu finansowego za 2011 r. złożonego przez Ośrodek 29 marca 2012 r. wynika, że przychody z tytułu dotacji przedmiotowej na wydawanie gazety samorządowej wyniosły 231.481,50 zł, przychody z reklamy, ogłoszeń 77.630,52 zł, przychody ze sprzedaży gazety 65.887,70 zł, zaś poniesione z tego tytułu koszty wyniosły łącznie 290.009,65 zł. Tym samym per saldo przychody z działalności wydawniczej przewyższyły koszty o kwotę 84.990,07 zł. Zgodnie z postanowieniami § 4 ust. 1 Porozumienia z 8 lutego 2011 r., w przypadku gdyby rozliczenie za grudzień wykazało nadwyżkę przychodów z tytułu wydawania gazety samorządowej nad poniesionymi z tego tytułu wydatkami/kosztami, Ośrodek zobowiązany był zwrócić nadwyżkę na rachunek Gminy (...) w terminie do 31 stycznia roku następnego, czego nie dopełniono.

Po wszczęciu postępowania Pełnomocnik Obwinionej złożył Zastępcy Rzecznika pisemne wyjaśnienia, w których w pierwszej kolejności zakwestionował legalność pozyskania dowodów w sprawie przez Zawiadamiającego, bowiem dowody pozyskano w wyniku kontroli Gminy (...), nie zaś kontroli Ośrodka. Podważył również zasadność zarzutów opisanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, wskazując m.in., że termin „zapewnienie środków” nie jest synonimem „dotowania”, o którym mowa w art. 9 u.o.n.d.f.p. a tym samym nie podlega penalizacji na gruncie u.o.n.d.f.p. z tych względów, że środków publicznych przekazanych na wydawanie gazety samorządowej nie można zakwalifikować jako dotację w rozumieniu przepisów u.f.p.

Zastępca Rzecznika odnosząc się do kwestii legalności pozyskania dowodów w analizowanej sprawie zauważył, że żaden z przepisów u.o.n.d.f.p. nie uzależnia możliwości złożenia zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, a co za tym idzie nie wyklucza legalności zebranych dowodów w sprawie zgromadzonych w toku kontroli przeprowadzonej u innego podmiotu (dotacjodawcy – Gminy (...)). Co do podniesionej w wyjaśnieniach argumentacji, iż zarzucane czyny naruszenia dfp nie podlegają penalizacji albowiem środków publicznych przekazanych na wydawanie gazety samorządowej nie można zakwalifikować jako dotację w rozumieniu przepisów u.f.p. Zastępca Rzecznika, wskazał, że dotacje (podmiotowe, przedmiotowe oraz celowe) są świadczeniami pieniężnymi, stanowiącymi wydatki budżetu podmiotu publicznego na rzecz budżetów innych podmiotów publicznych oraz innych jednostek organizacyjnych, dokonywanymi zarówno na podstawie norm prawa budżetowego (przepisów u.f.p.), jak i norm materialnoprawnych ustaw szczegól-

nych. Dotacja jest zatem rodzajem wydatku budżetowego o charakterze transferowym a rezultatem jej otrzymania jest uzyskanie korzyści materialnej przez podmiot dotowany. Zastępca Rzecznika stwierdził, że dotacje na tle innych wydatków budżetowych są wydatkami specyficznymi, charakteryzującymi się takimi cechami jak: jednostronność, nieodpłatność oraz bezzwrotność – pod warunkiem jednak, że zostały one przydzielone przy zachowaniu wymogów warunkujących zarówno ich otrzymanie, jak i wykorzystanie środków z dotacji zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie zawartej na podstawie obowiązujących regulacji prawnych. Bezzwrotność dotacji oznacza pozostawienie jej do dyspozycji podmiotu dotowanego ale wyłącznie na cele związane z jej przyznaniem (przeznaczeniem środków publicznych na ściśle określone zadania – tu: wydawanie gazety samorządowej). Brak osiągnięcia celu dotacji w całości lub w części przekreśla tę cechę i *ex lege* powstaje obowiązek zwrotu dotacji otrzymanej przez podmiot dotowany, który pobrał dotację w niewłaściwej (nadmiernej) wysokości lub wydał środki publiczne pochodzące z dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Obowiązek zwrotu powstanie zatem w przypadku naruszenia warunków, na jakich dotacja została przyznana. Zdaniem Zastępcy Rzecznika z zawartych Porozumień wynika jednoznacznie, że Ośrodek zobowiązany był do przedłożenia stosownego rozliczenia środków dotacyjnych oraz do zwrotu kwoty 84.990,07 zł stanowiącej nadwyżkę przychodów nad kosztami prowadzonej w 2011 r. działalności wydawniczej. Transfer środków publicznych w postaci dotacji dokonywany jest głównie na podstawie przepisów u.f.p. oraz zawartych na ich podstawie umów dotacyjnych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji określonych zadań publicznych. W nich właśnie określone są warunki rozliczenia oraz termin rozliczenia dotacji. Niedochowanie ustalonego w nich terminu (przekroczenie go), jak też zaniechanie w ogóle obowiązku rozliczenia dotacji, będzie skutkowało odpowiedzialnością z tytułu naruszenia d.f.p. za czyn opisany w art. 9 pkt 2 u.o.n.d.f.p.

Odnosząc się zaś do drugiego z zarzucanych czynów naruszenia d.f.p., polegającego na niedokonaniu w terminie zwrotu dotacji w kwocie 84.990,07 zł stanowiącej nadwyżkę przychodów nad kosztami ze środków otrzymanych na dofinansowanie w 2011 r. działalności wydawniczej (co było sprzeczne z postanowieniami § 4 ust. 1 Porozumienia oraz art. 252 ust. 2 u.f.p.) Zastępca Rzecznika wskazał, że istotą naruszenia nie jest samo uszczuplenie finansów publicznych, ale naruszenie elementarnego ładu finansów publicznych - przede wszystkim naruszenia procedur. Jednocześnie Zastępca Rzecznika podkreślił, że zwrot dotacji następuje wówczas, gdy nie została ona wydatkowana na cel

wynikający z umowy lub niezgodnie z przepisami prawa. W następstwie takiego działania podmiot korzystający z dotacji nie ma swobody postępowania. To na nim ciąży prawny obowiązek naliczenia dotacji podlegającej zwrotowi i przekazania jej na właściwy rachunek udzielającego dotację.

Według Zastępcy Rzecznika odpowiedzialność za popełnienie wyżej opisanych czynów przypisać należy Obwinionej - Pani (...) albowiem to Ona, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych - stosownie do przepisu art. 53 ust 1 u.f.p. - odpowiada za całość gospodarki finansowej jednostki, którą kieruje.

Na rozprawę w dniu 18 grudnia 2014 r. stawił się obrońca Obwinionej, natomiast Obwiniona (zawiadomiona prawidłowo) nie stawiała się. Po ustaleniu, że nie ma przeszkód do rozpoznania sprawy i odczytaniu wniosku o ukaranie Zastępcy Rzecznika zawnioskował wymierzenie kary upomnienia.

W trakcie rozprawy obrońca złożył wyjaśnienia, przesłuchano też świadka (Pana (...)) w czasie popełnienia czynu Burmistrza Gminy (...) powołanego na wniosek obrońcy.

Zarówno w złożonych 15 grudnia 2014 r. pisemnych wyjaśnieniach jak i składanych w trakcie rozprawy wyjaśnieniach przez obrońcę oraz świadka kwestionowano zaliczenie środków finansowych przekazanych Ośrodkowi do kategorii „dotacja”. Argumentację opierając na brzmieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Jednocześnie wskazano, że zgodnie z przepisami art. 218 - 221 ustawy o finansach publicznych dotacje można podzielić na trzy rodzaje, *„tj. dotacje dla jednostek organizacyjnych utworzonych lub nadzorowanych przez j.s.t., dotacje dla innych j.s.t. na realizowane przez nie zadania, na podstawie porozumień zawieranych wewnątrz sektora samorządowego oraz dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych.”* Ponadto wskazano, że *„w praktyce budżetowej występuje wiele form wydatków ze środków publicznych, których konstrukcja prawna zbliżona jest do dotacji. (...) Chodzi tu o różnego rodzaju „refundacje”, „wsparcie finansowe” lub „dofinansowania”.* W dalszej części pisemnego wyjaśnienia obrońca przywołał regulacje prawne zawarte w ustawie o finansach publicznych normujące udzielanie dotacji

podmiotowych, przedmiotowych oraz udzielanych samorządowym zakładom budżetowym. Przywołano również przepisy art. 12 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie z którymi organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej, a stosownie do art. 28 ww. ustawy przekazanie środków następuje w formie dotacji. Zdaniem obrońcy „zapewnienie środków” nie jest synonimem „dotowania”, może ono „*następować w innych formach i wcale nie musi być wprost uwidocznione w planie wydatków budżetowych*”. W wyjaśnieniach zarówno pisemnych jak i ustnych wskazywano, że środki finansowe przekazane Ośrodkowi w wykonania Porozumienia nie były ujęte w budżecie Gminy (...) jako dotacja, bowiem zdaniem obrońcy Porozumienie miało charakter „*czynności prawnej zawartej pomiędzy dwoma osobami prawnymi*”. Według obrońcy „*założenie, że jakiegokolwiek środki, które przechodzą pomiędzy gminą, (jako jednostką samorządu terytorialnego) a ośrodkiem kultury (jako instytucją kultury) są dotacją w systemie prawa polskiego jest niedopuszczalne. Oba podmioty mają osobowość prawną. Osobowość prawną w wymiarze prywatnoprawnym, mogą zawierać umowy cywilnoprawne na różne okoliczności. Nie każda ta umowa będzie kwalifikowana jako transfer środków o charakterze dotacyjnym*”. Potwierdzeniem takiego charakteru środków był fakt przekazania środków oznaczonych w dokumentacji księgowej i na przelewach bankowych jako „przekazanie środków”.

Po analizie wyjaśnień złożonych w toku postępowania przez obrońcę oraz powołanego świadka Zastępcę Rzecznika zweryfikował swoje stanowisko wyrażone we wniosku o ukaranie, wniósł o uznanie winy Obwinionej ale odstąpienie od jej ukarania.

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

W pierwszej kolejności wzięto pod uwagę przepis art. 24 ustawy u.o.n.d.f.p., który to przepis, w przypadku zmiany ustawy po popełnieniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przyznaje priorytet ustawie nowej, obowiązującej w dacie orzekania, o ile ustawa obowiązująca w dacie popełnienia naruszenia nie jest względniejsza dla sprawcy danego naruszenia.

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. Komisja Orzekająca uznała, że zgodnie z art. 24 ust. 1 u.o.n.d.f.p., rozpozna sprawę na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu orzekania. W ocenie Komisji Orzekającej, przemawia za tym przede wszystkim fakt, iż zakres przedmiotowy czynów przypisanych Obwinionej nie uległ zmianie merytorycznej, bowiem zmiana w tym zakresie miała jedynie charakter redakcyjny, nie zmieniły się również przepisy kształtujące sytuację obwinionego, jeżeli chodzi o podstawowe zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie Komisji Orzekającej bezsporny pozostaje fakt przekazania z budżetu Gminy (...) środków finansowych w kwocie 250 tys. zł przeznaczonych na działalność wydawniczą, które wbrew postanowieniom § 3 ust. 7 „*Porozumienia w przedmiocie przekazywania środków na wykonanie zadania publicznego w postaci wydawania gazety samorządowej*” z 8 lutego 2011 r., nie zostały rozliczone w terminie do 31 stycznia 2012 r., czym naruszono przepis art. 250 pkt 3 w związku z art. 126 u.f.p., a także niedokonanie w terminie do 31 stycznia 2012 r. zwrotu kwoty 84.990,07 zł stanowiącej nadwyżkę przychodów nad kosztami ze środków otrzymanych na dofinansowanie w 2011 r. działalności wydawniczej wbrew postanowieniom § 4 ust. 1 ww. Porozumienia, czym naruszono art. 252 ust. 2 u.f.p.

Należało również rozstrzygnąć kwestię czy środki pieniężne przekazane z budżetu gminy na „wydawanie gazety samorządowej” (§ 1) przez Ośrodek stanowią dotację na wykonanie zadania. Komisja zważyła, co następuje:

Zasady finansowania działalności instytucji kultury regulują przepisy ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 406 z późn. zm. - dalej: u.o.p.d.k.). Instytucja kultury jaką jest Ośrodek jest odrębną od gminy jednostką organizacyjną i finansową, wyposażoną w osobowość prawną i prowadzącą samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków. Zasady gospodarki finansowej normują przepisy rozdziału III. Zgodnie z obowiązującą do dnia 1 stycznia 2012 r. treścią art. 32 ust. 3 u.o.p.d.k. instytucje kultury, prowadzące w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury, mogą otrzymywać środki od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł, a także dotacje z budżetu przeznaczone na pokrycie kosztów działalności. Obecnie upoważnienie organizatora do finansowania działalności instytucji kultury w formie dotacji reguluje art. 28 ust. 3 u.o.p.d.k. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 207, poz. 1230). Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 25 kwietnia 2007 r. sygn. akt. II GSK 397/06 *„Z brzmienia przytoczonych przepisów dotyczących środków, z jakich pokrywane są koszty działalności, wywieść należy – wbrew stanowisku wyrażonemu przez Obrońcę – że gdy źródłem uzyskiwanych środków jest budżet (jak w niniejszej sprawie – budżet jednostki samorządu terytorialnego), to środki te instytucja kultury uzyskać może jedynie na zasadzie dotacji z budżetu. Bez znaczenia są zatem obszerne wywody co do pojęcia „środki”. Istotne jest to, że gdy środki te pochodzą z budżetu jednostki samorządu terytorialnego – przekazane mogą zostać jedynie w formie prawem przewidzianej instytucji „dotacji”*. Mając na uwadze, iż bez wątpienia Ośrodek tj. instytucja kultury otrzymywał środki z budżetu gminy na działalność statutową, w ocenie Komisji podzielającej poglądy NSA z powołanego wyroku to stanowiły one dotację. Jednocześnie Komisja Orzekająca wskazuje, że udzielanie dotacji następuje na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych. Stosownie zaś do art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 884 z późn. zm. - dalej: u.f.p.) dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia środki z budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. W przypadku dotacji celowych dotacjobiorca jest zobowiązany do przeznaczenia tych konkretnych środków finansowych na konkretne zadanie i ze względu na charakter tych środków, nie mogą być one przeznaczone na inne wydatki. W zawartym w dniu 8 lutego Porozumieniu wyraźnie wskazano cel przeznaczenia otrzyma-

nych środków - wydawanie gazety samorządowej (§ 1), określono sposób ich rozliczenia (§ 3 ust. 3- 7) oraz zwrotu nadwyżki przychodów nad wydatkami/kosztami (§ 4). Fakt niedokonania w ustalonym terminie rozliczenia dotacji w kwocie 250.000 zł o czym stanowi art. 250 ust. 3 u.f.p. stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt. 2 u.o.n.d.f.p.

Komisja Orzekająca jako należycie udokumentowane uznała niedokonanie w terminie do 31 stycznia 2012 roku zwrotu dotacji w kwocie 84.990,07 zł stanowiącej nadwyżkę przychodów nad kosztami środków otrzymanej w 2011 roku dotacji na wydawanie gazety samorządowej, co stanowiło naruszenie § 4 Porozumienia z 8 lutego 2011 r. oraz § 1 ust. 2 Porozumienia z 1 lutego 2012 r. gdzie przewidziano, że Ośrodek dokona rozliczenia realizacji Porozumienia z roku poprzedniego na zasadach i terminach wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych i ustawy o rachunkowości. Czyn opisany powyżej stanowił naruszenie art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i wypełniał znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 9 pkt 3 u.o.n.d.f.p. Podkreślić należy, że to udzielający dotacji określa sposób jej rozliczenia i zwrotu. Jak słusznie zauważył Zastępca Rzecznika korzystający z dotacji nie ma swobody postępowania. To na nim ciąży prawny obowiązek naliczenia dotacji podlegającej zwrotowi i przekazania jej na właściwy rachunek udzielającego dotację, bowiem środki przyznane w ramach dotacji mają „znaczony” charakter i z tego względu podmiot je otrzymujący nie ma swobody w ich wykorzystaniu (chyba że pozwalają mu na to przepisy szczególne). W myśl przepisów art. 252. ust. 1 pkt 2 u.f.p. dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości - podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 2.”

Obwiniona, co wynika z zebranego materiału dowodowego, jako Dyrektor Ośrodka tego obowiązku nie wykonała przez co naruszyła przywołane przepisy ustawy o finansach publicznych i swoim zaniechaniem wypełniła znamiona czynu opisanego w art. 9 pkt 3 u.o.n.d.f.p.

Zgodnie z art. 19 u.o.n.d.f.p. odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego po-

pełnienia. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia.

Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych – co jak powyżej wykazano w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

Zarzucane czyny naruszające dyscyplinę finansów publicznych popełniła Obwiniona i czyny te stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 9 pkt 2 i 3 u.o.n.d.f.p.

Komisja Orzekająca uważa, że wykonanie przez Obwinioną postanowień wynikających z zawartych przez nią Porozumień, niezależnie od wątpliwości prezentowanych przez Obrońcę co do charakteru środków przekazywanych z budżetu gminy uwolniłyby ją od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Mając na uwadze okoliczności popełnienia przez Obwinioną zarzucanych czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych spenalizowane w przepisach art. 9 pkt 2 i 3 u.o.n.d.f.p. Komisja uznała, iż wymierzona kara upomnienia jest adekwatna do stopnia szkodliwości dla ładu finansów publicznych, stopnia winy oraz spełni cele zapobiegawcze i wychowawcze wobec Obwinionej.

Koszty, jakimi obciążono Obwinioną, ustalono na podstawie art. 167 ust. 1 u.o.n.d.f.p., który stanowi, iż każdy uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zwraca – na rzecz Skarbu Państwa – koszty postępowania. Koszty te określa się ryczałtowo w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia.

3.

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie z dnia 9 stycznia 2015 r. sygn. akt RKO-522/69/14

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

Przewodnicząca: Marek Błasiak
Członkowie: Aneta Gil
Agnieszka Wilk –Świstun
Protokolant: Magdalena Melerowicz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 stycznia 2015 r., przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Piotra Józefczyka, sprawy:

- I. Pana (...), zamieszkałego: ul. (...), pełniącego w czasie popełnienia zarzuczanych czynów funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...) (*adres pracodawcy*: (...)), co do którego złożono wnioski o uznanie odpowiedzialnym za:
- 1) naruszenie w dniu 2 stycznia 2013 roku dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (*tekst jednolity*: Dz. U. 2013 r. poz. 168 – dalej jako „ustawa”), poprzez niedochodzenie od Fundacji Zamek (...) należności Gminy (...) w wysokości: 226.916,00 zł, ustalonej w §13 Umowy najmu z dnia 11 stycznia 2007 r.

- (z późniejszymi Aneksami zawartymi do dnia 1 lipca 2009 roku) z tytułu kary umownej z tytułu bezumownego użytkowania pomieszczeń hotelowych w Zamku (...) w okresie od 11 stycznia 2010 roku do dnia 31 grudnia 2010 roku, co skutkowało przedawnieniem się roszczenia majątkowego Gminy (...) i stanowiło naruszenie postanowień art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j.: *Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.- dalej jako „ustawa o finansach publicznych”*);
- 2) naruszenie w dniu 2 stycznia 2013 roku dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez przekazanie rocznych dotacji podmiotowych na 2012 rok w kwocie niższej, niż kwota dotacji należnej dla:
- a) Niepublicznego Gimnazjum w (...) – dotacja roczna przekazana w wysokości niższej o kwotę: 132.961,21 zł od kwoty należnej,
 - b) Niepublicznego Gimnazjum w (...) – dotacja roczna przekazana w wysokości niższej o kwotę: 131.085,00 zł od kwoty należnej, co stanowiło naruszenie postanowień art. 90 ust. 2a i ust. 3c ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (t. j.: *Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.- dalej jako „ustawa o systemie oświaty”*) oraz § 3, § 7 ust. 2 i § 12 ust. 2 Uchwały Nr XXXIX/411/08 Rady Miejskiej w (...) z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie: trybu udzielania i rozliczenia dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli i szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy (...) przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie,
 - c) Przedszkola Niepublicznego (...) w (...) – dotacja roczna przekazana w wysokości niższej o kwotę: 112.444,64 zł od kwoty należnej,
 - d) Przedszkola Prywatnego (...) – dotacja roczna przekazana w wysokości niższej o kwotę: 165.339,34 zł od kwoty należnej, co stanowiło naruszenie postanowień art. 90 ust. 2b i ust. 3c ustawy o systemie oświaty oraz § 3, § 7 ust. 2 i § 12 ust. 2 Uchwały Nr XXXIX/411/08 Rady Miejskiej w (...) z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie: trybu udzielania i rozliczenia dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli i szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy (...) przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie;
- 3) naruszenie w dniach: 9 maja, 4 czerwca, 12 października, 15 listopada i 14 grudnia 2012 roku oraz 2 stycznia 2013 roku dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności

za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez przekazanie Niepublicznemu Gimnazjum w (...) miesięcznych części rocznej dotacji podmiotowej na 2012 rok, za miesiące odpowiednio: kwiecień, maj, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2012 roku – po terminie określonym wówczas w art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty oraz § 7 ust. 2 Uchwały Nr XXXIX/411/08 Rady Miejskiej w (...) z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie: trybu udzielania i rozliczenia dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli i szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy (...) przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie;

- 4) naruszenie w dniach: 9 maja, 4 i 6 czerwca, 12 października, 15 listopada i 14 grudnia 2012 roku oraz 2 stycznia 2013 roku dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez przekazanie Gimnazjum Niepublicznemu w (...) miesięcznych części rocznej dotacji podmiotowej na 2012 rok, za miesiące odpowiednio: kwiecień, maj, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2012 roku – po terminie określonym wówczas w art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty oraz § 7 ust. 2 Uchwały Nr XXXIX/411/08 Rady Miejskiej w (...) z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie: trybu udzielania i rozliczenia dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli i szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy (...) przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie;
- 5) naruszenie w dniach: 9 maja, 5 czerwca, 9 października, 8 listopada i 11 grudnia 2012 roku oraz 2 stycznia 2013 roku dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez przekazanie Przedszkolu Niepublicznemu (...) w (...) miesięcznych części rocznej dotacji podmiotowej na 2012 rok, za miesiące odpowiednio: kwiecień, maj, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2012 roku – po terminie określonym wówczas w art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty oraz § 7 ust. 2 Uchwały Nr XXXIX/411/08 Rady Miejskiej w (...) z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie: trybu udzielania i rozliczenia dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli i szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy (...) przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie;
- 6) naruszenie w dniach: 9 maja, 5 czerwca, 9 października, 8 listopada i 11 grudnia 2012 roku oraz 2 stycznia 2013 roku dyscypliny finansów

publicznych w rozumieniu art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez przekazanie Przedszkolu Prywatnemu (...) miesięcznych części rocznej dotacji podmiotowej na 2012 rok, za miesiące odpowiednio: kwiecień, maj, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2012 roku – po terminie określonym wówczas w art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty oraz § 7 ust. 2 Uchwały Nr XXXIX/411/08 Rady Miejskiej w (...) z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie: trybu udzielania i rozliczenia dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli i szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy (...) przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie;

- 7) naruszenie w dniu 20 grudnia 2011 roku dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez: podpisanie Aneksu nr 1 do Umowy nr: DIN – 272.83.2011 zawartej w dniu 5 października 2011 roku z Firmą „(...)” z siedzibą w (...), której przedmiotem było *„Wykonanie tyczenia wraz z inwentaryzacją powykonawczą sieci oświetlenia ulicznego w (...)”* w terminie do dnia 20 grudnia 2011 roku (*w §3 ust. 2 umowy ustalono, iż wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy wyniesie: 21.525,00 zł*), na mocy którego to Aneksu przesunięto termin wykonania przedmiotu umowy do dnia 25 stycznia 2012 roku, co spowodowało, iż w dniu podpisania Aneksu nr 1 Pan (...) nie posiadał upoważnienia Rady Miejskiej w (...) do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją wyżej wymienionego zadania w 2012 roku, Pan (...) zaciągnął bez upoważnienia zobowiązanie wykraczające poza bieżący rok budżetowy i obciążające budżet Gminy (...) na 2012 rok na kwotę: 21.525,00 zł;
- 8) naruszenie w dniu 28 grudnia 2011 roku dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez: podpisanie Aneksu nr 1 do Umowy nr: DiN 272-96/11/2011 zawartej w dniu 16 listopada 2011 roku z Firmą „(...)” (...) z siedzibą w (...), której przedmiotem było wykonanie przebudowy sieci oświetleniowej w rejonie Szkoły Podstawowej w (...) oraz przebudowa sieci oświetleniowej w (...) ul. (...) w terminie do dnia 31 grudnia 2011 roku, na mocy którego to Aneksu przesunięto termin wykonania przedmiotu umowy do dnia 25 stycznia 2012 roku, co spowodowało, iż w dniu podpisania Aneksu nr 1 Pan (...) nie posiadał upoważnienia Rady Miejskiej w (...) do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją wyżej wymienionego zadania w 2012 roku, Pan (...)

- zaciągnął bez upoważnienia zobowiązanie wykraczające poza bieżący rok budżetowy i obciążające budżet Gminy (...) na 2012 rok na kwotę: 5.311,14 zł;
- 9) naruszenie w dniu 28 grudnia 2011 roku dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez: podpisanie Aneksu nr 1 do Umowy nr: DiN – 272.89.2011 zawartej w dniu 21 października 2011 roku z Firmą „(...)” z siedzibą w (...), której przedmiotem było *„Wykonanie dokumentacji techniczno – prawnej na doprowadzenie energii elektrycznej wraz z zestawem pomiarowym do działki 3804 w (...), wykonanie dokumentacji tech-prawnej z rozdzielnią (...) ul. (...) z ul. (...), oraz za pełnienie obowiązków kierownika robót”* w terminie do dnia 31 grudnia 2011 roku (w §3 ust. 2 umowy ustalono, iż wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy wyniesie: 18.300,00 zł), na mocy którego to Aneksu przesunięto termin wykonania przedmiotu umowy do dnia 25 stycznia 2012 roku, co spowodowało, iż w dniu podpisania Aneksu nr 1 Pan (...) nie posiadał upoważnienia Rady Miejskiej w (...) do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją wyżej wymienionego zadania w 2012 roku, Pan (...) zaciągnął bez upoważnienia zobowiązanie wykraczające poza bieżący rok budżetowy i obciążające budżet Gminy (...) na 2012 rok na kwotę: 18.300,00 zł;
- 10) naruszenie w dniu 31 grudnia 2011 roku dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez: podpisanie Umowy o dzieło UMiG.KA.2151.2.1.2012 z Panem (...) zamieszkałym w (...), której przedmiotem było wykonanie dzieła *„Przygotowanie i opracowanie muzyczne Koncertu Noworocznego na Zamku (...)”*, rozpoczęcie wykonania dzieła i ukończenia dzieła wyznaczono na dzień 1 stycznia 2012 roku, a wynagrodzenie Wykonawcy ustalono w wysokości: 17.550,00 zł, płatne w ciągu 21 dni od momentu odbioru dzieła, co spowodowało, iż w dniu podpisania Umowy o dzieło Pan (...) nie posiadał upoważnienia Rady Miejskiej w (...) do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją wyżej wymienionego zadania w 2012 roku, Pan (...) zaciągnął bez upoważnienia zobowiązanie wykraczające poza bieżący rok budżetowy i obciążające budżet Gminy (...) na 2012 rok na kwotę: 17.550,00 zł, które to działania - *opisane w punktach: 7 – 10 powyżej* - stanowiły naruszenie postanowień art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych;

- 11) naruszenie w dniu 10 maja 2012 roku dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez: niewykonanie w terminie zobowiązania Gminy (...) wobec Firmy „(...)” Sp. z o. o. z siedzibą w (...) (*wypłata odszkodowania w wysokości: 850.008,60 zł*) wynikającego z Decyzji Nr 1 o odszkodowaniu Starosty (...) Nr BGN-GN.683.2.2.2011 z dnia 2 kwietnia 2012 roku, co skutkowało zapłatą w dniu 6 lipca 2012 roku odsetek w wysokości: 16.953,60 zł i stanowiło naruszenie postanowień art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
- 12) naruszenie w dniu 22 grudnia 2011 roku dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 1 (*aktualnie art. 17 ust. 1b pkt 1*) ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez zlecenie w okresie od 2 maja 2011 roku do 22 grudnia 2011 roku realizacji usług gastronomicznych Fundacji Zamek (...) i w konsekwencji udzielenie wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, zamówienia publicznego o wartości łącznie: 131.443,51 zł brutto, co stanowiło naruszenie postanowień art. 7 ust. 3 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (*t.j.: Dz.U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm. - dalej jako „ustawa Prawo zamówień publicznych”*) oraz art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.
- 13) naruszenie w dniu 16 stycznia 2012 roku dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji według stanu na dzień 31 grudnia 2011 roku:
 - a) gruntów,
 - b) salda konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, co stanowiło naruszenie dyspozycji art. 26 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 oraz art. 27 w związku z art. 4 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (*t. j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm. - dalej jako „ustawa o rachunkowości”*);

biorąc pod uwagę zebrane materiały dowodowe ujawnione na rozprawie, na podstawie: art. 42 ust. 1, art. 46 pkt 4, art. 51 oraz art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 19 ust. 1 i 2, art. 24, a także art. 121 ust 2 ustawy;

orzeka:

- I. Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy uniewinnia Pana (...) od zarzutu udzielenia w dniu 22 grudnia 2011 roku zamówienia publicznego o łącznej wartości 131.443,51 zł brutto, wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, poprzez zlecenie w okresie od 2 maja 2011 roku do 22 grudnia 2011 roku realizacji usług gastronomicznych Fundacji Zamek (...), wobec braku w zarzucanych Obwinionemu czynach znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych;
- II. Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy uniewinnia Pana (...) od zarzutu zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji: gruntów oraz salda konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, według stanu na dzień 31 grudnia 2011 roku, wobec **nie popelnienia** przez Obwinionego zarzucanego Mu czynu;
- III. Na podstawie art. art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 19 ust.1 i 2 ustawy, **uznaje** Obwinionego, (...), **odpowiedzialnym** za naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegające na:
 1. niedochodzeniu w dniu 2 stycznia 2014 roku od Fundacji Zamek (...) należności Gminy (...) w wysokości: 226.916,00 zł, ustalonej w § 13 Umowy najmu z dnia 11 stycznia 2007 r. (z późniejszymi Aneksami zawartymi do dnia 1 lipca 2009 roku) z tytułu kary umownej w związku z bezumownym korzystaniem z pomieszczeń hotelowych w Zamku (...) w okresie od 11 stycznia 2010 roku do dnia 31 grudnia 2010 roku, co stanowiło naruszenie postanowień art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, tj. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu **art. 5 ust. 1 pkt 2** ustawy;
 2. przekazaniu w dniu 2 stycznia 2013 roku, rocznych dotacji podmiotowych na 2012 rok dla:
 - a) Niepublicznego Gimnazjum w (...) – w wysokości 812.190,00 zł w sytuacji, gdy należna dotacja wynosiła 945.151,21 zł - różnica 132.961,21 zł,
 - b) Niepublicznego Gimnazjum w (...) – w wysokości 795.000,00 zł w sytuacji, gdy należna dotacja wynosiła 926.085,00 zł - różnica 131.085,00 zł, co stanowiło naruszenie postanowień art. 90 ust. 2a i ust. 3c ustawy o systemie oświaty oraz § 3, § 7 ust. 2 i § 12 ust. 2 Uchwały Nr XXXIX/411/08 Rady Miejskiej w (...) z dnia 30 grudnia 2008 r.

w sprawie: trybu udzielania i rozliczenia dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli i szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy (...) przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie, oraz dla:

c) Przedszkola Niepublicznego (...) w (...) – w wysokości 235.900,00 zł w sytuacji, gdy należna dotacja wynosiła 348.344,64 zł - różnica 112.444,64 zł,

d) Przedszkola Prywatnego (...) – w wysokości 343.700,00 zł w sytuacji, gdy należna dotacja wynosiła 509.039,34 zł - różnica 165.339,34 zł.

co stanowiło naruszenie postanowień art. 90 ust. 2b i ust. 3c ustawy o systemie oświaty oraz § 3, § 7 ust. 2 i § 12 ust. 2 Uchwały Nr XXXIX/411/08 Rady Miejskiej w (...) z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie: trybu udzielania i rozliczenia dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli i szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy (...) przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie, tj. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu **art. 8 pkt 1** ustawy

3. przekazaniu w dniach: 9 maja, 4 czerwca, 12 października, 15 listopada i 14 grudnia 2012 roku oraz 2 stycznia 2013 roku Niepublicznemu Gimnazjum w (...) miesięcznych części rocznej dotacji podmiotowej na 2012 rok, za miesiące odpowiednio: kwiecień, maj, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2012 roku – po terminie określonym wówczas w art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty oraz § 7 ust. 2 Uchwały Nr XXXIX/411/08 Rady Miejskiej w (...) z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie: trybu udzielania i rozliczenia dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli i szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy (...) przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie, tj. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu **art. 8 pkt 1** ustawy;

4. przekazaniu w dniach: 9 maja, 4 i 6 czerwca, 12 października, 15 listopada i 14 grudnia 2012 roku oraz 2 stycznia 2013 roku Gimnazjum Niepublicznemu w (...) miesięcznych części rocznej dotacji podmiotowej na 2012 rok, za miesiące odpowiednio: kwiecień, maj, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2012 roku – po terminie określonym wówczas w art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty oraz § 7 ust. 2 Uchwały Nr XXXIX/411/08 Rady Miejskiej w (...) z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie: trybu udzielania i rozliczenia dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli i szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy (...) przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego

- i ministrowie, tj. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu **art. 8 pkt 1** ustawy;
5. przekazaniu w dniach: 9 maja, 5 czerwca, 9 października, 8 listopada i 11 grudnia 2012 roku oraz 2 stycznia 2013 roku Przedszkolu Niepublicznemu (...) w (...) miesięcznych części rocznej dotacji podmiotowej na 2012 rok, za miesiące odpowiednio: kwiecień, maj, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2012 roku – po terminie określonym wówczas w art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty oraz § 7 ust. 2 Uchwały Nr XXXIX/411/08 Rady Miejskiej w (...) z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie: trybu udzielania i rozliczenia dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli i szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy (...) przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie, tj. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu **art. 8 pkt 1** ustawy;
 6. przekazaniu w dniach: 9 maja, 5 czerwca, 9 października, 8 listopada i 11 grudnia 2012 roku oraz 2 stycznia 2013 roku Przedszkolu Prywatnemu (...) miesięcznych części rocznej dotacji podmiotowej na 2012 rok, za miesiące odpowiednio: kwiecień, maj, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2012 roku – po terminie określonym wówczas w art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty oraz § 7 ust. 2 Uchwały Nr XXXIX/411/08 Rady Miejskiej w (...) z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie: trybu udzielania i rozliczenia dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli i szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy (...) przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie, tj. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu **art. 8 pkt 1** ustawy;
 7. zaciągnięciu w dniu 20 grudnia 2011 roku bez upoważnienia zobowiązania wykraczającego poza bieżący rok budżetowy i obciążającego budżet Gminy (...) na 2012 rok kwotą: 21.525,00 zł, w wyniku podpisania Aneksu nr 1 do Umowy nr: DIN – 272.83.2011 zawartej w dniu 5 października 2011 roku z Firmą „(...)” z siedzibą w (...), której przedmiotem umowy było: *„Wykonanie tyczenia wraz z inwentaryzacją powykonawczą sieci oświetlenia ulicznego w (...)”* w terminie do dnia 20 grudnia 2011 roku, mocą którego to Aneksu przesunięto termin wykonania przedmiotu umowy do dnia 25 stycznia 2012 roku, co stanowiło naruszenie postanowień art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych, tj. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu **art. 15** ustawy;

8. zaciągnięciu w dniu 28 grudnia 2011 roku bez upoważnienia zobowiązania wykraczającego poza bieżący rok budżetowy i obciążającego budżet Gminy (...) na 2012 rok kwotą: 5.311,14 zł, w wyniku podpisania Aneksu nr 1 do Umowy nr: DiN 272-96/11/2011 zawartej w dniu 16 listopada 2011 roku z Firmą „(...)” (...) z siedzibą w (...), której przedmiotem umowy było wykonanie przebudowy sieci oświetleniowej w rejonie Szkoły Podstawowej w (...) oraz przebudowa sieci oświetleniowej w (...) ul. (...) w terminie do dnia 31 grudnia 2011 roku, mocą którego to Aneksu przesunięto termin wykonania przedmiotu umowy do dnia 25 stycznia 2012 roku, co stanowiło naruszenie postanowień art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych, tj. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu **art. 15** ustawy;
9. zaciągnięciu w dniu 28 grudnia 2011 roku bez upoważnienia zobowiązania wykraczającego poza bieżący rok budżetowy i obciążającego budżet Gminy (...) na 2012 rok kwotą: 18.300,00 zł, w wyniku podpisania Aneksu nr 1 do Umowy nr: DiN – 272.89.2011 zawartej w dniu 21 października 2011 roku z Firmą „(...)” z siedzibą w (...), której przedmiotem było: *„Wykonanie dokumentacji techniczno – prawnej na doprowadzenie energii elektrycznej wraz z zestawem pomiarowym do działki 3804 w (...), wykonanie dokumentacji tech-prawnej z rozdzielnią (...) ul. (...) z ul. (...), oraz za pełnienie obowiązków kierownika robót”*, mocą którego to Aneksu przesunięto termin wykonania przedmiotu umowy do dnia 25 stycznia 2012 roku, co stanowiło naruszenie postanowień art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych, tj. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu **art. 15** ustawy;
10. zaciągnięciu w dniu 31 grudnia 2011 roku bez upoważnienia zobowiązania wykraczającego poza bieżący rok budżetowy i obciążającego budżet Gminy (...) na 2012 rok kwotą: 17.550,00 zł, w wyniku podpisania Umowy o dzieło UMiG.KA.2151.2.1.2012 z Panem (...) zamieszkałym w (...), której przedmiotem umowy było wykonanie dzieła *„Przygotowanie i opracowanie muzyczne Koncertu Noworocznego na Zamku (...)”*, w sytuacji gdy rozpoczęcie wykonania dzieła i ukończenia dzieła wyznaczono na dzień 1 stycznia 2012 roku, a wynagrodzenie Wykonawcy ustalono w wysokości: 17.550,00 zł, płatne w ciągu 21 dni od momentu odbioru dzieła, co stanowiło naruszenie postanowień art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych, tj. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu **art. 15** ustawy;

11. niewykonaniu w dniu 10 maja 2012 roku w terminie zobowiązania Gminy (...) wobec Firmy „(...)” Sp. z o. o. z siedzibą w (...) (*wypłata odszkodowania w wysokości: 850.008,60 zł*) wynikającego z Decyzji Nr 1 o odszkodowaniu Starosty (...) Nr BGN-GN.683.2.2.2011 z dnia 2 kwietnia 2012 roku, skutkujące zapłatą w dniu 6 lipca 2012 roku odsetek w wysokości: 16.953,60 zł, co stanowiło naruszenie postanowień art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, tj. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu **art. 16 ust. 1** ustawy;
12. zaniechaniu rozliczenia inwentaryzacji: gruntów oraz salda konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, według stanu na dzień 31 grudnia 2011 roku, co stanowiło naruszenie dyspozycji art. 26 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 oraz art. 27 w związku z art. 4 ust. 3 i 5 ustawy o rachunkowości, tj. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu **art. 18 pkt 1** ustawy;

IV. Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 34 a w zw. z art. 37 ustawy, **wymierza** Obwinionemu, (...) **łącną karę upomnienia**;

V. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy, obciąża Obwinionego, (...) kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł (*słownie: dwieście dziewięćdziesiąt jeden złotych siedemdziesiąt jeden groszy*), co stanowi 10% przeciętnego wynagrodzenia.

Pouczenie:

Stosownie do art. 137 ust. 5 i art. 138 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 168) od niniejszego orzeczenia przysługuje stronom odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w terminie 14 dni od daty doręczenia orzeczenia, za pośrednictwem tut. Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

W dniu 28 listopada 2014 r. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych skierował do Komisji Orzekającej I instancji wnioski o uznanie (...) odpowiedzialnym za naruszenia dyscypliny finansów publicznych, popełnione w okolicznościach i w czasie określonym w części wstępnej (komparycji) orzeczenia.

Na rozprawie w dniu 9 stycznia 2015 r., prawidłowo zawiadomiony Obwiniony (karta nr 1344-1345), nie stawiał się. W związku z powyższym, na podstawie art. 121 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jednolity: Dz. U. 2013 r. poz. 168 – dalej jako „u.d.f.p.”), Komisja postanowiła rozpatrywać sprawę w trybie zaocznym.

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 (dalej jako „RKO”) opierając się na zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym ustaliła, następujący stan faktyczny sprawy:

W zakresie czynu zarzucanego w pkt 1 wniosku o ukaranie:

Ustalono, iż Obwiniony pełniąc funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...) zawarł w dniu 11 stycznia 2007 r. z Fundacją Zamek (...), umowę najmu pomieszczeń Zamku (...) w (...) przez Fundację „Zamek (...)” w (...). Do wspomnianej umowy strony zawarły aneksy: Aneks Nr 1 z dnia 15 stycznia 2007 r., Aneks Nr 2 z dnia 31 grudnia 2007 r., Aneks Nr 3 z dnia 31 grudnia 2008 r. oraz Aneks Nr 4 z dnia 1 lipca 2009 r.

W §13 Umowy najmu z dnia 11 stycznia 2007 r. zastrzeżono karę umowną z tytułu bezumownego użytkowania pomieszczeń hotelowych w Zamku (...) *(w przypadku niedotrzymania terminu zwrotu przedmiotu najmu, Najemca zapłaci Wynajmującemu karę umowną w wysokości dwukrotnej stawki dziennej czynszu za każdy dzień zwłoki oraz wyrówna stratę powstałą w skutek nieterminowego zwrotu przedmiotu umowy, ponadto zaś zapłaci czynsz).*

W dalszej kolejności ustalono, iż w okresie od 11 stycznia 2010 roku do dnia 31 grudnia 2010 roku, Fundacja Zamek (...) korzystała z pomieszczeń hotelowych w Zamku (...) na zasadzie bezumownego użytkowania. W efekcie powyższego - w oparciu o zapisy §13 Umowy najmu z dnia 11 stycznia 2007 r. - winna zostać ustalona i dochodzona od najemcy należność wynikająca z kary umownej w wysokości: 226.916,00 zł. Ustalono, iż wspomnianej należności nie dochodzono od najemcy skutkiem czego roszczenie z omawianego tytułu uległo przedawnieniu.

Komisja miała również w analizowanym aspekcie sprawy na uwadze okoliczność podnoszoną w wyjaśnieniach Obwinionego sformułowanych w piśmie z dnia 12 listopada 2014 roku, który zwrócił uwagę, iż w przedmiotowej sprawie w jego ocenie miał zastosowanie przepis art. 674 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny *(t. j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 121 z późn. zm. – dalej jako „k.c.”)*.

RKO miała również na względzie, iż Burmistrz Miasta i Gminy (...) nie dysponował w omawianym względzie stosowną uchwałą Rady Miejskiej w (...), wydaną na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym *(t. j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)*.

Podstawą ustalenia stanu faktycznego w omawianym zakresie były następujące dokumenty:

1. *Kompletna dokumentacji będąca w posiadaniu Urzędu Miejskiego w (...), a dotycząca najmu, dzierżawy i użytkowania pomieszczeń Zamku (...) w (...) przez Fundację „Zamek (...)” w (...), za okres od 1 stycznia 2010 roku do dnia 22 września 2014 roku. (Karty Nr: 1240 – 1277), w tym:*
 - a) *Umowa najmu z dnia 11 stycznia 2007 r. Karty Nr: 1274 – 1277;*
 - b) *Aneks Nr 1 z dnia 15 stycznia 2007 r. do umowy najmu z dnia 11 stycznia 2007 r. Karta Nr 1273;*
 - c) *Aneks Nr 2 z dnia 31 grudnia 2007 r. do umowy najmu z dnia 11 stycznia 2007 r. Karta Nr 1272;*
 - d) *Aneks Nr 3 z dnia 31 grudnia 2008 r. do umowy najmu z dnia 11 stycznia 2007 r. Karta Nr 1271;*
 - e) *Aneks Nr 4 z dnia 1 lipca 2009 r. do umowy najmu z dnia 11 stycznia 2007 r. Karta Nr 1270;*
2. *Umowa najmu z dnia 30 grudnia 2010 r. Karty Nr: 1266 – 1269.*
3. *Protokół kontroli RIO wraz z załącznikami. Karty Nr: 157 – 213, 519 – 541, 698 – 706.*

W zakresie czynu zarzucanego w pkt 2 wniosku o ukaranie:

Komisja ustaliła, iż w roku 2012 na jednego ucznia uczęszczającego do niepublicznych gimnazjów z terenu Miasta i Gminy (...) przekazano dotację w kwocie 530,00 zł miesięcznie. Z obliczenia wysokości dotacji na podstawie metryczki subwencji oświatowej na 2012 r. dla Miasta i Gminy (...), dokonanego w oparciu o art. 90 ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (*t.j.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm. - dalej jako „u.s.o.”*) - *szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki wskazano, że dotacje przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, kwota dotacji przysługującej na ucznia w gimnazjum niepublicznym przypadającą na 2012 roku, winna wynosić 617,39 zł.*

Komisja ustaliła również, iż podstawą ustalenia dotacji w wysokości 530,00 zł miesięcznie była okoliczność, iż uczniowie szkół niepublicznych korzystali ze wszystkich urządzeń i obiektów wybudowanych i utrzymywanych

przez Gminę np. sportowych, kulturalnych i innych, na takich samych prawach jak uczniowie szkół prowadzonych przez Gminę /bezpłatnie/, w związku z czym na mocy porozumienia w sprawie dotacji na rok 2012 zawartego w dniu 20.12.2011 r. na okres od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. zawartego pomiędzy Gminą (...) a Dyrektorami Niepublicznych Gimnazjów z terenu Gminy (...), uzgodniono, iż kwota dotacji będzie wynosiła 530,00 zł na jednego ucznia (*karty nr 1216-1217, 1219*).

Komisja miała również na uwadze, iż do Niepublicznego Gimnazjum w (...) od września do grudnia 2012 r. uczęszczało dwóch uczniów niepełnosprawnych, co do których mając na względzie orzeczenia o stopniu ich niepełnosprawności, winna zostać zastosowana „przeliczeniowa waga” $P2 = 1,4$, zatem dotacja na ucznia niepełnosprawnego w 2012 r. winna wynosić 1.225,67 zł, a nie jak ustalono w treści w/w porozumienia 530 zł. W wyniku powyższego:

- Niepublicznemu Gimnazjum w (...), naliczono i przekazano dotację w wysokości 812.190,00 zł w sytuacji, gdy należna dotacja wynosiła 945.151,21 zł - różnica 132.961,21 zł,
- Gimnazjum Niepublicznemu w (...), naliczono i przekazano dotację w wysokości 795.000,00 zł w sytuacji, gdy należna dotacja wynosiła 926.085,00 zł - różnica 131.085,00 zł.

Komisja ustaliła ponadto, że w 2012 roku, na jednego wychowanka w przedszkolu niepublicznym przekazano dotację w kwocie 350,00 zł miesięcznie, zamiast w kwocie 518,37 zł. Do wyliczenia kwoty dotacji na jednego wychowanka przedszkola niepublicznego przyjęto 75% wydatków w przedszkolach publicznych, odliczając koszty napraw i remontów, prowadzonych inwestycji, konserwacji sprzętu i obiektów, utrzymania terenów wokół obiektów przedszkoli, opłat ponoszonych przez rodziców za dodatkowe zajęcia */rytmika, język angielski, zajęcia sportowe itp./* oraz opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu powyżej 5 godzin podstawy programowej. Zatem do wyliczenia tej stawki przyjęto kwotę 531,23 zł przypadającą na jednego wychowanka przedszkola samorządowego, z czego 75% stanowi 398,42 zł.

Podstawą naliczenia dotacji w wysokości 350,00 zł miesięcznie była okoliczność, iż przedszkolaki z niepublicznych przedszkoli korzystały ze wszystkich urządzeń i obiektów wybudowanych i utrzymywanych przez Gminę np. sportowych, kulturalnych i innych, na takich samych prawach jak uczniowie szkół prowadzonych przez Gminę /bezpłatnie/, w związku z czym na mocy

porozumienia w sprawie dotacji na rok 2012 zawartego w dniu 20.12.2011 r. na okres od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r.) zawartego pomiędzy Gminą (...) a Dyrektorami Przedszkoli Niepublicznych z terenu Gminy (...), uzgodniono, iż kwota dotacji będzie wynosiła 350,00 zł na jednego ucznia (*karty nr 1218, 1279*). W wyniku powyższego dla:

- Przedszkola Niepublicznego (...) w (...), naliczono i przekazano dotację w wysokości 235.900,00 zł w sytuacji, gdy należna dotacja wynosiła 348.344,64 zł - różnica 112.444,64 zł,
- Przedszkola Prywatnego (...) (...), naliczono i przekazano dotację w wysokości 343.700,00 zł w sytuacji, gdy należna dotacja wynosiła 509.039,34 zł - różnica 165.339,34 zł.

Podstawą ustalenia stanu faktycznego w omawianym zakresie były następujące dokumenty:

1. *Uchwała Nr XXXIX/411/08 Rady Miejskiej w (...) z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie: trybu udzielania i rozliczenia dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli i szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy (...) przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie. Karty Nr: 1220 – 1231.*
2. *Sposób wyliczenia przez Gminę (...) kwot dotacji dla niepublicznych gimnazjów w (...) i (...) oraz niepublicznych przedszkoli w (...) i (...). Karty Nr: 1279, 1216 - 1219.*

W zakresie czynów zarzucanych w pkt 3-6 wniosku o ukaranie:

Ustalono, iż Gmina (...) przekazała miesięczne części rocznej dotacji podmiotowej na 2012 rok:

- a) Niepublicznemu Gimnazjum w (...), za miesiące: kwiecień, maj, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2012 roku – w dniach odpowiednio: 9 maja, 4 czerwca, 12 października, 15 listopada i 14 grudnia 2012 roku oraz 2 stycznia 2013 roku,
- b) Gimnazjum Niepublicznemu w (...), za miesiące: kwiecień, maj, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2012 roku - w dniach odpowiednio: 9 maja, 4 i 6 czerwca, 12 października, 15 listopada i 14 grudnia 2012 roku oraz 2 stycznia 2013 roku,
- c) Przedszkolu Niepublicznemu (...) w (...), za miesiące: kwiecień, maj, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2012 roku, - w dniach od-

powiednio: 9 maja, 5 czerwca, 9 października, 8 listopada i 11 grudnia 2012 roku oraz 2 stycznia 2013 roku,

- d) Przedszkolu Prywatnemu (...), za miesiące : kwiecień, maj, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2012 roku, - w dniach odpowiednio: 9 maja, 5 czerwca, 9 października, 8 listopada i 11 grudnia 2012 roku oraz 2 stycznia 2013 roku.

Komisja miała również w analizowanym aspekcie sprawy na uwadze okoliczności podnoszone w wyjaśnieniach Obwinionego sformułowanych w piśmie z dnia 12 listopada 2014 roku, który wskazał, iż przyczyną opóźnień w przekazywaniu części rocznej dotacji podmiotowej dla gimnazjów i przedszkoli niepublicznych w 2012 roku była trudna sytuacja finansowa Gminy (...), spowodowana problemami z realizacją dochodów budżetowych.

Podstawą ustalenia stanu faktycznego w omawianym zakresie były następujące dokumenty:

1. *Uchwała Nr XXXIX/411/08 Rady Miejskiej w (...) z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie: trybu udzielania i rozliczenia dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli i szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy (...) przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie. Karty Nr: 1220 – 1231.*
2. *Protokół kontroli RIO wraz z załącznikami (Karty Nr: 750 – 1015) w tym potwierdzenia przelewu miesięcznych części dotacji dla:*
 - a) *Niepublicznego Gimnazjum w (...). Karty Nr: 902 – 940;*
 - b) *Niepublicznego Gimnazjum w (...). Karty Nr: 858 – 901;*
 - c) *Niepublicznego Przedszkola w (...). Karty Nr: 795 – 836;*
 - d) *Przedszkola Prywatnego (...). Karty Nr: 756 – 794.*
4. *Protokół kontroli RIO wraz z załącznikami (Karty Nr: 998 – 1013, 902 – 940), w tym potwierdzenia przelewu miesięcznych części dotacji dla Niepublicznego Gimnazjum w (...) (Karty Nr: 902 – 940).*
5. *Protokół kontroli RIO wraz z załącznikami (Karty Nr: 998 – 1013, 858 – 901), w tym potwierdzenia przelewu miesięcznych części dotacji dla Niepublicznego Gimnazjum w (...) (Karty Nr: 858 – 901).*
6. *Protokół kontroli RIO wraz z załącznikami (Karty Nr: 998 – 1013, 795 – 836), w tym potwierdzenia przelewu miesięcznych części dotacji dla Niepublicznego Przedszkola w (...) (Karty Nr: 795 – 836),*

7. Protokół kontroli RIO wraz z załącznikami (Karty Nr: 998 – 1013, 756 – 794), w tym potwierdzenia przelewu miesięcznych części dotacji dla Przedszkola Prywatnego (...) (Karty Nr: 756 – 794).

W zakresie czynów zarzucanych w pkt 7-10 wniosku o ukaranie:

Ustalono, iż Obwiniony, reprezentując Gminę (...) podpisał:

- a) w dniu 20 grudnia 2011 roku Aneks nr 1 do Umowy nr: DIN – 272.83.2011 zawartej w dniu 5 października 2011 roku z Firmą „(...)” z siedzibą w (...). Przedmiotem umowy nr: DIN – 272.83.2011 było: „Wykonanie tyczenia wraz z inwentaryzacją powykonawczą sieci oświetlenia ulicznego w (...)” w terminie do dnia 20 grudnia 2011 roku. W §3 ust. 2 umowy ustalono, iż wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy wyniesie: 21.525,00 zł. Na mocy Aneksu nr 1 z dnia 20 grudnia 2011 roku przesunięto termin wykonania przedmiotu umowy do dnia 25 stycznia 2012 roku. Ustalono ponadto, iż w dniu podpisania Aneksu nr 1, Obwiniony nie posiadał upoważnienia Rady Miejskiej w (...) do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją wyżej wymienionego zadania w 2012 roku;
- b) w dniu 28 grudnia 2011 roku Aneks nr 1 do Umowy nr: DiN 272-96/11/2011 zawartej w dniu 16 listopada 2011 roku z Firmą „(...)” (...) z siedzibą w (...). Przedmiotem umowy nr: DiN 272-96/11/2011 było wykonanie przebudowy sieci oświetleniowej w rejonie Szkoły Podstawowej w (...) Oraz przebudowa sieci oświetleniowej w (...) ul. (...) w terminie do dnia 31 grudnia 2011 roku. Na mocy Aneksu nr 1 z dnia 28 grudnia 2011 roku przesunięto termin wykonania przedmiotu umowy do dnia 25 stycznia 2012 roku. Ustalono ponadto, iż w dniu podpisania Aneksu nr 1, Obwiniony nie posiadał upoważnienia Rady Miejskiej w (...) do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją wyżej wymienionego zadania w 2012 roku;
- c) w dniu 28 grudnia 2011 roku Aneks nr 1 do Umowy nr: DiN – 272.89.2011 zawartej w dniu 21 października 2011 roku z Firmą „(...)” z siedzibą w (...). Przedmiotem umowy nr: DiN – 272.89.2011 było: „Wykonanie dokumentacji techniczno – prawnej na doprowadzenie energii elektrycznej wraz z zestawem pomiarowym do działki 3804 w (...), wykonanie dokumentacji tech-prawnej z rozdzielnią (...) ul. (...) z ul. (...), oraz za pełnienie obowiązków kierownika robót” w terminie do dnia 31 grudnia 2011 roku. W §3 ust. 2 umowy ustalono, iż wynagrodze-

nie za wykonanie przedmiotu umowy wyniesie: 18.300,00 zł. Na mocy Aneksu nr 1 z dnia 28 grudnia 2011 roku przesunięto termin wykonania przedmiotu umowy do dnia 25 stycznia 2012 roku. Ustalono ponadto, iż w dniu podpisania Aneksu nr 1, Obwiniony nie posiadał upoważnienia Rady Miejskiej w (...) do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją wyżej wymienionego zadania w 2012 roku;

- d) w dniu 31 grudnia 2011 roku Umowę o dzieło UMiG.KA.2151.2.1.2012 z Panem (...) zamieszkałym w (...). Przedmiotem umowy było wykonanie dzieła „*Przygotowanie i opracowanie muzyczne Koncertu Noworocznego na Zamku (...)*”. Rozpoczęcie wykonania dzieła i ukończenia dzieła wyznaczono na dzień 1 stycznia 2012 roku, a wynagrodzenie Wykonawcy ustalono w wysokości: 17.550,00 zł, płatne w ciągu 21 dni od momentu odbioru dzieła. Ustalono ponadto, iż w dniu podpisania Umowy o dzieło UMiG.KA.2151.2.1.2012, Obwiniony nie posiadał upoważnienia Rady Miejskiej w (...) do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją wyżej wymienionego zadania w 2012 roku;

Komisja miała również w analizowanym aspekcie sprawy na uwadze okoliczności podnoszone w wyjaśnieniach Obwinionego sformułowanych w piśmie z dnia 12 listopada 2014 roku, który wskazał, iż podpisując Aneksy do umów o których mowa powyżej w *punktach a – c*, działał na podstawie upoważnienia stanowiącego element uchwały Nr V/31/11 Rady Miejskiej w (...) z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie zmiany *Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2011 – 2019*, a w przypadku Umowy o dzieło UMiG.KA.2151.2.1.2012 na podstawie upoważnienia z §3 ust. 2 Uchwały Rady Miejskiej w (...) NR IV/18/11 z dnia 26 stycznia 2011 roku w sprawie: *uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2011 – 2019*, sformułowanego na podstawie art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (*t. j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.- dalej jako „u.f.p.”*) - *zobowiązania z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy*).

Komisja ustaliła również, iż Aneks nr 1 do Umowy nr: DIN – 272.83.2011 i Aneks nr 1 do Umowy nr: DiN 272-96/11/2011 oraz Umowa o dzieło UMiG.KA.2151.2.1.2012, nie były kontrasygnowane przez Skarbnika Gminy.

Podstawą ustalenia stanu faktycznego w omawianym zakresie były następujące dokumenty:

1. *Uchwała Budżetowa Gminy (...) na 2011 rok. Karty Nr: 1199 – 1215.*
2. *Protokół kontroli RIO wraz z załącznikami (Karty Nr: 139 – 155, 648 – 685, 742 – 745), w tym:*
 - a) *Umowa nr: DIN – 272.83.2011 z dnia 5 października 2011 r. Karty Nr: 671 – 674;*
 - b) *Aneks nr 1 z dnia 20 grudnia 2011 r. Karta Nr 668,*
 - c) *Umowa nr: DiN 272-96/11/2011 z dnia 16 listopada 2011 roku. Karty Nr: 675 – 680;*
 - d) *Aneks nr 1 z dnia 28 grudnia 2011 r. do Umowy nr: DiN 272-96/11/2011. Karta Nr 681,*
 - e) *Umowa nr: DiN – 272.89.2011 z dnia 21 października 2011 roku. Karty Nr: 662 – 667;*
 - f) *Aneks nr 1 z dnia 28 grudnia 2011 r. do Umowy nr: DiN – 272.89.2011. Karta Nr 661,*
 - g) *Umowa o dzieło UMiG.KA.2151.2.1.2012 z dnia 31 grudnia 2011 r. Karta Nr 156,*
 - h) *uchwały Rady Miejskiej w (...) w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej. Karty Nr: 139 – 155, 648 – 660.*
 - i) *uchwały Rady Miejskiej w (...) w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej. Karty Nr: 139 – 155, 648 – 660.*

W zakresie czynu zarzucanego w pkt 11 wniosku o ukaranie:

Ustalono, iż Gmina (...) na podstawie Decyzji Nr 1 o odszkodowaniu Starosty (...) Nr BGN-GN.683.2.2.2011 z dnia 2 kwietnia 2012 roku, była zobowiązana wypłacić Firmie „(...)” Sp. z o. o. z siedzibą w (...) do dnia 9 maja 2012 roku, odszkodowanie w wysokości: 850.008,60 zł. Zobowiązanie Gminy (...) zostało uregulowane w dniu 4 lipca 2012 roku, co skutkowało zapłatą w dniu 6 lipca 2012 roku odsetek w wysokości: 16.953,60 zł.

Komisja miała również w analizowanym aspekcie sprawy na uwadze okoliczności podnoszone w wyjaśnieniach Obwinionego sformułowanych w piśmie z dnia 12 listopada 2014 roku, który wskazał, iż opóźnienie w zapłacie odszkodowania spowodowane było koniecznością uzyskania przez Firmę „(...)” Sp. z o. o. z siedzibą w (...) opinii merytorycznej Ministerstwa Gospodarki dotyczącej nabycia gruntów przez Gminę (...) w ramach realizowanego projektu.

Obwiniony wyjaśnił, iż „Gmina, od dnia doręczenia jej decyzji Starosty (...), tj. od dnia 10 kwietnia 2012 r. przystąpiła niezwłocznie do ustalenia i potwierdzenia statusu wydatków kwalifikowanych związanych z realizacją projektu pod nazwą „Infrastruktura dla rozwoju przedsiębiorczości na terenie Niepołomickiej Strefy Inwestycyjnej”. W budżecie projektu o którym mowa, wydatki były uznane za koszty kwalifikowane udział własny Gminy. Wytyczne dla programu szczegółowo określały to jakie dokumenty należy przedłożyć w celu uzasadnienia statusu wydatku kwalifikowanego w projekcie. W przypadku zakupu gruntów beneficjent zobowiązany był przedłożyć do Instytucji Zarządzającej (m. in.) oświadczenie dotyczące tego, że wywłaszczona nieruchomość w okresie siedmiu lat poprzedzających dzień dokonania zapłaty przez gminę na rzecz poprzedniego właściciela nie była dotowana przez publiczne środki krajowe lub wspólnotowe. Z uwagi na fakt, że termin uzyskania odpowiedzi i potwierdzenia statusu wydatków był kilkakrotnie przedłużany przez (...) Sp. z o. o. – Gmina nie uzyskała wymaganego procedurami dokumentu. Wymusiło to zmianę statusu zaplanowanych wcześniej wydatków kwalifikowanych na niekwalifikowane w projekcie, co przyczyniło się do opóźnienia w zapłacie”.

Podstawą ustalenia stanu faktycznego w omawianym zakresie były następujące dokumenty:

- Protokół kontroli RIO wraz z załącznikami (Karty Nr: 1 – 77, 131 – 132), w tym:
 - a) Decyzja Nr 1 o odszkodowaniu Starosty (...) Nr BGN-GN.683.2.2.2011 z dnia 2 kwietnia 2012 roku. Karty Nr: 29 – 33;
 - b) potwierdzenie zapłaty odsetek. Karta Nr 64.

W zakresie czynu zarzucanego w pkt 12 wniosku o ukaranie:

Ustalono, iż Obwiniony, reprezentując Gminę (...) zlecił w okresie od 2 maja 2011 roku do 22 grudnia 2011 roku – bez zastosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (t.j.: Dz.U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm. - dalej jako „p.z.p.”) - realizację usług gastronomicznych Fundacji Zamek (...), których łączna wartość wyniosła 131.443,51 zł.

Komisja miała również w analizowanym aspekcie sprawy na uwadze okoliczności podnoszone w wyjaśnieniach Obwinionego sformułowanych w piśmie z dnia 12 listopada 2014 roku, który wskazał, między innymi, iż zlecenie realizacji usług gastronomicznych dokonywane było w miarę bieżących po-

trzeb, a w związku z tym trudno było ustalić wielkość całorocznych zleceń usług gastronomicznych.

Podstawą ustalenia stanu faktycznego w omawianym zakresie były następujące dokumenty:

- *Protokół kontroli RIO wraz z załącznikami (Karty Nr: 214 – 518, 706 – 738), w tym dokumenty potwierdzające zlecenia usług Fundacji Zamek (...) (Karty Nr: 214 – 218).*

W zakresie czynu zarzucanego w pkt 13 wniosku o ukaranie:

W zakresie inwentaryzacji gruntów ustalono, iż stan wynikający z urzędzeń księgowych (syntetyka) na dzień 31.12.2011 r. wynosił 408.892.101,19 zł. Ponadto z urzędzeń księgowych wynikało, iż łącznie grunty miały powierzchnię 165,6815 ha, podczas gdy faktyczna ich powierzchnia gruntów na dzień 31.12.2011 r. wynosiła 377,6470 ha, co wprost wynikało z informacji w zakresie mienia komunalnego na dzień 31.12.2011 r.

W zakresie inwentaryzacji konta 221 ustalono, iż w protokole z inwentaryzacji przeprowadzonej na dzień 31.12.2011 r. wykazano Saldo Wn konta 221 w kwocie 2.928.633,71, które to saldo było różne od salda Wn tego konta wykazanego w zestawieniu obrotów i sald za okres 01.01.2011-31.12.2011 r. wynoszącego 2.928.950,70 zł. Zdaniem Przewodniczącej Komisji inwentaryzacyjnej wspomniana niezgodność wynikała ze złożonej w dniu 05.03.2012 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w (...) korekty sprawozdania rocznego Rb-27S. W dniu 2 marca 2012 r. sporządzono bowiem protokół z rozliczenia inwentaryzacji sporządzonej na dzień 31.12.2011 r., zaś dopiero w dniu 5 marca 2012 r. złożona została korekta w/w sprawozdania rocznego Rb-27S, która spowodowała zmianę salda konta Wn 221.

Podstawą ustalenia stanu faktycznego w omawianym zakresie były następujące dokumenty:

- 1 *Protokół kontroli RIO wraz z załącznikami. Karty Nr: 1 – 77, 740 – 742.*
- 2 *Zarządzenie 121/10 Burmistrza Miasta i Gminy (...) z dnia 6 grudnia 2010 r. w sprawie zakładowego planu kont dla budżetu Miasta i Gminy (...) oraz dla Urzędu Miasta i Gminy w (...). Karty Nr: 1052 – 1070.*

3 Zarządzenie NR 98/2011 Burmistrza Miasta i Gminy (...) z dnia 12 października 2011 r. w sprawie: zasad i trybu inwentaryzacji składników majątku Miasta i Gminy (...).

Biorąc powyższe pod uwagę Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje:

Komisja na wstępie wskazała, że stosownie do art. 53 ust. 1 u.f.p., kierownik jednostki sektora finansów publicznych, odpowiada za całość gospodarki finansowej w jednostce.

W dalszej kolejności RKO stwierdziła, że Obwiniony pełniąc w czasie popełnienia zarzucanych Mu czynów funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...), znajduje się, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.f.p., w kręgu podmiotów podlegających odpowiedzialności uregulowanej w tymże akcie prawnym.

W zakresie czynu zarzucanego w pkt 1 wniosku o ukaranie:

Komisja rozpoczęła od wskazania w przypadku należności cywilnoprawnych, w tym z tytułu kary umownej, sposób dochodzenia należności nie jest ściśle określony. Zgodnie jednak z art. 42 ust. 5 u.f.p. „*Jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania*”. Uzupełnieniem wspomnianej regulacji jest treść art. 254 pkt 1 u.f.p., odnoszący się już do samych jednostek samorządu terytorialnego, który stanowi, że: „*W toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązują następujące zasady gospodarki finansowej: ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów*”.

W dalszej kolejności RKO wskazała, iż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 u.d.f.p. jest, m.in. *niedochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego*. Przez niedochodzenie należności należy rozumieć zaniechanie podjęcia określonych prawem czynności, których celem jest wyegzekwowanie ustalonej należności.

Odnosząc się do czasu popełnienia przedmiotowego naruszenia, RKO miała na uwadze treść art. 21 u.d.f.p. *(w przypadku zaniechań terminem naruszenia dyscypliny finansów jest dzień, po upływie terminu, w którym dochodzenie należności powinno nastąpić).*

Komisja miała ponadto na uwadze treść:

- art. 674 k.c. *(jeżeli po upływie terminu oznaczonego w umowie albo w wypowiedzeniu najemca używa nadal rzeczy za zgodą wynajmującego, poczytuje się w razie wątpliwości, że najem został przedłużony na czas nieoznaczony,*
- art. 118 k.c. *(jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wynosi trzy lata),*
- art. 120 § 1 k.c. *(bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne).*

Zestawiając powyższe z ustalonym w sprawie stanem faktycznym Komisja uznała, iż Obwiniony zaniechał dochodzenia od Fundacji Zamek (...) należności Gminy (...) w wysokości: 226.916,00 zł, ustalonej w §13 Umowy najmu z dnia 11 stycznia 2007 r. *(zmienianej następnie kolejnymi Aneksami zawartymi do dnia 1 lipca 2009 roku)* z tytułu kary umownej w związku z bezumownym użytkowaniem pomieszczeń hotelowych w Zamku (...) w okresie od 11 stycznia 2010 roku do dnia 31 grudnia 2010 roku, co skutkowało przedawnieniem się roszczenia majątkowego Gminy (...) z dniem 1 stycznia 2013 r.

Tym samym Komisja nie zgodziła się z poglądem zaprezentowanym w wyjaśnieniach Obwinionego, iż w przedmiotowej sprawie miał zastosowanie przepis art. 674 k.c. RKO podkreśliła, iż wspomniany przepis miałby zastosowanie wyłącznie wówczas, gdyby kwestia niedotrzymania terminu zwrotu przedmiotu najmu budziła jakieś wątpliwości *(o czym wprost mowa w treści art. 674 k.c.)*, podczas gdy w § 13 Umowy najmu z dnia 11 stycznia 2007 r. wyraźnie zastrzeżono karę umowną w przypadku niedotrzymania terminu zwrotu przedmiotu najmu oraz precyzyjnie określono sposób jej wyliczenia. Z powyższych względów wspomniane zastrzeżenie umowne zyskuje prymat nad regulacją zawartą w ustawie Kodeks cywilny, która mogłaby mieć zastosowanie – jak to już wyżej wskazano – jedynie wówczas, gdyby przedmiotowa kwestia budziła wątpliwości.

W efekcie powyższego zdaniem Komisji w rzeczonym okresie (*od dnia 11 stycznia 2010 roku do dnia 31 grudnia 2010 roku*) Fundacja Zamek (...), korzystała ze wspomnianych pomieszczeń na zasadach bezumownego korzystania, zaś dniem wymagalności wspomnianego roszczenia był dzień 1 stycznia 2011 roku, zaś ostatnim dniem, w którym owo roszczenie mogło być skutecznie dochodzone – *mając na względzie treść art. 118 k.c.* - był dzień 1 stycznia 2014 roku. W efekcie powyższego Komisja uznała, iż datą popełnienia przedmiotowego czynu był dzień 2 stycznia 2014 r.

Dokonując analizy pozostałych okoliczności podniesionych w omawianym zakresie przez Obwinionego, a to konsekwencji prawnych wynikających z treści przedłożonego Postanowienia Prokuratury Okręgowej w (...) z dnia 10 października 2014 r. o umorzeniu śledztwa (*Sygn. VI Ds. 67/12/Sp*), Skład Orzekający RKO podzielił stanowisko Rzecznika w omawianej kwestii podobnie uznając, iż zgodnie z postanowieniem art. 25 ust. 3 u.d.f.p., wszczęte postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlega umorzeniu w razie prawomocnego skazania za przestępstwo, będące równocześnie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, nie zaś w przypadku umorzenia śledztwa.

W zakresie czynu zarzucanego w pkt 2 wniosku o ukaranie:

Komisja rozpoczęła od wskazania, że zgodnie z postanowieniami art. 90 ust. 2a i ust. 2b u.s.o. w brzmieniu obowiązującym w 2012 roku oraz § 3, § 7 ust. 2 i § 12 ust. 2 Uchwały Nr XXXIX/411/08 Rady Miejskiej w (...) z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie: *trybu udzielania i rozliczenia dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli i szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy (...) przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie* – w 2012 roku w Gminie (...):

- a) dotacje dla *szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany był obowiązek szkolny lub obowiązek nauki*, przysługiwały na każdego ucznia w wysokości równej kwocie przewidzianej na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- b) dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługiwały na każdego ucznia w wysokości równej 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości

równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę.

W dalszej kolejności RKO podkreśliła, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 8 pkt 1 u.d.f.p. jest przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania dotacji. Przekazaniem dotacji jest faktyczne wydatkowanie środków dotacji na rzecz określonego wybranego beneficjenta dotacji (*orzeczenie GKO z dnia 24 maja 2010 r., BDF1/4900/25/30-31/RN-14-15/10/637*). W przypadku dotacji udzielanej z budżetu gminy, „*przekazanie dotacji*”, to dokonanie wydatku będącego dotacją – w rozumieniu art. 126 u.f.p.

Zestawiając powyższe z ustalonym w sprawie stanem faktycznym Komisja uznała, w szczególności w oparciu o dokumenty dotyczące *Sposobu wyliczenia przez Gminę (...) kwot dotacji dla niepublicznych gimnazjów w (...) i (...) oraz niepublicznych przedszkoli w (...) i (...) (karty Nr: 1279, 1216 – 1219)* oraz na podstawie *potwierdzeń przelewu miesięcznych części dotacji dla Niepublicznego Gimnazjum w (...) (Karty Nr: 902 – 940), Niepublicznego Gimnazjum w (...) (Karty Nr: 858 – 901), Niepublicznego Przedszkola w (...) (Karty Nr: 795 – 836) oraz Przedszkola Prywatnego (...) (Karty Nr: 756 – 794)* iż w Gminie (...) doszło do przekazania rocznych dotacji podmiotowych na 2012 rok w kwocie niższej, niż kwota dotacji należnej - tj. *z naruszeniem zasad przekazywania przedmiotowych dotacji w myśl art. 8 pkt 1 u.d.f.p.* - dla:

- Niepublicznego Gimnazjum w (...), przekazano dotację w wysokości 812.190,00 zł w sytuacji, gdy należna dotacja wynosiła 945.151,21 zł - różnica 132.961,21 zł,
- Niepublicznego Gimnazjum w (...), przekazano dotację w wysokości 795.000,00 zł w sytuacji, gdy należna dotacja wynosiła 926.085,00 zł - różnica 131.085,00 zł.
- Przedszkola Niepublicznego (...) w (...), przekazano dotację w wysokości 235.900,00 zł w sytuacji, gdy należna dotacja wynosiła 348.344,64 zł - różnica 112.444,64 zł,
- Przedszkola Prywatnego (...), przekazano dotację w wysokości 343.700,00 zł w sytuacji, gdy należna dotacja wynosiła 509.039,34 zł - różnica 165.339,34 zł.

Komisja podkreśliła przy tym, że mimo iż ustawodawca w art. 90 ust. 2a, ust. 2b i ust. 3c u.s.o. określił sposób obliczenia wysokości w/w dotacji, to w przypadku w/w dotacji, podstawą ustalenia ich wysokości, było porozumienie w sprawie dotacji na rok 2012, zawarte w dniu 20.12.2011 r. na okres od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. pomiędzy Gminą (...) a Dyrektorami Niepublicznych Gimnazjów z terenu Gminy (...) (*karty nr 1216-1217, 1219*) oraz porozumienie w sprawie dotacji na rok 2012, zawartego w dniu 20.12.2011 r. na okres od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. pomiędzy Gminą (...) a Dyrektorami Przedszkoli Niepublicznych z terenu Gminy (...) (*karty nr 1218, 1279*). W Jednostce zatem świadomie, nie stosując się do postanowień ustawowych i działając w oderwaniu od nich, samodzielnie ustalano wysokość przedmiotowych dotacji, po czym w oparciu o tak naliczoną stawkę, zawierano porozumienia z beneficjentami wspomnianych dotacji.

Jako że na dokumentach decydujących o transferze środków pieniężnych na rachunki bankowe poszczególnych odbiorców dotacji widniały podpisy Obwinionego, przeto Skład Orzekający RKO uznał, iż to On przekazał w/w dotacje w kwocie niższej od kwoty należnej, i w omawianym zakresie przypisała Obwinionemu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W zakresie czynów zarzucanych w pkt 3-6 wniosku o ukaranie:

Nie chcąc ponownie przywoływać treści norm prawnych, na które powołano się powyżej w odniesieniu do czynu zarzucanego Obwinionej w pkt 2 wniosku o ukaranie, Komisja ograniczyła się do wskazania, że zgodnie z art. 90 ust. 3c u.s.o., dotacje, o których mowa powyżej Gmina (...) była zobowiązana przekazywać w 12 częściach w *terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca* na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Dodatkowo w §12 ust. 2 wyżej wymienionej uchwały Nr XXXIX/411/08 Rady Miejskiej w (...) z dnia 30 grudnia 2008 r. postanowiono, iż ustalona kwota zobowiązania Gminy (...) z tytułu wyrównania dotacji należnej za rok budżetowy przekazywana jest na rachunek bankowy przedszkola lub szkoły w terminie do ostatniego dnia lutego następnego roku budżetowego.

Zestawiając powyższe z ustalonym w sprawie stanem faktycznym Komisja uznała, iż w Gminie (...) doszło do przekazania rocznych dotacji podmiotowych na 2012 rok z naruszeniem ustawowego terminu - tj. *z naruszeniem zasad przekazywania przedmiotowych dotacji w myśl art. 8 pkt 1 u.d.f.p.* - dla:

- a) Niepublicznemu Gimnazjum w (...) miesięczne części rocznej dotacji podmiotowej na 2012 rok, za miesiące: kwiecień, maj, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2012 roku, tj. w dniach odpowiednio: 9 maja, 4 czerwca, 12 października, 15 listopada i 14 grudnia 2012 roku oraz 2 stycznia 2013 roku,
- b) Gimnazjum Niepublicznemu w (...) miesięczne części rocznej dotacji podmiotowej na 2012 rok, za miesiące: kwiecień, maj, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2012 roku, tj. w dniach odpowiednio: 9 maja, 4 i 6 czerwca, 12 października, 15 listopada i 14 grudnia 2012 roku oraz 2 stycznia 2013 roku,
- c) Przedszkolu Niepublicznemu (...) w (...) miesięczne części rocznej dotacji podmiotowej na 2012 rok, za miesiące : kwiecień, maj, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2012 roku, tj. w dniach odpowiednio: 9 maja, 5 czerwca, 9 października, 8 listopada i 11 grudnia 2012 roku oraz 2 stycznia 2013 roku,
- d) Przedszkolu Prywatnemu (...) miesięczne części rocznej dotacji podmiotowej na 2012 rok, za miesiące : kwiecień, maj, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2012 roku, tj. w dniach odpowiednio: 9 maja, 5 czerwca, 9 października, 8 listopada i 11 grudnia 2012 roku oraz 2 stycznia 2013 roku.

Jako że na dokumentach decydujących o transferze środków pieniężnych na rachunki bankowe poszczególnych odbiorców dotacji widnieją podpisy Obwinionego, przeto Skład Orzekający RKO uznał, iż to On przekazał w/w dotacje z naruszeniem ustawowego terminu ich przekazania, i to Obwinionemu Komisja przypisała odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w analizowanym zakresie sprawy.

Dokonując analizy okoliczności podniesionych w omawianym zakresie przez Obwinionego, *(trudna sytuacja finansowa Gminy (...), spowodowana problemami z realizacją dochodów budżetowych oraz zawarcie porozumienia z dyrektorami szkół i przedszkoli niepublicznych)* Komisja uznała, że nie mogą one być podstawą do zwolnienia Obwinionego z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jedynie ewentualnie mogą być wzięte pod uwagę przy podejmowaniu przez Komisję decyzji w zakresie wymiaru kary.

W zakresie czynów zarzucanych w pkt 7-10 wniosku o ukaranie:

Komisja rozpoczęła od wskazania, iż zgodnie z dyspozycją przepisu art. 46 ust. 1 i art. 261 u.f.p. *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.*

RKO wskazała również, iż od dnia 1 stycznia 2011 roku instrumentem planowania wieloletniego w jednostkach samorządu terytorialnego jest Wieloletnia Prognoza Finansowa, o której mowa w artykułach: 226 – 232 u.f.p., zaś zobowiązania wieloletnie związane z realizacją zamieszczonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej przedsięwzięć wieloletnich, zaciąga się w oparciu o upoważnienie Rady Gminy z art. 228 u.f.p. *(sformułowane w sentencji uchwały w sprawie WPF lub odrębnej uchwały)* w granicach kwot wydatków i limitu zobowiązań określonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

Zgodnie natomiast z postanowieniem art. 228 ust. 1 pkt 2 u.f.p. *uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać również upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.*

Komisja podkreśliła, iż w przypadku pozostałych zobowiązań wieloletnich, organy uchwałodawcze gmin - powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym - *podejmują uchwały upoważniające organ wykonawczy do zaciągania zobowiązań (innych niż wcześniej wymienione) wykraczających poza bieżący rok budżetowy, określając termin i skutki finansowe dla budżetów w poszczególnych latach istnienia zobowiązania.*

W dalszej kolejności RKO podkreśliła, iż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 u.d.f.p. 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 jednost-

kę sektora finansów publicznych. Skład Orzekający RKO podkreślił również, że w orzeczeniu z 25 września 2006 r., DF/GKO-4900-48/61/RN-25/06/1364) GKO wskazała, iż przypisanie naruszenia, określonego w przepisie art. 15 ustawy jest możliwe „jeśli łącznie spełnione zostaną dwie przesłanki:

- 1) *obwiniony jest upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu jednostki sektora finansów publicznych;*
- 2) *obwiniony zaciąga zobowiązanie bez upoważnienia lub przekraczając zakres upoważnienia.”*

Zestawiając powyższe z ustalonym w sprawie stanem faktycznym Komisja uznała, iż reprezentujący Gminę (...) Obwiniony, podpisując:

- a) *w dniu 20 grudnia 2011 roku Aneks nr 1 do Umowy nr: DIN – 272.83.2011 zawartej w dniu 5 października 2011 roku z Firmą „(...)” z siedzibą w (...), zaciągnął bez upoważnienia zobowiązanie wykraczające poza bieżący rok budżetowy i obciążające budżet Gminy (...) na 2012 rok na kwotę: 21.525,00 zł,*
- b) *w dniu 28 grudnia 2011 roku Aneks nr 1 do Umowy nr: DiN 272-96/11/2011 zawartej w dniu 16 listopada 2011 roku z Firmą „(...)”, zaciągnął bez upoważnienia zobowiązanie wykraczające poza bieżący rok budżetowy i obciążające budżet Gminy (...) na 2012 rok na kwotę: 5.311,14 zł.*
- c) *w dniu 28 grudnia 2011 roku Aneks nr 1 do Umowy nr: DiN – 272.89.2011 zawartej w dniu 21 października 2011 roku z Firmą „(...)” z siedzibą w (...), zaciągnął bez upoważnienia zobowiązanie wykraczające poza bieżący rok budżetowy i obciążające budżet Gminy (...) na 2012 rok na kwotę: 18.300,00 zł.*
- d) *w dniu 31 grudnia 2011 roku Umowę o dzieło UMiG.KA.2151.2.1.2012 z Panem (...) zamieszkałym w (...), zaciągnął bez upoważnienia zobowiązanie wykraczające poza bieżący rok budżetowy i obciążające budżet Gminy (...) na 2012 rok na kwotę: 17.550,00 zł,*

wypełnił znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 u.d.f.p. i w tymże zakresie przypisała Obwinionemu odpowiedzialność z omawianego tytułu. Dokonana przez Komisję analiza treści Uchwały Nr XII/180/11 Rady Miejskiej w (...) z dnia 29 listopada 2011 roku w sprawie: zmiany Wieloletniej Prognozy finansowej Gminy (...) na lata 2011 – 2019 nie potwierdziła, iż w dacie podpisywania przedmiotowych Aneksów oraz Umowy o dzieło UMiG.KA.2151.2.1.2012 Burmistrz Miasta i Gminy (...) posiadał wymagane upoważnienie do zaciągania przedmiotowych zobowiązań. Obwiniony w dniu zaciągania w/w zobowiązań nie posiadał również od-

rębnych upoważnień wynikających ze stosownej uchwał(-y) organu stanowiącego wydanej(-ych) na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym, do ich zaciągania w 2012 roku.

Dokonując analizy okoliczności podniesionych w omawianym zakresie przez Obwinionego, Komisja uznała, że nie mogą one być podstawą do zwolnienia Obwinionego z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jedynie ewentualnie mogą być wzięte pod uwagę przy podejmowaniu przez Komisję decyzji w zakresie wymiaru kary.

W zakresie czynu zarzucanego w pkt 11 wniosku o ukaranie:

Komisja rozpoczęła od wskazania, iż zgodnie z zasadą dokonywania wydatków publicznych wyrażoną w art. 44 ust. 3 pkt 3 u.f.p., *wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.*

W dalszej kolejności RKO podkreśliła, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 16 ust. 1 u.d.f.p. *jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek.*

Zestawiając powyższe z ustalonym w sprawie stanem faktycznym Komisja uznała, iż Obwiniony, reprezentujący Gminę (...) nie wykonał w terminie do dnia 9 maja 2012 roku zobowiązania w wysokości: 850.008,60 zł, względem Firmy „(...)” Sp. z o. o. z siedzibą w (...), wynikającego z Decyzji Nr 1 o odszkodowaniu Starosty (...) Nr BGN-GN.683.2.2.2011 z dnia 2 kwietnia 2012 roku (*zobowiązanie zostało bowiem uregulowane w dniu 4 lipca 2012 roku*), co skutkowało zapłatą w dniu 6 lipca 2012 roku odsetek w wysokości: 16.953,60 zł, czym wypełnił znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którym mowa w art. 16 ust. 1 u.d.f.p. i w tymże zakresie przypisała Obwinionemu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Dokonując analizy okoliczności podniesionych w omawianym zakresie przez Obwinionego, Komisja uznała, że nie mogą one być podstawą do zwolnienia Go od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jedynie ewentualnie mogą być wzięte pod uwagę przy podejmowaniu przez Komisję decyzji w zakresie wymiaru kary. Zdaniem Komisji okoliczność

uzyskiwania przez Firmę „(...)” Sp. z o. o. opinii merytorycznej Ministerstwa Gospodarki dotyczącej nabycia gruntów przez Gminę (...) w ramach realizowanego projektu i związane z tą okolicznością przekroczenie terminu zapłaty w/w zobowiązania nie zwalniały Obwinionego z terminowego obowiązku realizacji wspomnianego zobowiązania względem kontrahenta, tym bardziej, że ów obowiązek wynikał z prawomocnej decyzji Starosty (...).

W zakresie czynu zarzucanego w pkt 12 wniosku o ukaranie:

Komisja rozpoczęła od wskazania, iż zgodnie z dyspozycją art. 44 ust. 4 u.f.p. *jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.*

Stosownie natomiast do postanowień art. 7 ust. 3 w związku z art. 3 ust. 1 i art. 18 ust. 1 p.z.p. *jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są udzielać zamówień publicznych wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami tej ustawy, a za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego.*

Komisja podkreśliła również, że zgodnie z art. 32 ust. 2 p.z.p.: *Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości.*

W dalszej kolejności RKO podkreśliła, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1b pkt 1 u.d.f.p. *jest udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.* Komisja miała przy tym na uwadze treść art. 24 ust. 1 u.d.f.p., stosownie do którego *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 sprawy.* Uwzględniając powyższe, RKO poddała analizie zapisy art. 17 ust. 1 pkt 1 u.d.f.p. obowiązującego w czasie popełnienia przez Obwinionego zarzucanego Mu czynu oraz zapisy aktualnie obowiązującego art. art. 17 ust. 1b pkt 1 u.d.f.p.. Przeprowadzony zabieg doprowadził Komisję do uznania, iż zapisy ustawy obowiązującej w czasie popełnienia przez

Obwinionego zarzucanego Mu czynu, nie okazały się być względniejsze dla sprawcy, w związku z czym rozpatrując sprawę RKO stosowała przepisy ustawy obowiązującej w czasie orzekania.

Zestawiając powyższe z ustalonym w sprawie stanem faktycznym Komisja podzieliła stanowisko zaprezentowane przez Obwinionego w treści wyjaśnień. Zdaniem Składu Orzekającego RKO w sprawie nie doszło do podziału przedmiotu zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów p.z.p. Komisja uznała, że zamawiający nie mógł z góry przewidzieć zakresu całorocznych usług gastronomicznych, gdyż zlecenie realizacji usług gastronomicznych dokonywane było w miarę bieżących potrzeb. W takiej sytuacji w istocie trudno było ustalić terminarz wspomnianych tych spotkań, a co za tym idzie ustalić wielkość całorocznych zleceń w zakresie usług gastronomicznych.

W tym stanie rzeczy Komisja na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.d.f.p., uniewinniła Obwinionego od zarzutu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1b pkt 1 u.d.f.p., wobec braku w zarzucanym Mu czynie, znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W zakresie czynu zarzucanego w pkt 13 wniosku o ukaranie:

Komisja rozpoczęła od wskazania, iż stosowanie do art. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (*t. j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm. - dalej jako „u.o.r.”*): kierownik jednostki ustala zasady rachunkowości, które obejmują między innymi okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów. To również kierownik ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – *z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury* – zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą. Należy przy tym mieć na względzie, że proces inwentaryzacji obejmuje nie tylko spis składników z natury i porównanie dokumentów z ksiąg, lecz także rozliczenie i weryfikację tych danych.

W dalszej kolejności Skład Orzekający RKO podkreślił, iż zgodnie z postanowieniem art. 26 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.r. gminy przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację:

- 1) aktywów pieniężnych (*z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych*), papierów wartościowych w postaci materialnej, rzeczowych składników aktywów obrotowych, środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji, z zastrzeżeniem pkt 3, a także maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic;
- 2) aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic;
- 3) środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

Termin i częstotliwość inwentaryzacji uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację:

- 1) składników aktywów – z wyłączeniem aktywów pieniężnych, papierów wartościowych, produktów w toku produkcji oraz materiałów, towarów i produktów gotowych, określonych w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o rachunkowości - rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku, ustalenie zaś stanu nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury lub potwierdzenia salda - przychodów i rozchodów (zwiększeń i zmniejszeń), jakie nastąpiły między datą spisu lub potwierdzenia a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych, przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym;

- 2) zapasów materiałów, towarów, produktów gotowych i półproduktów znajdujących się w strzeżonych składowiskach i objętych ewidencją ilościowo-wartościową - przeprowadzono raz w ciągu 2 lat;
- 3) nieruchomości zaliczonych do środków trwałych oraz inwestycji, jak też znajdujących się na terenie strzeżonym innych środków trwałych oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - przeprowadzono raz w ciągu 4 lat.

Komisja podkreśliła również, iż zgodnie z postanowieniem art. 27 *ustawy o rachunkowości przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych (ust.1), zaś ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.*

W dalszej kolejności RKO podkreśliła, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 1 u.d.f.p. *jest zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości.*

Zestawiając powyższe z ustalonym w sprawie stanem faktycznym Komisja uznała, iż w Gminie (...) przeprowadzono inwentaryzację Gruntów oraz Salda konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, według stanu na dzień 31 grudnia 2011 roku. W tym stanie rzeczy nie mógł się ostać zarzut zaniechania przeprowadzenia przez Obwinionego inwentaryzacji wspomnianych składników majątkowych, co poskutkowało uniewinnieniem Obwinionego od stawianego Mu zarzutu, na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 u.d.f.p., wobec nie popełnienia przez Obwinionego zarzucanego Mu czynu.

O ile w Jednostce nie doszło do zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji w/w składników, o tyle Komisja uznała, iż zaistniał czyn polegający na zaniechaniu rozliczenia inwentaryzacji: Gruntów oraz Salda konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, według stanu na dzień 31 grudnia 2011 roku, i tymże zakresie przypisała Obwinionemu (Kierownikowi Jednostki) odpowiedzialność na zasadzie art. 18 pkt 1 u.d.f.p.

Rozpatrując *kwestię zawinienia* Obwinionego, Komisja stwierdziła, iż zgodnie z art. 19 ust. 2 u.d.f.p., odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny fi-

nansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. *Przypisanie winy powinno polegać na wskazaniu, jakie błędy w procesie decyzyjnym popełnił sprawca. Należy wykazać, że przy dochowaniu najwyższej staranności było możliwe uniknięcie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Dla przypisania komuś winy niezbędna jest nie tylko bezprawność postępowania, tj. jego sprzeczność z ustawą, ale również udowodnienie zawinienia po stronie sprawcy. O winie można mówić wówczas, gdy możliwe jest wykazanie, że obwiniony nie zastosował się do normy prawnej, choć miał obiektywnie możliwość postępowania zgodnie z tą normą. Jeżeli okaże się, że obwiniony nie miał możliwości innego zachowania się, to pomimo obiektywnego stwierdzenia popełnienia czynu zabronionego nie można przypisać mu winy (orzeczenie GKO z dnia 2 września 2010 r. BDF1/4900/48/54/10/1337).* Komisja musiała zatem rozstrzygnąć czy Obwiniony miał w przedmiotowym stanie faktycznym możliwość innego zachowania, które nie spowodowałoby naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz ponadto wskazać Obwinionemu jak powinien postąpić, aby nie naruszyć dyscypliny finansów publicznych (*por. orzeczenie GKO z dnia 30 września 2002 r., DF/GKO/Odw.-94/126-RN-29/2002*).

Mając powyższe na uwadze Komisja rozpoczęła od wskazania, że na Obwinionym ciążył szczególny obowiązek dbałości o dobro finansów publicznych, jak również nadzoru nad pracą podległych pracowników (*por. orzeczenie GKO z dnia 24 czerwca 2002 r., DF/GKO/Odw.-46/62/2002*). Zdaniem Komisji Obwiniony mógł wcześniej przedsięwziąć odpowiednie kroki mające na celu takie zorganizowanie prac i środków, by właściwie wywiązać się z nałożonych zadań. (*por. orzeczenie GKO z dnia 15 listopada 2004 r., DF/GKO/79/110/2004/937*). W ocenie RKO zachowanie Obwinionego w czasie popełnienia wszystkich przypisanych Mu czynów, było zawinione. Zdaniem Komisji Obwiniony dopuścił się przypisanych Mu czynów – za wyjątkiem czynu polegającego na przekazaniu dotacji w kwotach niższych niżby to wynikało z prawidłowego wyliczenia, którego to czynu Obwiniony dopuścił się zdaniem Komisji w świadomości niedochowania powinności płynących ze stosownych uregulowań prawnych - w wyniku niezachowania należytej ostrożności (*wymaganej w danych okolicznościach*), i nie zastosowania się do norm prawnych odnoszących się stanu faktycznego sprawy, mimo, posiadania obiektywnie możliwości postępowania zgodnie z tą normą. Potwierdzeniem zaprezentowanego powyżej stanowiska są również wyjaśnienia złożone przez Obwinionego, z których treści wynika, że w chwili popełnienia przypisanych Mu czynów, istniała możliwość alternatywnego zachowania, które nie naruszałoby prawa i które nie stanowiłoby naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Odnosząc się do kwestii *kary i jej wymiaru* Komisja rozpoczęła od ustalenia stopnia szkodliwości przypisanych Obwinionemu naruszeń dyscypliny finansów publicznych, posiłkując się we wspomnianym względzie zapisami art. 28 ust. 2 u.d.f.p. Komisja miała zatem na uwadze wagę naruszonych przez Obwinionego obowiązków, sposób i okoliczności zaistnienia przypisanych Mu naruszeń, a także ich skutki dla ładu finansów publicznych.

Mając powyższe na uwadze Komisja pokreśliła w zakresie czynu przypisanego Obwinionemu z art. 5 ust. 1 pkt 2, dała w części wiarę Jego wyjaśnieniom, iż zapisy art. 674 k.c. mogły skłaniać do błędnego jak się okazało, przeświadczenia, iż umowa najmu *ex lege* uległa przedłużeniu na czas nieokreślony.

Podobną argumentację Komisja zastosowała, analizując sposób popełnienia, okoliczności i skutki czynów przypisanych Obwinionemu czynów z art. 15 u.d.f.p. RKO miała zatem na względzie, iż Wieloletnia Prognoza Finansowa, jest instrumentem planowania wieloletniego w jednostkach samorządu terytorialnego od dnia 1 stycznia 2011 roku, która to okoliczność mogła mieć wpływ na błędne przekonanie Obwinionego, iż posiada On upoważnienie do zaciągania zobowiązań objętych zarzutami z art. 15 u.d.f.p., wywodzące się z zapisów Wieloletniej Prognozy Finansowej.

Odnosząc się do sposobu i okoliczności popełnienia przez Obwinionego czynu z art. 16 ust. 1 u.d.f.p., Skład Orzekający RKO miał na uwadze podnoszoną przez Obwinionego w treści wyjaśnień okoliczność, która spowodowała wstrzymanie się przez Gminę z zapłatą za przedmiotowe zobowiązanie, a to okoliczność uzyskania przez Firmę „(...)” Sp. z o. o. opinii merytorycznej Ministerstwa Gospodarki.

Odnosząc się do sposobu, okoliczności i skutków popełnienia przez Obwinionego czynu z art. 18 pkt 1 u.d.f.p., Komisja uznała, że jego wystąpienie miało związek z zaniedbaniami czy też niedopatrzzeniami osób, które w strukturze działania Jednostki były bezpośrednio odpowiedzialne za należyte przeprowadzenie inwentaryzacji (*członkowie Komisji Inwentaryzacyjnej*).

Przeprowadzona przez Komisję analiza w omawianym zakresie skłoniła do uznania, iż stopień szkodliwości przypisanych Obwinionemu naruszeń dyscypliny finansów publicznych nie był znaczny.

W tym stanie rzeczy, mając również na uwadze okoliczność uniewinnienia Obwinionego od dwóch ze stawianych Mu zarzutów, w sytuacji gdy Rzecznik wnioskował o wymierzenie Obwinionemu kary nagany za wszystkie czyny zarzucane Mu we wniosku o ukaranie, jak również zwracając uwagę na jednorodność czynów penalizowanych w art. 8 pkt 1 oraz 15 u.d.f.p., Komisja w oparciu o treść art. 31 ust.1 pkt 1 w zw. z art. 35 w zw. z art. 37 u.d.f.p., Komisja wymierzyła Obwinionemu łączną karę upomnienia.

Skład Orzekający RKO podkreślił, że kara upomnienia jest najłagodniejszą z kar, które mogą być orzeczone za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zaś nałożenie tej kary nie wiąże się z żadną dodatkową dolegliwością dla ukaranego (tak w orzeczeniu Głównej Komisji Orzekającej z dnia 13 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-100/131-132/02 oraz w orzeczeniu z dnia 10 marca 2005 r., DF/GKO/Odw.-4/7-8/03). *„Kara upomnienia jest karą najmniej dotkliwą dla obwinionego. (...) Jednocześnie kara ta wskazuje, że w danej sprawie zachodzą przesłanki działające na korzyść sprawcy, takie jak np. jego dotychczasowa niekaralność. Z drugiej strony kara ta jest swoistym ostrzeżeniem, upomnieniem mającym na celu zapobieganie naruszaniu przez obwinionego dyscypliny finansów publicznych w przyszłości. Co bardzo istotne, kara upomnienia nie jest związana z ujemną oceną kwalifikacyjną ukaranego”* (orzeczenie GKO z dnia 13 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-100/131-132/2002). Kara upomnienia może być wymierzona, jeżeli istnieją przesłanki do przyjęcia, że pomimo jej łagodnego charakteru i niskiej dolegliwości, przyczyni się do umocnienia właściwej postawy obwinionego (orzeczenie GKO z dnia 15 kwietnia 2004 r., DF/GKO/Odw.-123/158/2003).

W ocenie RKO wymierzenie kary upomnienia będzie adekwatne do wagi popełnionych przez ukaranego czynów i w sposób wystarczający spełni cele kary w zakresie społecznego oddziaływania, jak również zapobiegawcze i dyscyplinujące które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego (podobnie RKO w orzeczeniu z 10 lipca 2007 r., 965-DB/66/07).

O kosztach postępowania orzeczono po myśli art. 167 ust. 1 u.d.f.p., obciążając nimi Obwinionego.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

4.

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt ZDB-4100-24/2014

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

Przewodnicząca: Barbara Bieluszewska

Członkowie: Anita Berg
Barbara Wołczak

Protokolant: Bożena Zamirska

przy udziale Zastępcy Rzecznika dyscypliny finansów publicznych Beaty Zalewskiej, po przeprowadzeniu w dniu 15 grudnia 2014 r. i w dniu 5 lutego 2015 r. w Opolu rozpraw w sprawie:

Pana (...), zatrudnionego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miejskim w (...), na stanowisku Burmistrza, zam. ul. (...), obwinionego o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj.:
1) popełnienie czynów, które wyczerpują dyspozycję art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegających na tym, iż ponosząc z tytułu zajmowanego stanowiska odpowiedzialność za realizację budżetu Gminy (...):

- w dniu 8 marca 2012 r. na podstawie umowy Nr 3/2012 zawartej z „(...)” (...) Spółka z o.o. z siedzibą w (...), Al. (...) zaciągnął zobowiązanie z naruszeniem dyspozycji przepisu art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) oraz art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (j.t. Dz.U. z 2011 r., Nr 118, poz. 687 z późn. zm.) na łączną kwotę 12.991,12 zł w ten sposób, iż zawarł na okres od 08.03.2012 r. do 07.03.2013 r. umowę na wywóz odpadów stałych komunalnych niesegregowanych oraz odpadów gromadzonych selektywnie, której zakres przedmiotowy obejmował dostarczenie i ustawienie pojemników do gromadzenia odpadów stałych oraz odbiór odpadów z terenów rekreacyjnych oraz cmentarzy położonych m.in. w (...), będących cmentarzami parafialnymi;
 - naruszając zasady gospodarki finansowej określone w art. 46 ust. 1 i art. 228 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) zaciągnął zobowiązanie bez upoważnienia do zaciągania zobowiązań ze środków publicznych, zawierając w dniu 31 października 2011 r. w imieniu Gminy (...) umowę nr O/(...)/CRU/1024/2011 z firmą (...) S.A. w (...), ul. (...), na świadczenie usług oświetleniowych na terenie Gminy (...) na okres od dnia 01.11.2011 r. do dnia 31.10.2017 r. na łączną wartość 1.888 847,28 zł, której rozliczenie następować miało według raty miesięcznej obejmującej kwotę 26.233,99 zł, w sytuacji gdy jako Burmistrz Gminy nie był upoważniony do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania gminy, i z których wynikają płatności wykraczające poza rok budżetowy;
- 2) popełnienie czynu, który wyczerpuje dyspozycję art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, iż będąc kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych odpowiedzialnym w imieniu Gminy (...) za prawidłową gospodarkę finansową jednostki, działając z naruszeniem dyspozycji § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 43, poz. 247 z późn. zm.) w związku z przepisami zawartymi w rozdziale I instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia, w dniu 20 lutego 2012 r. w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednost-

ki samorządu terytorialnego, sporządzonego za okres od początku roku do dnia 31.12.2011 r. wykazał dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w ten sposób, że w sprawozdaniu wg stanu na koniec IV kwartału 2011 r. w części B wykazano w wierszu F1- Wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań na koniec okresu sprawozdawczego w roku 2011 w kwocie 2.514.300,00 zł podczas gdy w ewidencji księgowej konta 993 ujęto kwotę 2.959.000,00 zł;

na podstawie art. 42 ust. 1, art. 51 oraz art. 135 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 168)

orzeka:

1. Uznaje Pana (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w:

1) art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na:

- zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych na łączną kwotę 13.330,66 zł poprzez zawarcie w dniu 8 marca 2012 r. umowy Nr 3/2012 z „(...)” (...) Spółka z o.o. z siedzibą w (...) na wywóz odpadów stałych komunalnych niesegregowanych oraz odpadów gromadzonych selektywnie, której zakres przedmiotowy obejmował dostarczenie i ustawienie pojemników do gromadzenia odpadów stałych oraz odbiór odpadów z terenów rekreacyjnych oraz cmentarzy położonych m.in. w (...), będących cmentarzami parafialnymi, co narusza art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych;
- zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia do zaciągania zobowiązań ze środków publicznych poprzez zawarcie umowy w dniu 31 października 2011 r. nr O/(...)/CRU/1024/2011 z firmą (...) S.A. w (...), na świadczenie usług oświetleniowych na terenie Gminy (...) na okres od dnia 01.11.2011 r. do dnia 31.10.2017 r. na łączną wartość 1.888.847,28 zł, co narusza art. 46 ust. 1 i art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;

2) art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na wykazaniu w dniu 20 lutego 2012 r. w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych

oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonego za okres od początku roku do dnia 31.12.2011 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, co narusza dyspozycję § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1773).

2. Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1, art. 35 i art. 37 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierza karę upomnienia.
3. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych orzeka zwrot kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł (słownie: dwieście dziewięćdziesiąt jeden złotych 71/100).

Pouczenie:

Stosownie do art. 138 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, od orzeczenia służy odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej za pośrednictwem Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 30 października 2014 r. sygn. akt ZRD-4110-31/2014 Rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej wniósł do Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych o uznanie Pana (...), zatrudnionego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miejskim w (...), na stanowisku Burmistrza, za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynów, które wyczerpują dyspozycje:

- art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, iż w dniu 8 marca 2012 r. na podstawie umowy Nr 3/2012 zawartej z „(...)” (...) Spółka z o.o. z siedzibą w (...) zaciągnął zobowiązanie z naruszeniem dyspozycji przepisu art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych na łączną kwotę 12 991,12 zł na wywóz odpadów stałych komunalnych niesegregowa-

- nych oraz odpadów gromadzonych selektywnie, której zakres przedmiotowy obejmował dostarczenie i ustawienie pojemników do gromadzenia odpadów stałych oraz odbiór odpadów z terenów rekreacyjnych oraz cmentarzy położonych m.in. w (...), będących cmentarzami parafialnymi,
- art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, iż w dniu 31 października 2011 r. na podstawie umowy nr O(...)/CRU/1024/2011 z firmą (...) S.A. w (...) zaciągnął z naruszeniem art. 46 ust. 1 i art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zobowiązanie bez upoważnienia do zaciągania zobowiązań ze środków publicznych, na świadczenie usług oświetleniowych na terenie Gminy (...) na okres od dnia 01.11.2011 r. do dnia 31.10.2017 r. na łączną wartość 1 888 847,28 zł, której rozliczenie następować miało według raty miesięcznej obejmującej kwotę 26 233,99 zł, w sytuacji gdy jako Burmistrz Gminy nie był upoważniony do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania gminy i z których wynikają płatności wykraczające poza rok budżetowy,
 - art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, iż działając z naruszeniem dyspozycji § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych w dniu 20 lutego 2012 r. w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonego za okres od początku roku do dnia 31.12.2011 r. wykazał dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w ten sposób, że w sprawozdaniu wg stanu na koniec IV kwartału 2011 r. w części B wykazano w wierszu F1 - Wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań na koniec okresu sprawozdawczego - 2011 poręczenie w kwocie 2 514 300,00 zł podczas, gdy z ewidencji księgowej konta 993 wynikało 2 959 000,00 zł.

Wniosek zawierał szczegółowy opis czynów zarzucanych Obwinionemu oraz wskazanie motywów, którymi Rzecznik kierował się przy jego sporządzaniu. Za popełnienie zarzucanych czynów Rzecznik wniósł o wymierzenie kary upomnienia oraz obciążenie obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania.

Na rozprawę wyznaczoną na dzień 15 grudnia 2014 r. oraz dzień 5 lutego 2015 r. Obwiniony nie stawiał się. Komisja postanowiła w odniesieniu do (...) rozpoznać sprawę pod nieobecność Obwinionego, stwierdzając, iż zawia-

domienia o terminie rozpraw zostało Obwinionemu doręczone prawidłowo, a jego udział w rozprawie nie jest konieczny.

Na rozprawie w dniu 15 grudnia 2014 r. Przewodnicząca Składu Orzekającego, zwróciła się do Rzecznika z pytaniem, dlaczego we wniosku o ukaranie - w stosunku do czynu dotyczącego zaciągnięcia zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych - ujęto kwotę 12.991,12 zł pomimo, iż okres obowiązywania umowy ustalono od 8 marca 2012 r. do 7 marca 2013 r., a z zestawienia (karta 53 akt) wynika, iż podana kwota obejmuje okres do grudnia 2012 roku? Rzecznik wyjaśnił, iż przyjął tę kwotę *jak w zawiadomieniu RIO Opole na ten moment, w którym było stwierdzone naruszenie dyscypliny finansów publicznych od marca 2012 r. do stycznia 2013 r.*

Z uwagi na powyższe Komisja postanowiła odroczyć rozprawę i zobowiązała Zastępcę Rzecznika do przedłożenia brakujących faktur związanych z umową opisaną w pkt 1 wniosku o ukaranie za wykonanie usługi wywóz odpadów stałych wykonanych w miesiącach kwiecień, maj, październik, listopad, grudzień 2012 r. i od stycznia do marca 2013 r.

W dniu 5 stycznia 2015 r. Zastępca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych złożyła ww. dokumenty. Dostarczone dokumenty zostały zaliczone w poczet materiału dowodowego wraz z dodatkowym zestawieniem tabelarycznym złożonym w dniu 21 stycznia 2015 r.

Na rozprawie w dniu 5 lutego 2015 r. Rzecznik wyjaśniła iż związku ze złożonym zestawieniem w zakresie czynu zapisanego w pkt 1 wniosku, dokonanie modyfikacji kwoty podanej z 12.991,12 zł brutto na kwotę 13.330,66 zł brutto.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła następujący stan faktyczny w przedmiotowej sprawie.

W trakcie kontroli problemowej wybranych zagadnień gospodarki finansowej za lata 2010-2012 przeprowadzonej w Gminie (...) w okresie od dnia 21.01.2013 r. do 25.02.2013 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu stwierdzono, że w ramach realizacji zadań związanych z utrzymaniem czystości na terenie Gminy (...), jednostka zawarła z (...) Spółka z o.o. z siedzibą w (...) umowę na wywóz odpadów stałych komunalnych niesegregowanych oraz

odpadów gromadzonych selektywnie typu papier, tworzywa i szkło. Umowa nr 3/2012 z dnia 08.03.2012 r. obowiązywała w okresie od 08.03.2012 r. do 07.03.2013 r. (d.k. 75-82). Przy zawieraniu umowy Gminę (...) reprezentował Burmistrz Pan (...), a kontrasygnaty udzielił Skarbnik Gminy (...). W załącznikach do wskazanej umowy zawarty został zakres rzeczowy przedmiotu zamówienia. Z zapisów umowy wynika, iż usługi świadczone przez (...) Spółka z o.o. obejmowały dostarczenie i ustawienie pojemników do gromadzenia odpadów stałych oraz odbiór odpadów z terenów rekreacyjnych i cmentarzy położonych w miejscowościach (...), (...). Z wydruków z ewidencji gruntów i budynków wynika, iż spośród cmentarzy położonych na terenie Gminy (...) jedynie w miejscowościach (...) (działka nr 180/6) i (...) (działka nr 328/1 i 328/2) są cmentarze komunalne, położone na gruntach gminnych. Pozostałe to cmentarze parafialne (d.k.56-73).

Zestawienie poniesionych przez Gminę (...) na podstawie umowy Nr 3/2012 zawartej z „(...)” (...) Spółka z o.o. z siedzibą w (...), Al. (...) opłat za wywóz odpadów stałych komunalnych niesegregowanych oraz odpadów gromadzonych selektywnie z cmentarzy położonych w (...), będących cmentarzami parafialnymi, za okres od marca 2012r. do marca 2013 r. przedstawia poniższe zestawienie:

Lp.	Okres	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
1.	03/12	238,80	235,80	78,60	78,60	78,60	39,30	39,30
2.	04/12	235,80	235,80	78,60	78,60	78,60	39,30	39,30
3.	05/12	235,80	157,20	78,60	78,60	78,60	39,30	39,30
4.	06/12	235,80	235,80	78,60	78,60	78,60	39,30	39,30
5.	07/12	235,80	235,80	78,60	78,60	78,60	39,30	39,30
6.	08/12	235,80	235,80	78,60	78,60	78,60	39,30	39,30
7.	09/12	235,80	235,80	78,60	78,60	78,60	39,30	39,30
8.	10/12	707,40	707,40	471,60				
9.	11/12	589,50	589,50	314,40	314,40	314,40	157,20	157,20
10.	12/12	235,80	235,80	78,60	78,60	78,60	39,30	39,30
11.	01/13	235,80	235,80	78,60	78,60	78,60	39,30	39,30
12.	02/13	235,80	235,80	78,60	78,60	78,60	39,30	39,30
13.	03/13	117,90	117,90					
Razem:		3.775,80	3.694,20	1.572	1/100.40	1.100,50	550,20	550,20
12.343,20 zł netto/13.330,66 zł brutto								

Z wyjaśnień Pana (...) złożonych inspektorom kontroli gospodarki finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu wynika, że *cmentarze wyznaniowe na terenie Gminy (...) powstały przed II wojną światową, stąd Gmina po*

roku 1990 w którym stała się samorządna utworzyła jeden cmentarz komunalny w (...) oraz ze względu na fakt, że cmentarz parafialny w miejscowości (...) znajdował się na działce gminnej stał się cmentarzem komunalnym. Od kiedy pamiętam Gmina biorąc pod uwagę równość społeczną ponosiła koszty wywozu śmieci tak cmentarza komunalnego jak i z cmentarzy wyznaniowych. Uważam, że brak ponoszenia kosztów dot. odbioru odpadów komunalnych z terenu cmentarzy spowodowałby, że śmieci znajdowałyby się na terenach gminnych, w przydrożnych rowach a obok cmentarzy powstałyby dzikie wysypiska, których koszty usuwania i tak obciążałyby budżet naszej gminy. Mając na uwadze powyższe fakty oraz to, że utrzymanie czystości należy do zadań gminy w dobrej wierze podpisałem umowę na wykonywanie usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych m.in. z cmentarzy wyznaniowych. (d.k. 54).

W dniu 31.10.2011 r. Burmistrz (...) Pan (...) zawarł umowę nr O/(...)/CRU/1024/2011, z firmą (...) S.A. w (...), ul. (...), na świadczenie usług oświetleniowych na terenie Gminy (...) na okres od dnia 01.11.2011 r. do dnia 31.10.2017 r. (d.k. 33-37). Z treści umowy wynika, że wykonawca zobowiązał się do świadczenia na rzecz Gminy usługi oświetleniowej w postaci serwisu sieci i urządzeń oświetleniowych oraz wykonanie prac zgodnie z harmonogramem przedstawionym w załączniku nr 3 do umowy, który wskazuje na modernizację opraw świetlnych. Planowany harmonogram wymiany opraw świetlnych na energooszczędne zobowiązywał Wykonawcę do dokonania modernizacji opraw świetlnych w wyznaczonym terminie i w określonej liczbie punktów w danej miejscowości. Rata miesięczna obejmowała zarówno opłatę za konserwację oświetlenia, jak również koszt inwestycji związanej z modernizacją opraw oświetleniowych.

Zgodnie z zawartą umową wartość zobowiązania wynikającego z umowy wyniosła: $1\,235$ (ilość punktów świetlnych) $\times$ $17,27$ zł (opłata ryczałtowa za jeden punkt) = $21\,328,45$ zł + $4\,905,54$ zł (VAT) = $26\,233,99$ zł („rata miesięczna”) $\times$ 72 miesiące = $1\,888\,847,28$ zł. W związku z tym Gmina (...) posiadała zobowiązania w roku 2011 w kwocie $1\,888\,847,28$ zł zaciągnięte w związku z zawarciem umowy na serwis oświetlenia wraz z modernizacją. W budżecie 2011 roku ujęto kwotę wydatków, która przypadała w roku budżetowym do zapłaty. Wynagrodzenie firmy (...) S.A. w (...), wynikające z wystawionych comiesięcznie faktur, stanowiące zobowiązania krótkoterminowe, podlegało w 2011 roku ewidencji na koncie 201-5/382. Jednocześnie w 2011 r. Burmistrz nie został upoważniony do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których re-

alizacji w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania gminy i z których wynikają płatności wykraczające poza rok budżetowy (d.k.25-31).

W złożonym wyjaśnieniu Burmistrz stwierdził, że: *„Zadanie w zakresie modernizacji oświetlenia było przedsięwzięciem podejmowanym przez Burmistrza poprzedniej kadencji, umowa została podpisana w październiku 2010 roku. Akceptacja zadania przez Radę Miejską miała odzwierciedlenie w uchwale wieloletniej prognozy finansowej. Przedsięwzięcie miało na celu zmniejszenie kosztów zużycia energii elektrycznej w gminie (...). Zadanie było szeroko omawiane z Radą Miejską na posiedzeniach Komisji i Rady. Na początku mojej kadencji wiele nowych inicjatyw oczekiwało na aprobatę Rady i ich realizację, na uchwalenie oczekiwał budżet za 2011 rok, przygotowany przez poprzedniego Burmistrza, który wymagał analizy pod kątem możliwości finansowania zadań przeze mnie aprobowanych. Zastanowiłem kontrolę kompleksową Regionalnej Izby Obrachunkowej, oczekiwano ode mnie inicjatywy w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych pochodzących z budżetu państwa, Unii Europejskiej, Agencji Nieruchomości Rolnych w celu realizacji nowych zadań inwestycyjnych. Dużym wyzwaniem było przekonanie Rady Miejskiej do przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego. W wyniku analizy umowy na modernizację oświetlenia stwierdzono konieczność rozszerzenia jej zakresu. Stąd w październiku 2011 roku podpisałem oświetleniową umowę serwisową-rozszerzoną. Natłok spraw, ujęcie zadania modernizacji oświetlenia w wieloletniej prognozie finansowej i wielokrotnie jego omawianie z Radą spowodowało, że przeoczono konieczność udzielenia mi upoważnienia do podpisania tej umowy. Ponieważ nie zaciągałem innych zobowiązań z tytułu umów, których realizacja wykracza poza rok budżetowy nie wprowadzano też takiego upoważnienia do uchwały budżetowej. Planując projekt budżetu na rok 2012 oraz projekt wieloletniej prognozy finansowej na lata 2012-2027 wprowadzono takie upoważnienia do prognozy”.*(d.k.23-24).

W sprawozdaniu Gminy (...) Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2011 r. w części B sprawozdania wykazana w wierszu F1 – Wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań na koniec okresu sprawozdawczego wynosiła 2 514 300,00 zł (d.k.10 - 12). W ewidencji księgowej konta 993 ujęta została natomiast kwota 2 958 000,00 zł. (d.k.13). Zarówno kwota wynikająca z ewidencji księgowej, jak i kwota wykazana w sprawozdaniu Rb-Z nie wynika z udzielonego przez Gminę poręczenia, ponieważ w związku z zawartą umową

z dnia 15.02.2006 r. poręczenie obejmuje kapitał oraz zobowiązania Pożyczkobiorcy mogące powstać w przyszłości z tytułu nieterminowej spłaty kapitału lub odsetek, odpowiedzialność poręczyciela niezależnie od faktycznego długu Pożyczkobiorcy w każdym roku kalendarzowym ograniczona jest do wysokości 147 900 zł. Poręczenie obowiązuje od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2027 r. (d.k.18-19).

W wyjaśnieniu w zakresie niezgodności danych ewidencyjnych z danymi wykazanymi w sprawozdaniach rocznych Rb-Z Skarbnik Gminy oraz Burmistrz Pan (...) stwierdzili, że *„Brak zgodności danych wynikających z ewidencji księgowej konta 993 z wielkościami wykazanymi w sprawozdaniach zbiorczych Rb-Z za 2010 i 2011 r. wynika z faktu, iż dane do sprawozdania dot. wykazywanego poręczenia pożyczki przez gminę (...) były wyliczane z harmonogramu spłaty pożyczki przez PWiK w (...) Sp. z o.o. (zał. Nr 3 do umowy pożyczki nr 43/2004/G-6/OW-OK.-OT/P z dnia 14 września 2004r.), a nie pobierane z ewidencji księgowej konta 993. Brak zgodności danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-Z za 2010 r. i 2011 r. ze stanem faktycznym wynika z błędnej interpretacji harmonogramu spłaty pożyczki”*(d.k.8).

Mając na względzie zebrany w sprawie materiał dowodowy, Regionalna Komisja Orzekająca zważyła co następuje.

Wstępnie należy stwierdzić, że Komisja Orzekająca dokonała oceny stanu prawnego obowiązującego w czasie popełnienia przypisanych Obwinionemu czynów oraz w dacie orzekania i przeanalizowała niniejsze w oparciu o art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej uondfp), który nakazuje aby rozpoznając i oceniając popełniony czyn stosować przepisy ustawy aktualnej w czasie orzekania, chyba że przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu są względniejsze dla sprawy.

Komisja Orzekająca powyższe rozważania przeprowadziła mając także na względzie konsekwencje wejścia w życie ustawy 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) i uznała, że przepisy dotychczasowe nie są korzystniejsze dla Obwinionego, zatem postanowiła o zastosowaniu przepisów, w tym ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obowiązujących w dniu orzekania.

W dalszej kolejności Komisja ustaliła, iż Obwiniony znajduje się w kręgu osób podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 4 ust.1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W momencie popełnienia zarzucanych czynów pełnił bowiem funkcję kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

Zgodnie z art. 15 uodnfp 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. Istotnym jest wyjaśnienie, że przepis ten w brzmieniu wcześniejszym, poprzedzającym nowelizację ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z 2011 r., nie jest korzystniejszy dla Obwinionego, gdyż jego zmiana miała charakter doprecyzowujący. *Nowelizacja ugruntowuje dorobek orzecnictwa i jednoznacznie wskazuje, że znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych obejmują zarówno przekroczenie upoważnień wynikających z limitów finansowych, jak i dokonanie wydatku [analogicznie zaciągnięcie zobowiązania – dopisek Komisji] z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych wydatków* (K. Puchacz „Nowe zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Praktyczny komentarz do zmian w ustawie”, ODDK sp. z o.o., Gdańsk 2012 r., str. 40).

Ogólne ramy zaciągania zobowiązań przez jednostkę określa art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w myśl którego 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. W założeniu odpowiedzialności podlega każde zaciągnięcie zobowiązania przekraczające w danym momencie plan finansowy. Jednocześnie w myśl normy art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Zgodnie z przepisem art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy cmentarzy gminnych. Utrzymanie cmentarzy

komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych), natomiast utrzymanie cmentarzy wyznaniowych i zarządzanie nimi należy do związków wyznaniowych.

Obwiniony, działając w imieniu Gminy (...) w dniu 8 marca 2012 r. na podstawie umowy Nr 3/2012 zawartej z „(...)” (...) Spółka z o.o. z siedzibą w (...), zaciągnął zobowiązanie z naruszeniem dyspozycji cyt. przepisów na łączną kwotę 13330,66 zł. Zawarł bowiem na okres od 08.03.2012 r. do 07.03.2013 r. umowę na wywóz odpadów stałych komunalnych niesegregowanych oraz odpadów gromadzonych selektywnie, której zakres przedmiotowy obejmował dostarczenie i ustawienie pojemników do gromadzenia odpadów stałych oraz odbiór odpadów z terenów rekreacyjnych oraz cmentarzy położonych m.in. w (...), będących cmentarzami parafialnymi. Tym samym Burmistrz zawierając umowę na wywóz odpadów komunalnych z cmentarzy parafialnych, zaciągnął zobowiązanie na realizację zadań wykraczających poza ustawowo określony katalog zadań własnych Gminy a więc z naruszeniem przepisów, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych art. 15 uoofp.

Stosownie do art. 211 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm. – dalej ufp) podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. Wójtowi przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy (por. art. 60 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym).

Od roku 2011 ustawą o finansach publicznych wprowadzono regulacje w zakresie planowania wieloletniego, które w jednostkach samorządu terytorialnego wiążą się z podjęciem przez organ stanowiący uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego. W uchwale tej, zgodnie z postanowieniami art. 226 ust. 3 i 4 ufp, określa się przedsięwzięcia planowane do realizacji przez jednostkę w kolejnych latach, tj. programy, projekty lub zadania, w tym związane z: programami finansowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym, a także umowy, których realizacja w roku budże-

towym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy oraz gwarancje i poręczenia udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego. Dla każdego przedsięwzięcia zgodnie z ust. 3 cyt. artykułu zamieszcza się m.in. okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach, limit zobowiązań. W myśl art. 228 ust. 1 ufp uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć oraz z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Ustalony stan faktyczny sprawy bezspornie wskazuje, iż w dniu 31 października 2011 r., tj. dniu zawarcia umowy nr O/(...)/CRU/1024/2011 z firmą (...) S.A. w (...), ul. (...), na świadczenie usług oświetleniowych na terenie Gminy (...) na okres od dnia 01.11.2011 r. do dnia 31.10.2017 r. Burmistrz Pan (...) nie posiadał legitymacji do zaciągania zobowiązań wieloletnich w zakresie określonym przywołanym art. 228 ust. 1 ufp, gdyż upoważnienie tego rodzaju nie zostało ujęte w uchwale Rady Gminy w 2011r., ani w odrębnej uchwale upoważniającej Burmistrza do zaciągania zobowiązań na świadczenie usług oświetleniowych na terenie Gminy (...) na okres od dnia 01.11.2011 r. do dnia 31.10.2017 r., czyli poza 2011 rok. Zatem zobowiązania obciążające budżet Gminy lat następnych, wynikające z umowy z dnia 31.10.2011 r., zaciągnięte zostały przez Obwinionego bez uzyskania upoważnienia właściwego organu. Tym samym działanie Obwinionego, w dniu zawarcia umowy (moment naruszenia dyscypliny finansów publicznych według art. 21 uondfp) pozbawione było podstaw prawnych, co wskazuje na zaciągnięcie wynikającego z niej zobowiązania bez upoważnienia, co stanowi czyn określony w art. 15 uondfp.

Zasadnie w kontekście analizowanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych Rzecznik wskazał na stanowisko Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (orzeczenie z dnia 17 czerwca 2010 r., BDF1/4900/34/40/RN-17/10/984, LEX nr 786523), zgodnie z którym *organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może zaciągać zobowiązania możliwe do sfinansowania tylko w danym roku budżetowym. Zobowiązania wykraczające poza rok budżetowy, a obciążające wydatki budżetu następnego roku, mogą być zaciągane przez organ wykonaw-*

czy tylko wtedy, gdy organ stanowiący ustanowi takie upoważnienie dla organu wykonawczego.

Sprawozdania budżetowe są jednym z bardzo ważnych elementów spełnienia zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Stosownie do art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych sporządzają sprawozdania z wykonania procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem. Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, podstawą sporządzenia sprawozdań są: ewidencja księgowa jednostki, sprawozdania lub inne wiarygodne dokumenty poświadczające istnienie danego zobowiązania lub należności. Sprawozdanie jednostkowe sporządza kierownik jednostki (w tym przypadku Obwiniony (...)), na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki. Sprawozdania należy sporządzać rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Sprawozdanie budżetowe powstaje z chwilą złożenia na nim podpisu przez kierownika jednostki, niezależnie od tego, kto technicznie je sporządził i kto ponad osobę kierownika jednostki podpisał to sprawozdanie. Podpis kierownika jednostki na tym sprawozdaniu oraz czynności skutecznego, pod względem prawnym, przekazania sprawozdania odbiorcy są czynnościami z zakresu reprezentacji jednostki. Ustawodawca wyraźnie powierzył te czynności osobie mającej kompetencje do działania za jednostkę, co oznacza, że mieszczą się one w zakresie reprezentacji. Zakresu reprezentacji nie można przenieść ani ograniczyć ze skutkiem wobec osób trzecich. Tylko wyraźne zastrzeżenie w przepisach ustawy mogłoby stanowić o możliwości powierzenia określonych kompetencji innemu pracownikowi. Takich zastrzeżeń, co do sprawozdawczości budżetowej nie ma. Nie obejmuje ich przepis art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zezwalający na powierzenie pracownikom jednostki sektora finansów publicznych określonych obowiązków, ale tylko w zakresie gospodarki finansowej. Nie przewiduje ich też przepis art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, określający z mocy ustawy zakres obowiązków Głównego Księgowego takiej jednostki (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt V SA/Wa 103/10 z 26 kwietnia 2010 r.).

Zgodnie z instrukcją do sporządzania sprawozdania Rb-Z stanowiącą załącznik 9 do cytowanego rozporządzenia w § 4. ust. 1 w części B Poręczenia i gwarancje należy wykazać m.in. niewymagalne (potencjalne) zobowiązania ciążące na jednostce z tytułu udzielonych poręczeń lub gwarancji, jak również zobowiązania wymagalne, które jednostka udzielająca poręczenia (gwarancji) musi spłacić za dłużnika (tj. beneficjenta umowy poręczenia lub gwarancji) w przypadku uruchomienia poręczenia (gwarancji), czyli realizacji umowy poręczenia (gwarancji). Zgodnie z ust. 2 cytowanego przepisu w sprawozdaniu w części B wykazuje się: w wierszu F1. wartość nominalna niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec okresu sprawozdawczego – wartość nominalną niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji rozumianą jako oszacowana kwota, którą poręczyciel (gwarant) byłby zobowiązany zapłacić do końca okresu obowiązywania poręczenia (gwarancji), przy założeniu pełnego wykorzystania środków z poręczonego (gwarantowanego) kredytu, pożyczki lub emisji papierów wartościowych, gdyby dłużnik, za którego udzielono poręczenia (gwarancji), nie dokonał spłaty zobowiązania samodzielnie. W przypadku kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych objętych poręczeniami (gwarancjami) uwzględnia się zarówno kwotę świadczenia głównego (wartość nominalną kredytów, pożyczek lub papierów wartościowych), jak i świadczeń ubocznych (odsetek oraz innych opłat), o ile zostały objęte poręczeniem (gwarancją).

Z poczynionych ustaleń wynika, iż nie przestrzegano w Gminie (...) powyższych obowiązujących uregulowań prawnych, gdyż w dniu 20 lutego 2012 r. w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonego za okres od początku roku do dnia 31.12.2011 r. Obwiniony, jako kierownik jednostki, wykazał dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w ten sposób, że w sprawozdaniu wg stanu na koniec IV kwartału 2011 r. w części B wykazał w wierszu F1- kwotę 2 514 300,00 zł podczas gdy w ewidencji księgowej konta 993 widniała kwota 2 959 000,00 zł.

Tym samym niewątpliwie we wskazanym sprawozdaniu Gminy Obwiniony wykazał dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Nastąpiło zatem wyczerpanie znamion przedmiotowych czynu stypizowanego przepisem art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W odniesieniu do strony podmiotowej, Komisja Orzekająca podzieliła pogląd Rzecznika dyscypliny finansów publicznych wyrażony we wniosku o ukaranie, że zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Odpowiedzialność Pana (...), w rozpatrywanym zakresie przedmiotowym, związana jest z powoływaną dyspozycją art. 44 ust 2 ustawy o finansach publicznych, art. 7 ust 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 ust.1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, jak również art. 46 ust.1 i art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Należy podkreślić, iż sprawstwo Obwinionego, jako osoby, która podpisała przedmiotowe umowy oraz sprawozdanie Rb-Z, nie budzi wątpliwości.

Oceniając stopień zawinienia Obwinionego mając na względzie treść art. 19 ust. 2 uodnfp (*odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia*), Komisja Orzekająca rozważyła, czy Obwiniony miał możliwość innego zachowania, które pozwoliłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W ocenie Komisji, Pan (...) obiektywnie miał możliwość takiego zachowania, które w konsekwencji pozwoliłoby uniknąć wskazanych naruszeń. Obwiniony powinien znać i stosować jako kierownik jednostki przepisy dotyczące zaciągania zobowiązań oraz sprawozdawczości. Nie niweczą tego obowiązku wyjaśnienia, iż *Gmina od lat biorąc pod uwagę równość społeczną ponosiła koszty wywozu śmieci tak cmentarza komunalnego jak i z cmentarzy wyznaniowych, czy też, podnoszony natłok spraw, oraz ujęcie zadania modernizacji oświetlenia w wieloletniej prognozie finansowej i wielokrotnie jego omawianie z Radą gdyż nie uwalnia to kierownika jednostki od zaciągania zobowiązań zgodnie z obowiązującymi przepisami.*

W ocenie Komisji Orzekającej obowiązek rozważenia kwestii istnienia upoważnienia do zaciągnięcia ww. zobowiązań ciążył bezpośrednio na osobie dokonującej czynności polegającej na zaciągnięciu zobowiązania, jako związanej ze sferą jej indywidualnego umocowania do jej podjęcia, szczególnie wobec wprowadzenia nowych regulacji prawnych dotyczących zobowiązań wieloletnich.

Jak wskazała Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 23 lutego 2009 r. (nr BDF1/4900/112/101/08/54) *osoby, które odpowiadają za określoną sferę działalności publicznej, mają obowiązek znać odpowiednie regulacje prawne i ich przestrzegać*. Tak rozumianego obowiązku rozważenia istnienia umocowania do zawarcia umów nie wyłączają, w ocenie Komisji Orzekającej, obowiązki nałożone na głównego księgowego (Skarbnika) według art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, gdyż pozostają one w sferze przedmiotowej, związanej z oceną zgodności operacji gospodarczej z planem finansowym i kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących tej operacji, a nie podmiotowej - w zakresie upoważnienia osób działających w imieniu jednostki do zaciągnięcia zobowiązania. Warto w tym miejscu zauważyć, że Główna Komisja Orzekająca w swoich orzeczeniach niejednokrotnie zajmowała stanowisko odnoszące się do odpowiedzialności kierownika jednostki w kontekście jego zaufania do innych pracowników, stwierdzając, iż kierownik jednostki, przyjmując powierzone mu stanowisko, przyjmuje w ten sposób także pełną odpowiedzialność związaną z wykonywaniem tej funkcji” (orzeczenie GKO z dnia 13 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-100/131-132/2002); „obwiniony w nadmierny sposób obdarzył zaufaniem główną księgową jednostki, powierzając jej w sposób niemal nieograniczony całą gospodarkę finansową jednostki, sam natomiast skupił się na jej działalności merytorycznej. Taki sposób działania w jednoznaczny sposób świadczy o niedochowaniu staranności, która powinna być wymagana od osób pełniących kierownicze funkcje w jednostkach sektora finansów publicznych” (orzeczenie GKO z dnia 20 listopada 2006 r. DF/GKO-4900-65/82/06/1980).

Dokonując oceny stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca wzięła pod uwagę wagę naruszonych obowiązków przez Obwinionego (...) jako kierownika jednostki i uznała, iż stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest większy niż znikomy, tym samym Komisja Orzekająca nie znalazła podstaw do zastosowania art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja nie dopatrzyła się również okoliczności, o których mowa w art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które pozwoliłyby na odstąpienie od wymierzenia kary Obwinionemu.

Wymierzając Obwinionemu łączną karę upomnienia, a więc najniższy możliwy wymiar kary (art. 31 ust. 1 uondfp), Komisja uwzględniła stopień winy, jak również okoliczności sprawy. Wzięła pod uwagę fakt, że w przy-

padku zaciągnięcia zobowiązań z naruszeniem przepisów prawa Obwiniony kierował się względami społecznymi związanymi z dbałością o miejsca

pochówku, co stanowi szczególną sferę potrzeb społeczności lokalnej. Jednocześnie jednak naruszenie to dotyczy grupy cmentarzy, a zatem trudno uznać je za incydentalne. Należało także mieć na uwadze istotne kwoty zobowiązań zaciągniętych bez upoważnienia, jak też związane z ujawnioną niezgodnością sprawozdania Rb-Z z ewidencją księgową.

Komisja orzekająca uwzględniła cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które zdaniem Komisji wymierzona kara powinna osiągnąć w stosunku do ukaranego.

Z uwagi na przypisaną Obwinionemu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja, działając na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy, który stanowi, że każdy uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zwraca na rzecz Skarbu Państwa koszty postępowania w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia, obciążyła Obwinionego zapłatą tych kosztów, orzekając jak w sentencji.

5.

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 24 lutego 2015 r. sygn. akt DB-0965/4/15

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: Danuta Szczepańska
Członkowie: Aniela Michalec
Karol Chyra
Protokolant: Aneta Maciejewska
Oskarżyciel: Z-ca RzDFP Renata Konowalek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 lutego 2015 r. przy udziale stron, sprawy z wniosku o ukaranie: Nr RD-179/2014 z dnia 29 stycznia 2015 r. (wpływ do RKO w dniu 04.02.2015 r.) złożonego przez Oskarżyciela, przeciwko:

Pani (...) – zamieszkałej: ul. (...), pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 1 im. (...)

Obwinionej o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168) polegające na nieprzekazaniu w terminie sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania i tak w wyniku kontroli kompleksowej stwierdzono, że Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 1 im. (...) nie przedłożył do Burmistrza Miasta i Gminy (...) niżej wymienionych sprawozdań jednostkowych:

- 1) Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2013r.,
- 2) Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2013r.,
- 3) Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2013r.,

czym naruszono przepisy § 4 pkt 3 lit. b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103) – obecnie § 4 pkt 3 lit. b rozporządzenia z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014r., poz. 119) oraz przepisy § 6 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 43, poz. 247, ze zm.) - obecnie (Dz.U. z 2014r. poz. 1773).

orzeka:

1. Uznaje Obwinioną Panią (...) – pełniącą w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 1 im. (...) winną popełnienia czynów z art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 168), polegających na nieprzekazaniu w terminie sprawozdań do Burmistrza Miasta i Gminy (...) niżej wymienionych sprawozdań jednostkowych:
 - 1) Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2013r.,
 - 2) Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2013r.,
 - 3) Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2013r.,

czym naruszono przepisy § 4 pkt 3 lit. b, § 18 i załącznika nr 44 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, a na dzień orzekania § 4 pkt 3 lit b, §16, § 17 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014r., poz. 119) i załącznika nr 44 do tegoż rozporządzenia oraz § 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 załącznika nr 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014r. poz. 1773).

2. Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168) odstępuje od wymierzenia kary.
3. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168) obciąża Obwinioną 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

Działając na podstawie art. 109 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168), Rzecznik dyscypliny finansów publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wniosła o ukaranie karą upomnienia:

Pani (...), pełniącej w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 1 im. (...), adres jednostki: ul. (...), jako odpowiedzialną na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na nieprzekazaniu w terminie sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania. W wyniku kontroli kompleksowej stwierdzono, że Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 1 im. (...) nie

przedłożyła do Burmistrza Miasta i Gminy (...) niżej wymienionych sprawozdań jednostkowych:

- 1) Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2013r.,
- 2) Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2013r.,
- 3) Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2013 r.,

czym naruszono przepisy § 4 pkt 3 lit. b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103) – obecnie § 4 pkt 3 lit. b rozporządzenia z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014r., poz. 119) oraz przepisy § 6 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247, ze zm.) - obecnie (Dz.U. z 2014r. poz. 1773).

Rozpoznanie sprawy nastąpiło na rozprawie w dniu 24 lutego 2015 roku przy udziale Z-cy Rzecznika p. Renaty Konowalek i Obrońcy Obwinionej p. Artura Derewieckiego.

Obrońca Obwinionej wyjaśnił, iż układ organizacyjny w Urzędzie Miasta i Gminy w (...) powoduje, że kto inny sporządza sprawozdanie, a kto inny je przekazuje. W szkole nie ma obsługi finansowej, szkoła nie zatrudnia pracownika na stanowisku – księgowego. Cała obsługa finansowa szkół od 1995 r. prowadzona jest przez odrębną jednostkę budżetową – Zakład Obsługi Placówek Oświatowych - ZOPO. Dyrektor ZOPO podlega bezpośrednio pod Burmistrza Miasta i Gminy w (...). ZOPO mieści się w budynku Urzędu Miasta i Gminy. Dyrektor szkoły nie może wymagać od dyrektora ZOPO w (...) obowiązku przekazania sprawozdania, bowiem nie jest jej pracownikiem. Obowiązek złożenia Burmistrzowi sprawozdań budżetowych zgodnie z przepisami spoczywa na kierowniku jednostki. Obwiniona Pani (...) przyznała się w swoich wyjaśnieniach, co potwierdził obrońca na rozprawie, iż nie złożyła przedmiotowych sprawozdań bezpośrednio do Burmistrza, mimo, iż adresatem tych sprawozdań był Burmistrz. Po podpisaniu sprawozdań, Obwiniona nie miała wiedzy co do ich dalszego przebiegu. Obrońca wyjaśnił, iż na podstawie sprawozdań jednostkowych, dyrektor ZOPO sporządzał sprawozdanie zbiorcze, które następnie przekazywał do Burmistrza. Wszystkie sprawozdania miały zerowe wartości. Zwrócił uwagę na treść oświadczeń złożonych przez pracownika

Urzędu - inspektorom kontroli, w których pracownik oświadczył, iż: „...za rok budżetowy 2013 nie otrzymał sprawozdań Rb-27S o dochodach od podległych gminnych jednostek oświatowych” i oświadczenie, iż: „...jednostki oświatowe za 2013 rok nie sporządzały sprawozdań jednostkowych Rb-N i Rb-Z.”. To ostatnie oświadczenie nie potwierdza się, bowiem sprawozdania te zostały sporządzone pod datą 27.01.2014r. tj. w terminie określonym przepisami prawa, a ich kopie są dołączone do akt sprawy.

Dyrektor Pani (...) nie czuje się winna, wykonuje swoje obowiązki sumienie, może poszczycić się nienaganą pracą zawodową, nigdy nie była karana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ani w żadnej innej sprawie, ale czuje się pokrzywdzona. Samo postępowanie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych jest w opinii społecznej postrzegane jako działanie negatywne, jako umniejszenie środków publicznych. Opinia społeczna nie rozumie, iż czyn polegający na niezłożeniu sprawozdań nie dotyczy umniejszenia środków finansowych. Obwiniona nie miała wiedzy, że sprawozdania złożone do ZOPO nie były przekazane dalej do Burmistrza. Gdyby taką wiedzę miała to na pewno interweniowałaby w tej sprawie u dyrektora ZOPO.

Uczestniczący w rozprawie Z-ca Rzecznika wniósł jak we wniosku o ukaranie.

Obrońca Obwinionej wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na znikomy stopień szkodliwości, ewentualnie o odstąpienie od wymierzenia kary wobec Obwinionej.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła i zważyła, co następuje:

Podstawą sformułowania wniosku o ukaranie stanowiło pismo Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014r., w którym powiadomiła Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu o ujawnionych naruszeniach dyscypliny finansów publicznych w Szkole Podstawowej nr 1 im. (...), w rozumieniu przepisu art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu zawiadomienia przedstawiono okoliczności w jakich doszło do naruszeń. Do zawiadomienia załączono kserokopie dokumentów dotyczących zarzucanych czynów.

Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy potwierdza wykazane przez Zawiadamiającego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na nieprzekazaniu w terminie niżej wymienionych sprawozdań jednostkowych:

- 1) Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2013r.,
- 2) Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2013r.,
- 3) Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2013r.,

Nieprawidłowości przedstawione w zawiadomieniu zostały opisane w Protokole z kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Miasta i Gminy (...) za okres od 01.01.2013 roku do 31.12.2013 roku, zakończonej podpisaniem protokołu kontroli w dniu 17 lipca 2014 roku, gdzie wskazano, że kierownicy 17 jednostek oświatowych nie sporządzali i nie przedkładali sprawozdań jednostkowych Rb-27S do Burmistrza Miasta i Gminy w (...). Powyższa nieprawidłowość została również przedstawiona w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 3 września 2014r. nr: WK – 0911/ 13 /2014, do którego nie wniesiono zastrzeżeń.

Ponadto do protokołu załączono oświadczenia Kierownika Referatu Księgowości Pani (...) złożone inspektorowi do spraw kontroli gospodarki finansowej RIO w Poznaniu, o następującej treści:

- 1) z dnia 29 kwietnia 2014r.: „*Oświadczam, iż za rok budżetowy 2013 nie otrzymałam sprawozdań Rb-27S o dochodach od podległych gminie jednostek oświatowych*”,
- 2) z dnia 7 maja 2014r.: „*Oświadczam, że jednostki Oświatowe za rok 2013 nie sporządzały sprawozdań jednostkowych Rb-N i Rb-Z*”.

Z kolei Obwiniona Pani (...) odnosząc się do wskazanych powyżej okoliczności w piśmie z dnia 22 stycznia 2015r. wyjaśniła, iż cyt.: „*(...) Jako kierownik gminnej jednostki organizacyjnej działającej w zakresie oświaty korzystam ze scentralizowanej (wspólnej) obsługi administracyjnej i finansowo - księgowej realizowanej przez Zakład Obsługi Placówek Oświatowych w (...). Zakład został utworzony jako jednostka budżetowa gminy Uchwałą Nr XIX/139/95 Rady Miejskiej (...) z dnia 19 grudnia 1995 r. i działa na podstawie nadanego Statutu oraz w oparciu o art. 5 ust. 9 Ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie*

oświaty (Dz.U. z 2004r. nr 256, poz. 2572 ze zm.). Zakład prowadzi obsługę finansową w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości 17 jednostek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina (...). Z powyższego wynika, że zakład wspólnie z dyrektorami szkół opracowuje i emituje sprawozdania wymagane przepisami ustawy o rachunkowości. Dla wyjaśnienia podaję, że sprawozdania Rb-27S, Rb-Z i Rb-N zostały sporządzone w terminie i w okresie kontroli znajdowały się w siedzibie księgowości ZOPO, która mieści się w budynku Miasta i Gminy (...). Burmistrz Miasta i Gminy (...) w każdej chwili miał możliwość dostępu i wglądu do wyżej wymienionych sprawozdań.”.

Na dowód cytowanych twierdzeń Obwiniona przedłożyła oświadczenie Dyrektora Zakładu Obsługi Placówek Oświatowych z dnia 21 stycznia 2015 r.

W dalszej kolejności Obwiniona wniosła o umorzenie postępowania w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Szkole Podstawowej nr 1 im. (...) ze względu na to, że cyt.: „sprawozdania faktycznie zostały złożone do Burmistrza Miasta i Gminy (...) za pośrednictwem dyrektora ZOPO w (...) - jednostki Miasta i Gminy (...). Po złożeniu wyżej wymienionych sprawozdań w ZOPO nie miałam wpływu na dalszy obieg sprawozdań, o czym mowa jest m. in. w Zarządzeniu pokontrolnym Nr 1/2010 Burmistrza Miasta i Gminy (...) z dnia 20 października 2010 roku w punkcie 9. i 17. (BIP Urzędu Miasta i Gminy (...)). Proszę również o wzięcie pod uwagę faktu, iż wyżej wymienione sprawozdania były zerowe i nie spowodowały skutków finansowych oraz nie zniekształciły obrazu finansów publicznych kontrolowanej jednostki.”.

Komisja podnosi, iż obowiązek sporządzania sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych wynika z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W świetle przepisu art. 41 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych sporządzają dodatkowe sprawozdanie szczególne, jakim jest sprawozdanie budżetowe. Obejmuje ono relacje z wykonania procesów finansów publicznych wskazanych w art. 3 tej ustawy. Na mocy ustępu 5 tego artykułu (art. 41 ustawy o finansach publicznych) zostało wydane rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 04 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (obecnie Dz.U. z 2014r., poz. 1773), z którego wynika, że sprawozdania (Rb-Z, Rb-N) są sporządzane przez kierownika jednostki na podstawie ksiąg rachunkowych lub

ewidencji księgowej danej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki (§ 6 ust. 1 pkt 4), w sposób rzetelny i prawidłowy pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym (§ 10 ust. 4), z odpowiednim podpisem (§10 ust. 3). Sporządzanie sprawozdań jest w celu przekazania ich wskazanemu odbiorcy. To kierownik jednostki jest zobowiązany sporządzić i przekazać sprawozdanie odbiorcy tego sprawozdania (§ 6 ust. 1 pkt 4). Terminy sporządzania i przekazywania tych sprawozdań oraz odbiorców sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego – określa załącznik nr 7 do rozporządzenia (§ 8 ust. 2 pkt 2). W załączniku tym określono, iż jednostki budżetowe przekazują sprawozdania jednostkowe zarządowi (tu: burmistrzowi) za IV kwartał nie później niż 1 lutego po upływie okresu sprawozdawczego.

Na mocy art. 41 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zostało wydane Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010r. obowiązujące w dacie popełnienia czynów, a w stanie prawnym na dzień orzekania rozporządzenie z dnia 16 stycznia 2014r. o sprawozdawczości budżetowej. W § 4 pkt 3b zawarto, iż do sporządzania i przekazywania sprawozdań w imieniu jednostki są zobowiązani w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, kierownicy jednostek organizacyjnych podległych jednostkom samorządu terytorialnego. Sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych na podstawie ewidencji księgowej (§ 6 ust. 1), sprawozdania te kierownicy jednostek są zobowiązani sporządzać rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym (§ 9 ust. 1). Na podstawie § 12 ust. 3 kierownicy jednostek przekazują zarządowi sprawozdania w formie określonej przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego. W § 16 zapisano, że kierownicy państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych sporządzający sprawozdania są zobowiązani do ich terminowego przekazywania odbiorcom sprawozdań Terminy przekazywania sprawozdań oraz odbiorców sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego - określa załącznik nr 44 do rozporządzenia (§ 17 ust. 1 pkt 3).

Z tegoż załącznika wynika, iż roczne sprawozdanie Rb-27S jednostki budżetowej przekazują zarządowi (tu Burmistrzowi) jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do 1 lutego po okresie sprawozdawczym.

Przepisy rozporządzenia o sprawozdawczości budżetowej oraz rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych rozstrzygają, że jednostki sporządzają i przeka-

zują sprawozdania jednostkowe, w terminach umożliwiających sporządzenia sprawozdań łącznych lub zbiorczych, a terminy sporządzania i przekazywania sprawozdań oraz odbiorców sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego określone zgodnie z załącznikiem nr 44 Rozporządzenia Ministra finansów z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (termin nie uległ zmianie w stosunku do poprzedniego stanu prawnego), sprawozdania Rb-27S i załącznikiem nr 7 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, sprawozdania Rb-Z i Rb-N.

Zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U z 2004r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. W celu wykonywania zadań wymienionych w ust. 7 ustawy, organy prowadzące szkoły i placówki mogą tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek lub organizować wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną prowadzonych szkół i placówek (art. 5 ust. 9 cyt. ustawy).

W Urzędzie Miasta i Gminy w (...) obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna szkół prowadzona była przez jednostkę – Zakład Obsługi Placówek Oświatowych w (...).

W ocenie Komisji niezależnie od tego, iż obsługa finansowo – księgową była prowadzona przez inną jednostkę organizacyjną, nie zwalnia to Obwinionej od terminowego przekazywania sprawozdań budżetowych. Jak wynika z akt sprawy i dołączonych dokumentów, sprawozdania były sporządzone w terminie (pod datą 27 stycznia 2014r.), sprawozdania te zostały podpisane przez Obwinioną p. (...) w miejscu – kierownik jednostki. Zatem Obwiniona niezależnie od złożonych wyjaśnień mogła uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, nadając w Urzędzie Miasta i Gminy – w sekretariacie Burmistrza - przedmiotowe sprawozdania. Obwinionej były udostępnione dane stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań i fizycznie te sprawozdania były w terminie sporządzone. W przypadku gdy osobiście nie przekazała odbiorcy tych sprawozdań powinna na bieżąco monitorować wywiązywanie się z tych obowiązków przez Dyrektora ZOPO, co pozwoliłoby w porę stwierdzić ewentualne uchybienie terminu.

Powołanie odrębnej jednostki do obsługi finansowo-księgowej placówek oświatowych w Urzędzie Miasta i Gminy pozostaje bez wpływu na obowiązki sprawozdawcze obsługiwanych jednostek i wynikające stąd obowiązki kierowników tych jednostek w zakresie sprawozdawczości budżetowej. W ocenie Komisji, obowiązków sprawozdawczych nie wyłączają przepisy ustawy o systemie oświaty, ani też ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem Komisji fakt, że obsługa finansowa szkół była wykonywana przez odrębną jednostkę organizacyjną, nie zwalniał Obwinionej jako Dyrektora Szkoły, od czuwania nad realizacją powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym zakresie dotyczącym sprawozdawczości, o których powinna ona wiedzieć i ich przestrzegać. Ocena stanu sprawy w tym zakresie oparta jest na przesłankach o charakterze obiektywnym, związanych z obowiązkami kierownika jednostki. Oceny tej nie zmieniają wyjaśnienia Obwinionej, w których podniosła, iż sprawozdania te nie miały wpływu na końcowe rozliczenie finansowe dotyczące roku 2013, bowiem zawierały wartości zerowe. Stosownie do obowiązującego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych i obecnie brzmienia art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem 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*.

Naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na nieprzekazaniu w terminie wymaganych sprawozdań, nie można traktować jako czynu znikomo szkodliwego dla finansów publicznych wyłącznie w oparciu o brak wymiernego skutku finansowego.

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w w/w przepisie jest czynem formalnym (bezsukrowym), do jego znamion nie należy zaistnienie uszczerbku w finansach jednostki. Główna Komisja Orzekająca w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 13 stycznia 2003r. (DF/GKO/Odw.-100/131-132/02, LEX nr 80039), podniosła, że 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 i terminowego przedkładania tych sprawozdań istotną wagę.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem orzecznictwa w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, art. 28 ustawy odnosi się do szkodliwości finansów publicznych nie tylko o charakterze finansowym czy potencjalnie finansowym, ale przede wszystkim do łamania określonych w przepisach prawa obowiązków jednostek sektora finansów publicznych (por. orzeczenie GKO z dnia 19 listopada 2007r., DF/GKO-4900-46/50/07/18, LEX nr 422929).

Sprawozdawczość budżetowa jest jednym z bardzo ważnych elementów spełnienia zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Wyjaśnienia Obwinionej nie usprawiedliwiają działania niezgodnego z obowiązującymi przepisami i nie uchylają odpowiedzialności za stwierdzone naruszenia 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.-88/117/2003). Podejmując się sprawowania funkcji kierowniczej w jednostce sektora finansów publicznych należy się liczyć również z możliwością wystąpienia różnych sytuacji nietypowych, nieoczekiwanych i odbiegających od przewidywań.

Z racji pełnionej funkcji Obwiniona powinna znać zasady gospodarki finansowej oraz konsekwencje ich naruszenia, a w razie wątpliwości interpretacyjnych powinna dokładnie przeanalizować sytuację i przepisy przed podjęciem decyzji, nie ograniczając się do dania wiary jednej opinii lub tej opinii, która zgodna była z jej oczekiwaniami (orzeczenie GKO z dnia 26 lipca 2004 r.). Podniesione okoliczności nie wyłączają zatem jej odpowiedzialności za stwierdzone naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wielokrotnie Główna Komisja Orzekająca wskazywała, że na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych- niezależnie od wykształcenia, jakim się legitymuje – ciąży obowiązek znajomości określonych przepisów, w szczególności ustawy o finansach publicznych, ustawy o rachunkowości, rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Kierownik jednostki, przyjmując powierzone stanowisko, przyjmuje pełną odpowiedzialność związaną z wykonywaniem tej funkcji (orzeczenie GKO z dnia 13 stycznia 2003r., DF/GKO/Odw.-100/131-132/2002).

W ocenie Komisji przedstawione we wniosku o ukaranie czyny spełniają zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe znamiona określonego powyżej naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Podmiotowy zakres odpowiedzialności za w/w naruszenia dyscypliny finansów publicznych Pani (...), wynika z faktu pełnienia przez w/w funkcji Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 1 w (...) (art. 4 ust.1 pkt 2 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*). Odpowiedzialność Dyrektora Szkoły, wynika z przepisu art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, gdzie zapisano, iż kierownik jednostki sektora finansów publicznych zwany dalej „kierownikiem jednostki” jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Sprawozdanie budżetowe powstaje z chwilą złożenia na nim podpisu przez kierownika jednostki niezależnie od tego, kto technicznie je sporządził i kto ponad osobę kierownika jednostki podpisał je. Podpis kierownika jednostki na tym sprawozdaniu oraz czynności skutecznego pod względem prawnym przekazania sprawozdania odbiorcy są czynnościami z zakresu reprezentacji jednostki. W wyrokach z dnia 26 kwietnia 2010 r., V SA/Wa 103/10 oraz z dnia 30 maja 2011r., V SA/Wa 310/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że pojęcie „sprawozdania budżetowego” jest odrębnym pojęciem prawnym, niemieszczącym się w ramach „gospodarki finansowej”, czyli w czynnościach związanych z tworzeniem planów finansowych w znaczeniu ich „sporządzania”, jak i faktycznym wykonywaniu czynności objętych tymi planami. Sprawozdanie budżetowe jest wyodrębnionym działaniem odnoszącym się do sporządzenia sprawozdania z czynności zakreślonych szerszym pojęciem prawnym, obejmującym procesy finansów publicznych związane m.in. z gospodarką finansową. Rozróżnienie pojęć „gospodarka finansowa” i „sprawozdanie” stanowi punkt wyjścia do oceny, jakiego rodzaju obowiązki kierownik jednostki może powierzyć do wykonania jej pracownikom na podstawie art. 53 ust. 2 u.f.p. Z powołanych wyżej orzeczeń wynika, że przekazanie przez kierownika jednostki obowiązków w zakresie gospodarki finansowej pracownikowi nie obejmuje zadań w obszarze sprawozdawczości budżetowej. Sprawozdawczość budżetowa nie mieści się też w ustawowym zakresie obowiązków głównego księgowego jednostki określonym w art. 54 ust. 1 u.f.p. Fakt wykazania w sprawozdaniu budżetowym określonych danych jest przesłanką nierozzerwalnie związaną z przekazaniem sprawozdania budżetowego na zewnątrz jednostki. Przekazanie sprawozdania jest czynnością, z zakresu

reprezentacji jednostki, której to czynności w opisanym stanie prawnym nie można skutecznie powierzyć innemu podmiotowi. Można to oczywiście wykonać przy pomocy pełnomocnictwa, ale zawsze będzie to działanie prawne mocodawcy ze skutkami bezpośrednio dla mocodawcy.

Obwiniona p. (...) jest odpowiedzialna za czyny określone przepisami art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na nieprzekazaniu w terminie sprawozdań zarządowi (burmistrzowi) Miasta i Gminy w (...). Obwiniona działała bez zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach i chociaż nie miała bezpośredniego zamiaru popełnienia zarzucanych czynów, to możliwość ich popełnienia mogła przewidzieć. Na Obwinionej ciążyła powinność zachowania należytej ostrożności, wyrażającej się w upewnieniu się, że obowiązki z zakresu sprawozdawczości jednostki wykonywane są prawidłowo. Zachowanie tej ostrożności pozwoliłoby jej na uniknięcie naruszenia przepisów prawa w zakresie sprawozdawczości. Obwiniona miała, obiektywnie rzecz biorąc, możliwość zgodnego z prawem zachowania się, dlatego należy stwierdzić, że można Obwinionej przypisać odpowiedzialność w zakresie ww. naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Zważywszy na okoliczności wystąpienia naruszeń dyscypliny finansów publicznych, dotychczasową niekaralność Obwinionej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jej nienaganną dotychczasową pracę zawodową, oświadczenie Obrońcy Obwinionej, iż obecnie sprawozdania są w terminie przedkładane Burmistrzowi oraz uwzględniając strukturę organizacyjną w Mieście i Gminie (...), która mogła komplikować realizację zadań w zakresie sprawozdawczości, Komisja uznała, iż są te szczególne okoliczności, które pozwalają na odstąpienie od wymierzenia kary. Z wyjaśnień Obrońcy wynika także, iż sam fakt zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych jest już wystarczającą dolegliwością ujemną dla Obwinionej, powodującą odczucie, iż jej kariera zawodowa doznała „pewnej rysy”.

W ocenie Komisji, prowadzone postępowanie będzie bodźcem do przestrzegania wymogów określonych przepisami prawa i będzie zapobiegać naruszeniom dyscypliny finansów publicznych w przyszłości. Prowadzone postępowanie, wyjaśnienia złożone w sprawie, rodzaj naruszeń dyscypliny finansów publicznych spowodowało, iż Komisja nie znalazła podstaw by umorzyć postępowanie. Czyny popełnione przez Obwinioną nie mają charakteru znikomej

szkodliwości dla finansów publicznych. Czyny określone w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co do zasady, są czynami szkodliwymi. Nie można przy tym utożsamiać szkodliwości i szkody. Szkodliwość jest pojęciem szerszym, w którym obok aspektu szkody w rozumieniu materialnym bierze się pod uwagę także inne elementy, np. wagę naruszonych obowiązków oraz sposób i okoliczności ich naruszenia. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 26 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obowiązującym od 11 lutego 2012 r., naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie stanowi 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. Przepis ten stosuje się odpowiednio do działania lub zaniechania określonego w art. 18 pkt 2 ustawy. Główna Komisja Orzekająca stoi na stanowisku, że nie dotyczy to przypadku, w którym sprawozdanie w ogóle nie zostało sporządzone (GKO z 3 września 2012r. BDF1/4900/74/74/12/2151; BDF1/ 4900/75/75/12/2149; BDF1/4900/76/76/12/50). Zdaniem GKO zastosowanie przepisu odpowiednio nie oznacza wprost. W ocenie GKO, sam fakt niesporządzenia i nieprzekazania w terminie sprawozdania jest odrębnym czynem, podlegającym penalizacji. Nie może mieć znaczenia w takim przypadku wielkość, która powinna być wykazana w sprawozdaniu, skoro sprawozdanie nie zostało w terminie sporządzone i w samym fakcie zaniechania (a nie w takiej czy innej wielkości) tkwi szkodliwość naruszenia dla ładu finansów publicznych. Przepis ten znajdzie zastosowanie do przypadków, w których określone działanie lub zaniechanie doprowadzi do błędnego wykazania w sporządzonym i przekazanym w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Kwota rozbieżności może mieć wówczas znaczenie z punktu widzenia art. 26 ust. 1 w związku z art. 26 ust. 2 ustawy. Odpowiedzialności Obwinionej nie eliminuje fakt, że nieprzekazane w terminie sprawozdania Rb-27S, Rb-Z i Rb-N były „zerowe”, a zatem naruszenie obowiązków w tym zakresie nie spowodowało skutków finansowych i nie zniekształciło obrazu finansów publicznych. Fakt braku zniekształcenia obrazu finansów publicznych nie przesądza o braku szkodliwości naruszenia dla ładu finansów publicznych.

O kosztach postępowania orzeczono w myśl art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

6.

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 26 lutego 2015 r. sygn. akt DB-0965/7/15

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:

Przewodniczący:	Lech Dworaczyk
Członkowie:	Grażyna Wróblewska Aniela Michalec
Protokolant:	Paulina Zimmer
Oskarżyciel:	Z-ca RzDFP Renata Konowalek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 lutego 2015 r. przy udziale Oskarżyciela i Obrońcy Obwinionej, sprawy z wniosku o ukaranie: Nr RD-176/2014 z dnia 29 stycznia 2015 r. (wpływ do RKO w dniu 04.02.2015 r.) złożonego przez Oskarżyciela, przeciwko:

Pani (...) – zamieszkałej: ul. (...), pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych Dyrektora Przedszkola nr 5 w (...)

Obwinionej o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naru-

szenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168) polegające na nieprzekazaniu w terminie sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania i tak w wyniku kontroli kompleksowej stwierdzono, że Dyrektor Przedszkola Nr 5 w (...) nie przedłożyła do Burmistrza Miasta i Gminy (...) niżej wymienionych sprawozdań jednostkowych:

- 1) Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2013r.,
- 2) Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2013r.,
- 3) Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2013r.,

czym naruszono przepisy § 4 pkt 3 lit. b, § 18 i załącznika nr 44 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, a na dzień orzekania § 4 pkt 3 b, §16, § 17 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014r., poz. 119) i załącznika nr 44 do tegoż rozporządzenia oraz § 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 załącznika nr 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014r. poz. 1773).

orzeka:

1. Uznaje Obwinioną Panią (...) – pełniącą w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Przedszkola nr 5 w (...) winną popełnienia czynów z art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 168), polegających na nieprzekazaniu w terminie do Burmistrza Miasta i Gminy (...) niżej wymienionych sprawozdań jednostkowych:
 - 1) Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2013r.,
 - 2) Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2013r.,
 - 3) Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2013r.,czym naruszono przepisy § 4 pkt 3 lit. b, § 18 i załącznika nr 44 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, a na dzień orzekania § 4 pkt 3 b, §16, § 17 ust.

- 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014r., poz. 119) i załącznika nr 44 do tegoż rozporządzenia oraz § 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 załącznika nr 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014r. poz. 1773).
2. Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168) odstępuje od wymierzenia kary.
3. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168) obciąża Obwinioną kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

Pouczenie:

Od orzeczenia przysługuje stronom odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa, w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia, za pośrednictwem tutejszej Regionalnej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Wnioskiem o ukaranie z dnia 29.01.2015 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o ukaranie karą pomnienia:

Panią (...), pełniącą w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Przedszkola Nr 5 w (...), jako odpowiedzialną na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 168) uooznfdp), określone w:

art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na nieprzekazaniu w terminie do Burmistrza Miasta i Gminy (...) sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania niżej wymienionych:

- 1) Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2013r.,
- 2) Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2013r.,

3) Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2013r.,

czym naruszono przepisy § 4 pkt 3 lit. b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103) – obecnie § 4 pkt 3 lit. b rozporządzenia z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014r., poz. 119) oraz przepisy § 6 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 43, poz. 247, ze zm.) - obecnie (Dz.U. z 2014r. poz. 1773).

Komisja ustaliła i zważyła, co następuje.

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, pismem z dnia 10.12.2014 r., powiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu o ujawnionych naruszeniach dyscypliny finansów publicznych w Przedszkolu Nr 5 w (...), wskazując jako odpowiedzialną za ich popełnienie Panią (...), pełniącą w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Przedszkola Nr 5 w (...).

Uzasadniając wniosek o ukaranie Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych dokonał ustaleń i przywołał na poparcie wniosku argumenty opisane w uzasadnieniu wniosku o ukaranie.

Nieprawidłowości przedstawione w zawiadomieniu zostały opisane w Protokole z kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Miasta i Gminy (...) za okres od 01.01.2013 roku do 31.12.2013 roku, zakończonej podpisaniem protokołu kontroli w dniu 17 lipca 2014 roku, gdzie wskazano, że kierownicy 17 jednostek oświatowych nie sporządzali i nie przedkładali sprawozdań jednostkowych Rb-27S do Burmistrza Miasta i Gminy w (...). Powyższa nieprawidłowość została również przedstawiona w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 3 września 2014r. nr WK – 0911/13/2014, do którego nie wniesiono zastrzeżeń.

Ponadto do protokołu załączono oświadczenia Kierownika Referatu Księgowości Pani (...) złożone inspektorowi do spraw kontroli gospodarki finansowej RIO w Poznaniu, o następującej treści:

- 1) z dnia 29 kwietnia 2014r.: „*Oświadczam, iż za rok budżetowy 2013 nie otrzymałam sprawozdań Rb-27S o dochodach od podległych gminie jednostek oświatowych*”,
- 2) z dnia 7 maja 2014r.: „*Oświadczam, że jednostki Oświatowe za rok 2013 nie sporządzały sprawozdań jednostkowych Rb-N i Rb-Z*”.

Z kolei Obwiniona Pani (...) odnosząc się do wskazanych powyżej okoliczności w piśmie z dnia 22 stycznia 2015r. wyjaśniła, iż cyt.: „*(...) Jako kierownik gminnej jednostki organizacyjnej działającej w zakresie oświaty korzystam ze scentralizowanej (wspólnej) obsługi administracyjnej i finansowo – księgowej realizowanej przez Zakład Obsługi Placówek Oświatowych w (...). Zakład został utworzony jako jednostka budżetowa gminy Uchwałą Nr XIX/139/95 Rady Miejskiej (...) z dnia 19 grudnia 1995 r. i działa na podstawie nadanego Statutu oraz w oparciu o art. 5 ust. 9 Ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004r. nr 256, poz. 2572 ze zm.). Zakład prowadzi obsługę finansową w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości 17 jednostek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina (...). Z powyższego wynika, że zakład wspólnie z dyrektorami szkół opracowuje i emituje sprawozdania wymagane przepisami ustawy o rachunkowości. Dla wyjaśnienia podaję, że sprawozdania Rb-27S, Rb-Z i Rb-N za rok 2013 zostały sporządzone w terminie i w okresie kontroli znajdowały się w siedzibie księgowości ZOPO, która mieści się w budynku Urzędu Miasta i Gminy (...). Burmistrz Miasta i Gminy (...) w każdej chwili miał możliwość dostępu i wglądu do wyżej wymienionych sprawozdań.*”.

Na dowód cytowanych twierdzeń Obwiniona przedłożyła oświadczenie Dyrektora Zakładu Obsługi Placówek Oświatowych z dnia 21 stycznia 2015 r.

W dalszej kolejności Obwiniona wniosła o umorzenie postępowania w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Przedszkolu nr 5 w (...) ze względu na to, że cyt.: „*sprawozdania faktycznie zostały złożone do Burmistrza Miasta i Gminy (...) za pośrednictwem dyrektora ZOPO w (...) – jednostki Miasta i Gminy (...). Po złożeniu wyżej wymienionych sprawozdań w ZOPO nie miałam wpływu na dalszy ich obieg, o czym mowa jest m. in. w Zarządzeniu pokontrolnym Nr 1/2010 Burmistrza Miasta i Gminy (...) z dnia 20 października 2010 roku w punkcie 9. I 17. (BIP Urzędu Miasta i Gminy (...)). Proszę również o wzięcie pod uwagę faktu, iż wyżej wymienione sprawozdania były zerowe i nie spowodowały skutków finansowych oraz nie zniekształciły obrazu finansów publicznych kontrolowanej jednostki.*”.

W ocenie Rzecznika przywołane wyjaśnienia nie usprawiedliwiają działania niezgodnego z obowiązującymi przepisami i nie uchylają odpowiedzialności za stwierdzone naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie Rzecznika przedstawione we wniosku czyny spełniają zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe znamiona określonego powyżej naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Na wyznaczoną na dzień 26.02.2015 r. rozprawę nie stawiała się Obwiniona, prawidłowo zawiadomiona o terminie rozprawy. Stawił się obrońca Obwinionej i Z-ca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

Strony nie zgłosiły przeszkód w prowadzeniu rozprawy.

Działający w imieniu Obwinionej obrońca złożył następujące wyjaśnienia:

„Pani Dyrektor nie poczuwa się do winy. Odpowiedzialność Pani Dyrektora wynika z przepisów i ciężko z tym dyskutować, natomiast w kwestii winy czuje się niejako pokrzywdzona przez inne osoby, które nie dopełniły swoich obowiązków. Osoby te powinny znać przepisy, są do tego zobowiązane i zostały w tym celu zatrudnione, między innymi Pani Główna Księgowa. Struktura organizacyjna znajdująca się w Mieście i Gminie (...) powoduje, że gdzie indziej są sprawozdania tworzone, podpisywane i zgodnie z przepisami powinny być przekazywane do odpowiednich podmiotów. Fakt, że księgowość nie działa w szkołach powodował, że sprawozdania nie docierały do odpowiedniego organu. Nie jest to do końca usprawiedliwienie, bo Pani Dyrektor powinna być świadoma swoich obowiązków, których nie udało się wypełnić tj. złożenia tych sprawozdań. Takie działanie miało miejsce w przeszłości, od tego roku po przeprowadzonej kontroli sprawozdania są należycie składane w terminie do Burmistrza. O ile można by stwierdzić, że ta odpowiedzialność ciąży na Pani Dyrektor, o ile ta wina jeśli miałaby być uznana, to jako wina nieumyślna. Jeśli chodzi o szkodliwość czynu to w mojej ocenie jest ona nieznaczna, nie można jej uznać za znikomą szkodliwość, bo jak wskazują orzeczenia GKO w sprawie dyscypliny finansów publicznych, jest to jednak naruszenie przepisów. Pani Dyrektor pełni już swoje obowiązki przez kilka lat i te obowiązki wcześniej istniały. Były w pewnym czasie podjęte próby składania do Wydziału Finansowego tych dokumentów, natomiast nie było woli przyjmowania tych sprawozdań, jakaś osoba wołała przyjmować zbiorcze dokumenty. Pani Dyrektor jak i pozostali Dyrektorzy nie wykazali się tutaj pewną stanowczością, dlatego

poprzestali na składaniu oświadczeń i dokumentów do podmiotu pośredniczącego pomiędzy Burmistrzem, a Dyrektorami, a więc ZOPO. Z tego względu takie działania miały miejsce, ale jak wspomniałem sprawozdania za rok 2014 są składane już do Burmistrza w ustawowym terminie. Myślę, że taki element edukacyjny kontroli został wypełniony. Świadomość prawna Dyrektorów również wzrosła. Samo postępowanie dyscyplinarne przed Komisją Orzekającą jest już sporą karą, obilo się to o środowisko lokalne. Na pewno spowoduje to, że w przyszłości już do takiego naruszenia nie dojdzie.”.

Obowiązek sporządzania sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych wynika z art. 41 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych.

W świetle przepisu art. 41 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych sporządzają dodatkowe sprawozdanie szczególne, jakim jest sprawozdanie budżetowe. Obejmuje ono relacje z wykonania procesów finansów publicznych wskazanych w art. 3 tej ustawy. Na mocy ustępu 5 tego artykułu (art. 41 ustawy o finansach publicznych) zostało wydane rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (obecnie Dz.U. z 2014r.,poz. 1773), z którego wynika, że sprawozdania (Rb-Z, Rb-N) są sporządzane przez kierownika jednostki na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki (§ 6 ust. 1 pkt 4), w sposób rzetelny i prawidłowy pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym (§ 10 ust. 4), z odpowiednim podpisem (§10 ust. 3).

Sporządzanie sprawozdań jest w celu przekazania wskazanemu odbiorcy. To kierownik jednostki jest zobowiązany sporządzić i przekazać sprawozdanie odbiorcy tego sprawozdania (§ 6 ust. 1 pkt 4). Terminy sporządzania i przekazywania tych sprawozdań oraz odbiorców sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego – określa załącznik nr 7 do rozporządzenia (§ 8 ust. 2 pkt 2). W załączniku tym określono, iż jednostki budżetowe przekazują sprawozdania jednostkowe zarządowi (tu: burmistrzowi) za IV kwartał nie później niż 1 lutego po upływie okresu sprawozdawczego.

Na mocy art. 41 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zostało wydane Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia z dnia 3 lutego 2010r. obowiązujące w dacie popełnienia czynów, a w stanie prawnym na dzień orzekania rozpo-

rzządzenie z dnia 16 stycznia 2014r. o sprawozdawczości budżetowej. W § 4 pkt 3b zawarto, iż do sporządzania i przekazywania sprawozdań w imieniu jednostki są zobowiązani w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, kierownicy jednostek organizacyjnych podległych jednostkom samorządu terytorialnego. Sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych na podstawie ewidencji księgowej (§ 6 ust. 1), sprawozdania te kierownicy jednostek są zobowiązani sporządzać rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym (§ 9 ust. 1). W § 16 zapisano, że kierownicy państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych sporządzający sprawozdania są zobowiązani do ich terminowego przekazywania odbiorcom sprawozdań. Terminy przekazywania sprawozdań oraz odbiorców sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego - określa załącznik nr 44 do rozporządzenia (§ 17 ust. 1 pkt 3).

Z tegoż załącznika wynika, iż roczne sprawozdanie Rb-27S jednostki budżetowej przekazują zarządowi (tu Burmistrzowi) jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do 1 lutego po okresie sprawozdawczym.

Przepisy rozporządzenia o sprawozdawczości budżetowej oraz rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych rozstrzygają, że jednostki sporządzają i przekazują sprawozdania jednostkowe, w terminach umożliwiających sporządzenia sprawozdań łącznych lub zbiorczych, a terminy sporządzania i przekazywania sprawozdań oraz odbiorców sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego odnośnie Sprawozdania Rb-27S określone zostały w załączniku nr 44 Rozporządzenia Ministra finansów z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (termin nie uległ zmianie w stosunku do poprzedniego stanu prawnego) oraz załączniku nr 7 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, sprawozdania Rb-Z i Rb-N.

Zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (tj. Dz.U z 2004r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. W celu wykonywania zadań wymienionych w ust. 7 ustawy, organy prowadzące szkoły i placówki mogą tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek lub organizować wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną prowadzonych szkół i placówek (art. 5 ust. 9 cyt. ustawy).

W Urzędzie Miasta i Gminy w (...) obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna szkół prowadzona była przez jednostkę – Zakład Obsługi Placówek Oświatowych w (...).

W ocenie Komisji niezależnie od tego, iż obsługa finansowo – księgowa była prowadzona przez inną jednostkę organizacyjną, nie zwalnia to Obwinionej od terminowego przekazywania sprawozdań budżetowych. Jak wynika z akt sprawy i dołączonych dokumentów, sprawozdania były sporządzone w terminie (pod datą 27 stycznia 2014r.), sprawozdania te zostały podpisane przez Obwinioną w miejscu – kierownik jednostki.

Zatem Obwiniona niezależnie od złożonych wyjaśnień mogła uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, składając w Urzędzie Miasta i Gminy – w sekretariacie Burmistrza - przedmiotowe sprawozdania.

Obwiniona posiadała dane stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań i fizycznie te sprawozdania były w terminie sporządzone. W przypadku gdy osobiście nie przekazała odbiorcy tych sprawozdań powinna na bieżąco monitorować wywiązywanie się z tych obowiązków przez Dyrektora ZOPO, co pozwoliłoby w porę stwierdzić ewentualne uchybienie terminu.

Powołanie odrębnej jednostki do obsługi finansowo-księgowej placówek oświatowych w Urzędzie Miasta i Gminy pozostaje bez wpływu na obowiązki sprawozdawcze obsługiwanych jednostek i wynikające stąd obowiązki kierowników tych jednostek w zakresie sprawozdawczości budżetowej. W ocenie Komisji, obowiązków sprawozdawczych nie wyłączają przepisy ustawy o systemie oświaty, ani też ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Komisji fakt, że obsługa finansowa szkół była wykonywana przez odrębną jednostkę organizacyjną, nie zwalniał Obwinionej jako Dyrektora Przedszkola, od zapewnienia przestrzegania przepisów prawa, w zakresie dotyczącym sprawozdawczości, które powinna znać i ich przestrzegać.

Ocena stanu sprawy w tym zakresie oparta jest na przesłankach o charakterze obiektywnym, związanych z obowiązkami kierownika jednostki. Oceny tej nie zmieniają wyjaśnienia Obwinionej, w których podniosła, iż sprawozdania te nie miały wpływu na końcowe rozliczenie finansowe dotyczące roku 2013, bowiem zawierały wartości zerowe. Stosownie do obowiązującego w czasie

popęłnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych i obecnie brzmienia art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem 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.*

Naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na nieprzekazaniu w terminie wymaganych sprawozdań, nie można traktować jako czynu znikomo szkodliwych dla finansów publicznych wyłącznie w oparciu o brak wymiernego skutku finansowego.

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w w/w przepisie jest czynem formalnym (bezsukrowym), do jego znamion nie należy zaistnienie uszczerbku w finansach jednostki. Główna Komisja Orzekająca w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 13 stycznia 2003r. (DF/GKO/Odw.-100/131-132/02, LEX nr 80039), podniosła, że nawet przy uznaniu, że dany czyn z zakresu sprawozdawczości budżetowej nie stanowi istotnego naruszenia ładu finansów publicznych, to nie oznacza, że nie wymaga on penalizacji. Sprawozdania budżetowe dokumentują działalność finansową jednostki i są ważnym elementem planowania jej działań, zaś ustawodawca przywiązuje do poprawnego sporządzania i terminowego przedkładania tych sprawozdań istotną wagę.

Zgodnie z utrwalonym poglądem orzecznictwa w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, art. 28 ustawy odnosi się do szkodliwości finansów publicznych nie tylko o charakterze finansowym, czy potencjalnie finansowym, ale przede wszystkim do łamania określonych w przepisach prawa obowiązków jednostek sektora finansów publicznych (por. orzeczenie GKO z dnia 19 listopada 2007r., DF/GKO-4900-46/50/07/18, LEX nr 422929).

Sprawozdawczość budżetowa jest jednym z bardzo ważnych elementów spełnienia zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Wyjaśnienia Obwinionej nie usprawiedliwiają działania niezgodnego z obowiązującymi przepisami i nie uchylają odpowiedzialności za stwierdzone naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Na kierowniku jednostki ciąży bowiem obowiązek zapewnienia w kierowanej przez siebie placówce takiej organizacji pracy, która pozwala na prawidłowe wykonywanie obowiązków jed-

nostki (orzeczenie GKO z dn. 29.02.2004r. nr DDF/GKO/Odw.-88/117/2003). Podejmując się sprawowania funkcji kierowniczej w jednostce sektora finansów publicznych należy się liczyć również z możliwością wystąpienia różnych sytuacji nietypowych, nieoczekiwanych i odbiegających od przewidywań.

W ocenie Komisji przedstawione we wniosku o ukaranie czyny spełniają zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe znamiona określonego powyżej naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Podmiotowy zakres odpowiedzialności za zarzucane naruszenie dyscypliny finansów publicznych obwinionej wynika z faktu pełnienia przez nią funkcji Dyrektora Przedszkola nr 5 w (...) (art. 4 ust.1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Odpowiedzialność Dyrektora Przedszkola, wynika z przepisów art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, gdzie wskazano, iż kierownik jednostki sektora finansów publicznych zwany dalej „kierownikiem jednostki” jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Sprawozdanie budżetowe powstaje z chwilą złożenia na nim podpisu przez kierownika jednostki niezależnie od tego, kto technicznie je sporządził i kto ponad osobę kierownika jednostki podpisał je. Podpis kierownika jednostki na tym sprawozdaniu oraz czynności skutecznego pod względem prawnym przekazania sprawozdania odbiorcy są czynnościami z zakresu reprezentacji jednostki.

W wyrokach z dnia 26 kwietnia 2010 r., V SA/Wa 103/10 oraz z dnia 30 maja 2011r., V SA/Wa 310/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że pojęcie „sprawozdania budżetowego” jest odrębnym pojęciem prawnym, niemieszczącym się w ramach „gospodarki finansowej”, czyli w czynnościach związanych z tworzeniem planów finansowych w znaczeniu ich „sporządzania”, jak i faktycznym wykonywaniu czynności objętych tymi planami. Sprawozdanie budżetowe jest wyodrębnionym działaniem odnoszącym się do sporządzenia sprawozdania z czynności zakreślonych szerszym pojęciem prawnym, obejmującym procesy finansów publicznych związane m.in. z gospodarką finansową. Rozróżnienie pojęć „gospodarka finansowa” i „sprawozdanie” stanowi punkt wyjścia do oceny, jakiego rodzaju obowiązki kierownik jednostki może powierzyć do wykonania jej pracownikom na podstawie art. 53 ust. 2 u.f.p.

Z przywołanych orzeczeń wynika, że przekazanie przez kierownika jednostki obowiązków w zakresie gospodarki finansowej pracownikowi nie obejmuje zadań w obszarze sprawozdawczości budżetowej. Sprawozdawczość budżetowa nie mieści się też w ustawowym zakresie obowiązków głównego księgowego jednostki określonym w art. 54 ust. 1 u.f.p. Fakt wykazania w sprawozdaniu budżetowym określonych danych jest przesłanką nierozzerwalnie związaną z przekazaniem sprawozdania budżetowego na zewnątrz jednostki. Przekazanie sprawozdania jest czynnością, z zakresu reprezentacji jednostki, której to czynności w opisanym stanie prawnym nie można skutecznie powierzyć innemu podmiotowi. Można to oczywiście wykonać przy pomocy pełnomocnictwa, ale zawsze będzie to działanie prawne mocodawcy ze skutkami bezpośrednio dla mocodawcy.

Warunkiem ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest, aby działanie lub zaniechanie wypełniające znamiona deliktów finansowych, określonych w art. 5–18c ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168) - dalej u.o.n.d.f.p., miało charakter zawiniony.

Odpowiedzialność ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia (art. 19 ust. 2 u.o.n.d.f.p.).

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1429), obowiązująca od dnia 11 lutego 2012 r., zmodyfikowała definicję zawinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wprowadzając dwojakiego rodzaju zmiany:

- 1) zrezygnowała z tradycyjnego podziału na umyślność i nieumyślność naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- 2) uzupełniła regulacje prawne o stwierdzenie, zgodnie z którym 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.

Przesłanka odpowiedzialności, wyrażona w art. 19 ust. 2 u.o.n.d.f.p. w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r., opiera się na tej samej koncepcji, co nieumyślność zachowania, regulowana przez uchylony art. 22 ust. 3 u.o.n.d.f.p.

Nie można mówić o dołożeniu staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku wówczas, jeżeli 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).

Obwiniona, oceniając jej czyny w powyższym aspekcie, jest odpowiedzialna za naruszenia dyscypliny finansów określone przepisami art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia o odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegające na nieprzekazaniu w terminie sprawozdań zarządowi (burmistrzowi) Miasta i Gminy w (...).

Obwiniona działała bez zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach i chociaż nie miała bezpośredniego zamiaru popełnienia zarzucanych czynów, to możliwość ich popełnienia mogła przewidzieć. Na Obwinionej ciążyła powinność zachowania należytej ostrożności, wyrażającej się w upewnieniu się, że obowiązki z zakresu sprawozdawczości jednostki wykonywane są prawidłowo. Zachowanie tej ostrożności pozwoliłoby jej na uniknięcie naruszenia przepisów prawa w zakresie sprawozdawczości. Obwiniona miała, obiektywnie rzecz biorąc, możliwość zgodnego z prawem zachowania się, dlatego należy stwierdzić, że można Obwinionej przypisać odpowiedzialność w zakresie ww. naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Zważywszy na okoliczności wystąpienia naruszeń dyscypliny finansów publicznych, dotychczasową niekaralność Obwinionej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jej nienaganną dotychczasową pracę zawodową, oświadczenie Obrońcy Obwinionej, iż obecnie sprawozdania są w terminie przedkładane Burmistrzowi oraz uwzględniając strukturę organizacyjną w Mieście i Gminie (...), która mogła komplikować realizację zadań w zakresie sprawozdawczości, Komisja uznała, iż są to szczególne okoliczności, które pozwalają na odstępienie od wymierzenia kary.

Z wyjaśnień Obrońcy wynika także, iż sam fakt zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych jest już wystarczającą dolegliwością ujemną dla Obwinionej, powodującą odczucie, iż jej kariera zawodowa doznała „pewnej rysy”.

W ocenie Komisji, prowadzone postępowanie będzie bodźcem do przestrzegania wymogów określonych przepisami prawa i będzie zapobiegać naruszeniom dyscypliny finansów publicznych w przyszłości. Prowadzone postępowanie, wyjaśnienia złożone w sprawie, rodzaj naruszeń dyscypliny finansów publicznych spowodowało, iż Komisja nie znalazła podstaw by umorzyć postępowanie.

Czyny popełnione przez Obwinioną nie mają charakteru znikomej szkodliwości dla finansów publicznych, bowiem czyny określone w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co do zasady, są czynami szkodliwymi.

Nie można przy tym utożsamiać szkodliwości i szkody. Szkodliwość jest pojęciem szerszym, w którym obok aspektu szkody w rozumieniu materialnym bierze się pod uwagę także inne elementy, np. wagę naruszonych obowiązków oraz sposób i okoliczności ich naruszenia.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 26 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obowiązującym od 11 lutego 2012 r., naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie stanowi 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.

Przepis ten stosuje się odpowiednio do działania lub zaniechania określonego w art. 18 pkt 2 ustawy. Główna Komisja Orzekająca stoi na stanowisku, że nie dotyczy to przypadku, w którym sprawozdanie w ogóle nie zostało sporządzone (GKO z 3 września 2012r. BDF1/4900/74/74/12/2151; BDF1/4900/75/75/12/2149; BDF1/4900/76/76/12/50). Zdaniem GKO zastosowanie przepisu odpowiednio nie oznacza wprost. W ocenie GKO, sam fakt niesporządzenia i nieprzekazania w terminie sprawozdania jest odrębnym czynem, podlegającym penalizacji.

Nie może mieć znaczenia w takim przypadku wielkość, która powinna być wykazana w sprawozdaniu, skoro sprawozdanie nie zostało w terminie sporządzone i w samym fakcie zaniechania (a nie w takiej czy innej wielkości) tkwi szkodliwość naruszenia dla ładu finansów publicznych. Przepis ten znajdzie zastosowanie do przypadków, w których określone działanie lub zaniechanie doprowadzi do błędnego wykazania w sporządzonym i przekazanym w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Kwota rozbieżności może mieć wówczas znaczenie z punktu widzenia art. 26 ust. 1 w związku z art. 26 ust. 2 ustawy. Odpowiedzialności Obwinionej nie eliminuje fakt, że nieprzekazane w terminie sprawozdania Rb-27S, Rb-Z i Rb-N były „zerowe”, a zatem naruszenie obowiązków w tym zakresie nie spowodowało skutków finansowych i nie zniekształciło obrazu finansów publicznych. Fakt braku zniekształcenia obrazu finansów publicznych nie przesądza o braku szkodliwości naruszenia dla ładu finansów publicznych.

Mając na uwadze przedmiot, zakres i okoliczności naruszeń dyscypliny finansów publicznych RKO, jak już wyżej wskazano, uznała, iż istnieją w tej sytuacji przesłanki do odstąpienia od wymierzenia obwinionej kary.

O kosztach postępowania orzeczono w myśl art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

7.

Orzeczenie Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów z dnia 26 czerwca 2015 r. sygn. akt BDF3.4801.15.2015

Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów w składzie:

Przewodniczący:	Przewodnicząca MKO:	Ewa Zwolińska
Członkowie:	Członek MKO:	Bożena Ogrodowczyk
	Członek MKO:	Tadeusz Bociński
Protokolant:		Anna Poczobut-Kierat

w wyniku rozpoznania na rozprawie w dniu 26 czerwca 2015 r., przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów – Pani Ewy Daraż, zarzutów zawartych w złożonym wniosku o ukaranie z dnia 14 kwietnia 2015 r., w sprawie przeciwko:

Pani (...), pełniącej służbę w Izbie Celnej w (...), na stanowisku starszego specjalisty Służby Celnej w Wydziale Rozliczeń Ceł i Podatków, odpowiedzialnej na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i 2 zd. 1 ustawy [o odpowiedzialności – przyp. red.] za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 16 ust. 1 ustawy, polegające na niedopełnieniu na zajmowanym stanowisku starszego specjalisty Służby Celnej w Izbie Celnej w (...) obowiązków służbowych w sprawie zwrotu nadpłaty w podatku akcyzowym, tj. niewykonanie wydanej w dniu 21 grudnia 2012 r. decyzji Dyrektora Izby Celnej w (...) nr 440000-IAGW-0514—19/2901/GK. Powyższe skutkowało nieterminowym zwrotem na rachunek podatnika nadpłaty w podatku akcyzowym przez Dy-

rektora Izby Celnej w (...), a zatem niezachowaniem terminu z art. 77 § 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.) oraz zapłatą na rzecz podatnika oprocentowania za okres od dnia 22 stycznia 2013 r. do dnia 25 września 2013 r. w kwocie 4.351,00 zł.

Mędzyresortowa Komisja Orzekająca - biorąc pod uwagę zebrany w sprawie materiał dowodowy – na podstawie:

art. 42 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) – zwanej dalej ustawą,

art. 46 pkt 2a ustawy,

art. 48 ustawy,

art. 135 ust. 1 ustawy

orzeka:

- I. Uznaje Panią (...), zam. ul. (...), pełniącą służbę w Izbie Celnej w (...), na stanowisku starszego specjalisty Służby Celnej w Wydziale Rozliczeń Cei i Podatków, odpowiedzialnej na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i 2 zd. 1 ustawy za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w złożonym wniosku o ukaranie z dnia 14 kwietnia 2015 r., określonych w art. 16 ust. 1 u.o.n.d.f.p.
- II. Na podstawie art. 31 ust.1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierza Obwinionej karę upomnienia.
- III. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obciąża Obwinioną 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 i art. 138 ustawy, od niniejszego orzeczenia przysługuje stronom odwołanie do Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia.

Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów.

Wezwanie do zapłaty kosztów postępowania zostanie przesłane Obwinionej po uprawomocnieniu się orzeczenia.

UZASADNIENIE

Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów, skierowała pismem z dnia 14 kwietnia 2015 r. znak: BDF/RDFP/498/153/EDR/2014 wniosek o ukaranie Pani (...), zam. ul. (...), pełniącej służbę w Izbie Celnej w (...), na stanowisku starszego specjalisty Służby Celnej w Wydziale Rozliczeń Ceł i Podatków, jako odpowiedzialnej na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i 2 zd. 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”, określone w art. 16 ust. 1 ustawy, polegające na niedopełnieniu na zajmowanym stanowisku starszego specjalisty Służby Celnej w Izbie Celnej w (...) obowiązków służbowych w sprawie zwrotu nadpłaty w podatku akcyzowym, tj. niewykonanie wydanej w dniu 21 grudnia 2012 r. decyzji Dyrektora Izby Celnej w (...) nr 440000-IAGW-0514-19/2901/GK. Powyższe skutkowało nieterminowym zwrotem na rachunek podatnika nadpłaty w podatku akcyzowym przez Dyrektora Izby Celnej w (...), a zatem niezachowaniem terminu z art. 77 § 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.) oraz zapłatą na rzecz podatnika oprocentowania za okres od dnia 22 stycznia 2013 r. do dnia 25 września 2013 r. w kwocie 4.351,00 zł.

W ocenie Zastępcy Rzecznika, naruszenie dyscypliny finansów publicznych miało miejsce w dniu 22.01.2013 r.

Stan faktyczny sprawy

Dyrektor Izby Celnej w (...) pismem z dnia 16 grudnia 2014 r., znak: 440000-IPRW-093-3/2014/1203, zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

rozpatrywanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą przy Ministrze Finansów, zwanego dalej "Rzecznikiem Dyscypliny", o naruszeniu dyscypliny finansów przez funkcjonariusza celnego - Panią (...).

W ocenie Dyrektora Izby Celnej w (...), Pani (...), naruszyła dyscyplinę finansów publicznych poprzez popełnienie czynu, określonego w art. 16 ust. 1 ustawy, polegającego na niewykonaniu obowiązku zwrotu zapłaty w podatku akcyzowym w terminie wskazanym w art. 77 § 1 pkt 1 lit. b ustawy Ordynacja podatkowa, którego skutkiem jest zapłata odsetek od tych należności w wysokości 4.351 zł.

W dniu 3 grudnia 2009 r. Naczelnik Urzędu Celnego w (...) wydał decyzję wobec podatnika określającą zobowiązanie podatkowe w podatku akcyzowym za określone miesiące 2004 r. Podatnik dokonał wpłaty zobowiązania w kwocie wynikającej z ww. decyzji. Następnie w dniu 12 grudnia 2012 r. Dyrektor Izby Celnej w (...), po postępowaniu sądowo-administracyjnym, wydał decyzję, którą uchylił decyzję z dnia 3 grudnia 2009 r. Naczelnika Urzędu Celnego w (...) i umorzył postępowanie w części dotyczącej zobowiązania podatkowego za okresy rozliczeniowe czerwiec, sierpień, wrzesień, październik i listopad 2004 r. W wyniku uchylecia decyzji organu I instancji, powstała nadpłata w wysokości 86.404 zł.

Na podstawie art. 77 § 1 pkt 1 lit. b Ordynacji podatkowej nadpłata podlega zwrotowi w terminie 30 dni od dnia wydania decyzji o zmianie, uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności decyzji, a zatem zwrot nadpłaty na rzecz podatnika powinien nastąpić do dnia 21 stycznia 2013 r. Wskazana nadpłata została zwrócona na rachunek podatnika w dniu 25 września 2013 r., a zatem z opóźnieniem ponad ośmiu miesięcy, co zgodnie z art. 78 § 3 pkt 2 Ordynacji podatkowej, skutkowało koniecznością jej zwrotu wraz z oprocentowaniem w kwocie 4.351,00 zł.

Odpowiedzialną w Izbie Celnej w (...) za terminowe dokonanie zwrotu nadpłaty, w opisanym wyżej stanie faktycznym, była Pani (...) – pełniąca służbę w Wydziale Rozliczeń Cel i Podatków, do zadań której należała, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Służby Celnej, realizacja decyzji dotyczących zwrotu należności celnych, podatku akcyzowego, podatku od gier, innych należności oraz dokonywanie zwrotów kwot nadpłaconych lub nienależnie wpłaconych.

Z Karty zakresu obowiązków i uprawnień starszego specjalisty Służby Celnej (...) wynikł m. in. obowiązek „Realizacji decyzji dotyczących zwrotu należności celnych, podatku akcyzowego, podatku od gier, innych należności oraz dokonywanie zwrotów kwot nadpłaconych lub nienależnie wpłaconych.” oraz obowiązek terminowego i rzetelnego wykonywania zadań określonych w niniejszej karcie.

Postępowanie w sprawie zawiadomienia Dyrektora Izby Celnej z dnia 16 grudnia 2014 r., Rzecznik Dyscypliny powierzył w dniu 19 grudnia 2014 r. Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów rozpatrywanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą przy Ministrze Finansów, zwanego dalej „Zastępcą Rzecznika” (zarządzenie z dnia 19 grudnia 2014 r. Nr BDF3/499/108/ESK/14). Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających – Zastępca Rzecznika wszczął, postanowieniem nr 1/498/153/2014 z dnia 30 stycznia 2015 r., wobec Pani (...), postępowanie wyjaśniające w zakresie okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych konstytuowane przez art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego Obwiniona (...) skorzystała z prawa do złożenia wyjaśnień.

W piśmie z dnia 19 lutego 2015 r. złożyła obszernie wyjaśnienia, wskazując przede wszystkim, że decyzję Dyrektora Izby Celnej z dnia 21 grudnia 2012 r. otrzymała w wersji papierowej do realizacji w dniu 8 stycznia 2013 r., zaś system informatyczny Zefir nie wykazywał nadpłaty na dzień 7 stycznia 2013 r. w związku z niedokonaniem rejestracji decyzji organu podatkowego II instancji w systemie informatycznym Zefir przez podległy urząd celny, co skutkowało niewykazaniem zwrotu nadpłaty w tym systemie. Obwiniona wskazała, że od stycznia 2013 r. przejęła rozliczenia w zakresie wydawanych decyzji w stosunku do podatników podległych miejscowo pod Urząd Celny II w (...), w (...) i (...), w związku z czym dziennie otrzymywała od 60 do 80 decyzji celem rozliczenia. Ponadto Obwiniona powołała się na „iluzoryczność” ustawowego terminu 3 miesiące na dokonanie zwrotu nadpłaty, wobec braku możliwości prowadzenia postępowania przez organ I instancji z uwagi na obowiązkową ustawową zwłokę w przekazaniu akt przez organ II instancji wynikającą z art. 234a Ordynacji podatkowej. Obwiniona wyjaśniła, że oczekiwała na informację z Urzędu Celnego w (...), że postępowanie w tej sprawie jest zakończone. Urząd pismem z dnia 15 listopada 2013 r. poinformował, że powstała

nadpłata podlega zwrotowi wraz z oprocentowaniem. W ocenie Obwinionej opóźnienie w dokonaniu zwrotu nadpłaty wynika z braku działań właściwego Urzędu Celnego w (...).

Zastępca Rzecznika skierowała do Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych wnioski o ukaranie z dnia 12 listopada 2014 r. sygn. akt: BDF3/RDFP/498/69/2014, uznając, na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego przez Zawiadamiającego oraz w toku postępowania wyjaśniającego, za bezsporne i w pełni udowodnione powyższe fakty, które wskazują na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Obwinioną.

W ocenie Zastępcy Rzecznika, dokonanie zwrotu nadpłaty z uchybieniem ustawowego terminu skutkującego obowiązkiem wypłaty podatnikowi oprocentowania nastąpiło na skutek niedopełnienia czynności służbowych wymaganych na stanowisku zajmowanym przez Obwinioną. Nie zasługują przy tym na uwzględnienie okoliczności wskazane przez Obwinioną wskazujące na winę podległego Urzędu Celnego w (...). Jeżeli dokonanie zwrotu nadpłaty wymagało działań podległego organu, a za wykonanie decyzji była odpowiedzialna Obwiniona, to była ona zobowiązana do podjęcia działań monitorujących określone czynności przez podległy organ w celu wywiązania się przez nią z ciężących a nie obowiązków. Ponadto z przedłożonej Instrukcji obiegu dokumentów w Izbie Celnej w (...) (pkt 53 zał. Nr 1) wynika, że decyzje uchylające decyzje organu I instancji otrzymują właściwe komórki w Izbie Celnej w (...), a nie w podległych urzędach celnych, jak twierdzi Obwiniona, wskazując na pkt 44 Załącznika, który dotyczy decyzji określających zaległość, a w przedmiotowej sprawie nadpłata wynikała z decyzji Dyrektora Izby Celnej w (...) uchylającej decyzję określającą urząd celnego. Niezrozumiałe i niespójne, a zatem niezasługujące na uwzględnienie są wyjaśnienia Obwinionej dotyczące braku możliwości wykonania decyzji w ustawowym terminie oraz oczekiwania na informacje z podległego Urzędu Celnego w celu wykonania decyzji Dyrektora Izby Celnej w (...), uzyskania takiej informacji z Urzędu w dniu 15 listopada 2013 r., podczas gdy nadpłata została zwrócona podatnikowi w dniu 25 września 2013 r. Dlatego też w ocenie Zastępcy Rzecznika, wyjaśnienia Obwinionej wskazujące na brak jej winy w powstałym opóźnieniu nie mogą być uwzględnione. Dokonane ustalenia są zgodne z ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli zawartymi w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 listopada 2014 r., w którym kon-

trolujący wskazali, iż „dokonanie zwrotu nadpłaty po terminie określonym w przepisach prawa spowodowane było błędem (przeoczeniem) pracownika Wydziału Rozliczeń Cel i Podatków, który po otrzymaniu decyzji organu odwoławczego o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji nie podjął czynności zmierzających do dokonania zwrotu nadpłaty.”

W ocenie Zastępcy Rzecznika, zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlega Pani (...) jako funkcjonariusz służby Celnej, tj. jednostki sektora finansów publicznych, któremu na podstawie ustawy o Służbie Celnej powierzono wykonywanie obowiązków w tej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych i można jej przypisać działanie określone w art. 16 ust 1 ustawy.

W związku z powyższym oraz biorąc pod uwagę, że obwiniona nie była karana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Zastępca Rzecznika zawnioskowała o wymierzenie Obwinionej (...) kary upomnienia.

Na rozprawie w dniu 26 czerwca 2015 r.

Rozpoznanie sprawy nastąpiło na rozprawie w dniu 26 czerwca 2015 r. przy udziale Zastępcy Rzecznika. Zastępca Rzecznika podtrzymała zarzuty przedstawione we wniosku o ukaranie.

Obwiniona Pani (...) – prawidłowo zawiadomiona o terminie rozprawy - nie stawiała się.

Komisja rozpoznając sprawę dopuściła jako dowody w sprawie wszystkie dokumenty dołączone do wniosku o ukaranie. Komisja uznała, że dysponuje wystarczającymi informacjami na temat okoliczności sprawy, a nieobecność Obwinionej nie stoi na przeszkodzie rozstrzygnięciu merytorycznemu sprawy i nie wymaga poszukiwania dodatkowych informacji, alternatywnych w stosunku do ewentualnych wyjaśnień nieobecnej na rozprawie Obwinionej. Zgromadzone przez Zastępcę Rzecznika dowody i inne informacje załączone do wniosku o ukaranie pozwoliły na kompleksowe wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy, stosownie do zasady prawdy obiektywnej.

Komisja na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego zebranego w sprawie, rozpatrzyła sprawę, ustaliła i stwierdziła co następuje.

Komisja przeanalizowała, czy Obwinionej można przypisać odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w świetle art. 19 ust. 1 i 2 zd. 1 ustawy.

Komisja uznała, że Pani (...) jest osobą, której należy przypisać czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony w art. 16 ust. 1 ustawy, polegający na niewykonaniu obowiązku zwrotu zapłaty w podatku akcyzowym w terminie wskazanym w art. 77 § 1 pkt 1 lit. b ustawy Ordynacja podatkowa, którego skutkiem jest zapłata odsetek od tych należności w wysokości 4.351 zł.

Obwinioną należy uznać za osobę, która na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy, może podlegać odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Oceny tej Komisja dokonała na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o służbie celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 października 2009 r. w sprawie utworzenia izb celnych i urzędów celnych oraz określenia ich siedzib (Dz. U. Nr 180, poz.1404, z późn. zm.). Z powołanych aktów prawnych wynika, że Izba Celna w (...) należy do kategorii podmiotów tworzących sektor finansów publicznych ujętych w art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.). W myśl tego przepisu, sektor ten tworzą organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały.

Do zadań Obwinionej, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Służby Celnej, należała realizacja decyzji dotyczących zwrotu należności celnych, podatku akcyzowego, podatku od gier, innych należności oraz dokonywanie zwrotów kwot nadpłaconych lub nienależnie wpłaconych.

Z Karty zakresu obowiązków i uprawnień starszego specjalisty Służby Celnej (...) wynikł m. in. obowiązek „Realizacji decyzji dotyczących zwrotu należności celnych, podatku akcyzowego, podatku od gier, innych należności oraz dokonywanie zwrotów kwot nadpłaconych lub nienależnie wpłaconych.” oraz obowiązek terminowego i rzetelnego wykonywania zadań określonych w niniejszej karcie. Należy mieć również na uwadze ustalenia Najwyższej

Izby Kontroli, która w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 listopada 2014 r. stwierdziła, że dokonanie zwrotu nadpłaty po terminie określonym w przepisach prawa spowodowane było błędem (przeoczeniem) pracownika Wydziału Rozliczeń Cel i Podatków, który po otrzymaniu decyzji organu odwoławczego o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji nie podjął czynności zmierzających do dokonania zwrotu nadpłaty.

Wobec powyższego Komisja uznała, że Obwiniona jest osobą, która spowodowała konieczność zwrotu podatku podatnikowi z oprocentowaniem w kwocie 4.351,00 zł. Komisja w oparciu o zebrany w sprawie materiał dowodowy uznaje winę Obwinionej.

Komisja podziela stanowisko Zastępcy Rzecznika, że zwrot podatnikowi podatku z oprocentowaniem jest spowodowany popełnieniem przez Obwinioną czynu opisanego w art. 16 ust 1 ustawy, zgodnie z którym 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. W niniejszym przypadku wysokość środków finansowych będących skutkiem naruszenia wynosi 4.351 zł.

Mając powyższe na uwadze, oraz wszystkie dowody zgromadzone w sprawie, Komisja stwierdziła, iż przypisane Obwinionej naruszenie dyscypliny finansów publicznych było efektem niewykazania należytej staranności przy wykonywaniu obowiązków służbowych. W ocenie Komisji, przytoczone wyżej wyjaśnienia Obwinionej nie mogły stanowić podstawy do zwolnienia z odpowiedzialności, jakkolwiek zostały wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o rodzaju wymierzonej kary.

Kara upomnienia została wymierzona na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy. Zgodnie z art. 33 ust.1 ustawy, Komisja uznała, że za wymierzeniem kary w najniższym wymiarze przemawia fakt, iż Obwiniona nie była dotychczas karana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie Komisji, kara ta, jest odpowiednia do wagi popełnionego czynu a nadto spełnia cele w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące.

Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy Komisja obciążyła Obwinioną obowiązkiem uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł (słownie: dwieście dziewięćdziesiąt jeden złotych i siedemdziesiąt jeden groszy).

II. Orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej

8.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej

w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny

Finansów Publicznych

z dnia 30 marca 2015 r.

sygn. akt BDF1/4900/109/113-115/14

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Artur Walasik
Członkowie:	Członek GKO:	Władysław Budzeń (spr.)
	Członek GKO:	Maciej Berek
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 30 marca 2015 r., odwołań Obwinionych:

- 1) (...) (zam. (...)) - pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Wójta Gminy (...);
- 2) (...) (zam. (...)) - pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Sekretarza Gminy (...);
- 3) (...) (zam. (...)) - pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Skarbnika Gminy (...);

od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach dnia 22 września 2014 r., sygn. akt: RKO/7101/56/14, którym:

1) uznano Obwinioną (...) [zastępcę Wójta gminy] odpowiedzialną naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez to, że w (...) dopuściła się naruszenia przepisów art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), poprzez dokonanie w 2012 r. wydatków z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z planu finansowego Urzędu Gminy (...), co dotyczyło następujących wydatków wg klasyfikacji budżetowej:

dział 010, rozdział 01010, § 4260:

- Przekroczenie planu 14 grudnia 2012 r. o kwotę 1.792,33 zł, spowodowane zapłatą faktury na kwotę 16.933,82 zł.

dział 010, rozdział 01095, § 4210:

- Przekroczenie planu 29 listopada 2012 r. o kwotę 276,14 zł, spowodowane zapłatą faktury na kwotę 1.500 zł.

dział 600, rozdział 60016, § 4300:

- Przekroczenie planu 25 czerwca 2012 r. o kwotę 351,81 zł, spowodowane zapłatą dwóch faktur na kwotę 16.106,11 zł oraz 6.589,23 zł (łącznie 22.695,34 zł).

dział 750, rozdział 75011, § 4110:

- Przekroczenie planu 21 grudnia 2012 r. o kwotę 740,28 zł, spowodowane zapłatą zasiłku chorobowego w kwocie 2.370,54 zł.

dział 750, rozdział 75095:

§ 4210:

- Przekroczenie planu 27 września 2012 r. o kwotę 318,74 zł, spowodowane zapłatą faktur na kwotę 151,29 zł oraz 253,26 zł (łącznie 404,55 zł).

§ 4300:

- Przekroczenie planu 29 listopada 2012 r. o kwotę 100 zł, spowodowane zapłatą faktury na kwotę 600 zł.

dział 754, rozdział 75412:

§ 4170:

- Przekroczenie planu 21 grudnia 2012 r. o kwotę 194,94 zł, spowodowane wypłatami z tytułu umów-zlecenie na łączną kwotę 4.354,94 zł.

§ 4210:

- Przekroczenie planu 16 lipca 2012 r. o kwotę 464,42 zł, spowodowane zapłatą częściową faktur: w wysokości 661,60 zł oraz w wysokości 467,22 zł.
- Przekroczenie planu 24 lipca 2012 r. o kwotę 588,20 zł, spowodowane dokonaniem zapłaty faktury w kwocie 588,20 zł.

- Przekroczenie planu 27 lipca 2012 r. o kwotę 400,50 zł, spowodowane dokonaniem zapłaty faktury w kwocie 400,50 zł.
- Przekroczenie planu 18 grudnia 2012 r. o kwotę 818,46 zł, spowodowane zapłatą faktur o wartości 157 zł i 1.060,26 zł (łącznie 1.217,26 zł).

§ 4270:

- Przekroczenie planu 29 listopada 2012 r. o kwotę 1.060,26 zł, spowodowane zapłatą faktury o wartości 3.879,42 zł.

§ 4430:

- Przekroczenie planu 24 lipca 2012 r. o kwotę - 380 zł, spowodowane zapłatą polisy ubezpieczeniowej w kwocie 380 zł.
- Przekroczenie planu 4 października 2012 r. o kwotę 281 zł, spowodowane zapłatą polisy ubezpieczeniowej w kwocie 380 zł.

dział 900, rozdział 90095:

§ 4110:

- Przekroczenie planu 5 marca 2012 r. o kwotę 237,20 zł, spowodowane odprowadzeniem składek ZUS w kwocie 444,60 zł na podstawie dwóch list płac.
- Przekroczenie planu 5 listopada 2012 r. o kwotę 225,56 zł, spowodowane przekazaniem składek ZUS w kwocie 278,91 zł na podstawie list płac o numerach 189, 190, 199. Listy o numerach 189 i 190 zatwierdziła p. (...) – Sekretarz Gminy, listę nr 199 zatwierdziła p. (...) – Zastępca Wójta Gminy.
- Przekroczenie planu 5 grudnia 2012 r. o kwotę 142,80 zł, spowodowane przekazaniem składek ZUS w kwocie 417,24 na podstawie list płac o numerach 224 i 234. Listę nr 224 zatwierdziła p. (...) – Zastępca Wójta Gminy, listę nr 234 p. (...) – Sekretarz Gminy.

dział 900, rozdział 90095:

§ 4170:

- Przekroczenie planu 26 października 2012 r. o kwotę 728,24 zł, spowodowane dokonaniem wydatku z tytułu umowy-zlecenie.
- Przekroczenie planu 5 listopada 2012 r. o kwotę 351,97 zł, spowodowane dokonaniem wydatków z tytułu umów-zlecenie.
- Przekroczenie planu 28 listopada 2012 r. o kwotę 728,24 zł, spowodowane dokonaniem wydatku na podstawie umowy-zlecenie.
- Przekroczenie planu 5 grudnia 2012 r. o kwotę 491,93 zł, spowodowane dokonaniem wydatków z tytułu umów-zlecenie.
- Przekroczenie planu 20 grudnia 2012 r. o kwotę 141 zł, spowodowane dokonaniem wydatku na podstawie umowy-zlecenie.

- Przekroczenie planu 21 grudnia 2012 r. o kwotę 762,52 zł, spowodowane dokonaniem wydatku na podstawie umowy-zlecenie.

dział 926, rozdział 92601:

§ 4610:

- Przekroczenie planu 21 września 2012 r. o kwotę 852,50 zł, spowodowane zapłatą kosztów sądowych w kwocie 2.700 zł.

dział 926, rozdział 92605:

§ 4170:

- Przekroczenie planu 26 września 2012 r. o kwotę 160 zł, spowodowane dokonaniem wydatków z tytułu umów-zlecenie w kwocie 1.360 zł;

2) uznano Obwinioną (...) [Sekretarz Gminy] odpowiedzialną naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez to, że w (...) dopuściła się naruszenia przepisów art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), poprzez dokonanie w 2012 r. wydatków z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z planu finansowego Urzędu Gminy (...), co dotyczyło następujących wydatków wg klasyfikacji budżetowej:

dział 010, rozdział 01010, § 4260:

- Przekroczenie planu 22 listopada 2012 r. o kwotę 1.239,44 zł, spowodowane zapłatą faktury na kwotę 1.938,77 zł.
- Przekroczenie planu 27 grudnia 2012 r. o kwotę 162,69 zł, spowodowane zapłatą trzech faktur za dostawę energii na łączną kwotę 2.915,54 zł.

dział 750, rozdział 75023:

§ 4410:

- Przekroczenie planu 30 listopada 2012 r. o kwotę 120,70 zł, spowodowane zapłatą ryczałtów za używanie samochodów prywatnych do celów służbowych i delegacji pracownika w łącznej kwocie 1.434,31 zł.

§ 4430:

- Przekroczenie planu 27 grudnia 2012 r. o kwotę 142,18 zł, spowodowane zapłatą zaliczki na pokrycie kosztów komorniczych w kwocie 142,18 zł.

dział 754, rozdział 75412:

§ 4210:

- Przekroczenie planu 18 lipca 2012 r. o kwotę 1.149,40 zł, spowodowane dokonaniem zapłaty trzech faktur o wartości 537 zł, 323,40 zł i 289 zł (łącznie 1.149,40 zł).
- Przekroczenie planu 30 lipca 2012 r. o kwotę 2.124,44 zł, spowodowane dokonaniem zapłaty dwóch faktur o wartości 1.902,64 zł i 221,80 zł.

- Przekroczenie planu 31 lipca 2012 r. o kwotę 483,03 zł, spowodowane dokonaniem zapłaty trzech faktur o wartości: 100,08 zł, 146,88 zł, 236,07 zł (łącznie 483,03 zł).
- Przekroczenie planu 1 sierpnia 2012 r. o kwotę 3.232,49 zł, spowodowane dokonaniem zapłaty czterech faktur o wartości: 468,49 zł, 788 zł, 788 zł, 1.188 zł (łącznie 3.232,49 zł).

§ 4270:

- Przekroczenie planu 19 listopada 2012 r. o kwotę 262 zł, spowodowane zapłatą faktury na kwotę 1.476 zł.

dział 900, rozdział 90095:

§ 4110:

- Przekroczenie planu 5 listopada 2012 r. o kwotę 225,56 zł, spowodowane przekazaniem składek ZUS w kwocie 278,91 zł na podstawie list płac o numerach 189, 190, 199. Listy o numerach 189 i 190 zatwierdziła p. (...) – Sekretarz Gminy, listę nr 199 zatwierdziła p. (...) – Zastępca Wójta Gminy.
- Przekroczenie planu 5 grudnia 2012 r. o kwotę 142,80 zł, spowodowane przekazaniem składek ZUS w kwocie 417,24 na podstawie list płac o numerach 224 i 234. Listę nr 224 zatwierdziła p. (...) – Zastępca Wójta Gminy, listę nr 234 p. (...) – Sekretarz Gminy.

dział 900, rozdział 90095:

§ 4170:

- Przekroczenie planu 22 października 2012 r. o kwotę 151,52 zł, spowodowane dokonaniem wydatku z tytułu umowy-zlecenie.
- Przekroczenie planu 5 listopada 2012 r. o kwotę 351,97 zł, spowodowane dokonaniem wydatków z tytułu umów-zlecenie.
- Przekroczenie planu 19 listopada 2012 r. o kwotę 121 zł, spowodowane dokonaniem wydatków z tytułu umów-zlecenie.
- Przekroczenie planu 30 listopada 2012 r. o kwotę 280,04 zł, spowodowane dokonaniem wydatku na podstawie umowy-zlecenie.
- Przekroczenie planu 5 grudnia 2012 r. o kwotę 491,93 zł, spowodowane dokonaniem wydatków z tytułu umów-zlecenie.

dział 921, rozdział 92120:

§ 4210:

- Przekroczenie planu 20 lipca 2012 r. o kwotę 196,61 zł, spowodowane zapłatą faktury w kwocie 300,61 zł.
- Przekroczenie planu 7 sierpnia 2012 r. o kwotę 193,87 zł, spowodowane zapłatą faktury w kwocie 193,87 zł.

dział 926, rozdział 92605:

§ 4210:

- Przekroczenie planu 7 sierpnia 2012 r. o kwotę 783,10 zł, spowodowane zapłatą faktury o wartości 3.200 zł;

3) uznano Obwinioną (...) [Skarbnik Gminy] odpowiedzialną naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 18b pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez to, że w (...) dopuściła się naruszenia przepisów art. 54 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885z późn. zm.), poprzez nienależyte dokonywanie w 2012 r. wstępnej kontroli zgodności operacji z planem finansowym Urzędu Gminy (...) co miało wpływ na dokonywanie wydatków powodujących przekroczenia kwot wydatków ustalonych w planie finansowym Urzędu Gminy (...). Powyższe naruszenia dotyczyły następujących wydatków, wg klasyfikacji:

dział 010, rozdział 01010, § 4260:

- Przekroczenie planu 22 listopada 2012 r. o kwotę 1.239,44 zł, spowodowane zapłatą faktury na kwotę 1.938,77 zł.
- Przekroczenie planu 14 grudnia 2012 r. o kwotę 1.792,33 zł, spowodowane zapłatą faktury na kwotę 16.933,82 zł.
- Przekroczenie planu 27 grudnia 2012 r. o kwotę 162,69 zł, spowodowane zapłatą trzech faktur za dostawę energii na łączną kwotę 2.915,54 zł.

dział 010, rozdział 01095, § 4210:

- Przekroczenie planu 29 listopada 2012 r. o kwotę 276,14 zł, spowodowane zapłatą faktury na kwotę 1.500 zł.

dział 500, rozdział 50095, § 4300:

- Przekroczenie planu 28 grudnia 2012 r. o kwotę 126,50 zł, spowodowane zapłatą faktury na kwotę 609,12 zł i faktury na kwotę 280,44 zł.

dział 600, rozdział 60016, § 4300:

- Przekroczenie planu 25 czerwca 2012 r. o kwotę 351,81 zł, spowodowane zapłatą dwóch faktur na kwotę 16.106,11 zł oraz 6.589,23 zł (łącznie 22.695,34 zł).

dział 750, rozdział 75011, § 4110:

- Przekroczenie planu 21 grudnia 2012 r. o kwotę 740,28 zł, spowodowane zapłatą zasiłku chorobowego w kwocie 2.370,54 zł.

dział 750, rozdział 75023:

§ 4410:

- Przekroczenie planu 30 listopada 2012 r. o kwotę 120,70 zł, spowodowane zapłatą ryczałtów za używanie samochodów prywatnych do celów służbowych i delegacji pracownika w łącznej kwocie 1.434,31 zł.

§ 4430:

- Przekroczenie planu 27 grudnia 2012 r. o kwotę 142,18 zł, spowodowane zapłatą zaliczki na pokrycie kosztów komorniczych w kwocie 142,18 zł.

dział 750, rozdział 75095:

§ 4210:

- Przekroczenie planu 27 września 2012 r. o kwotę 318,74 zł, spowodowane zapłatą faktur na kwotę 151,29 zł oraz 253,26 zł (łącznie 404,55 zł).

§ 4300:

- Przekroczenie planu 29 listopada 2012 r. o kwotę 100 zł, spowodowane zapłatą faktury na kwotę 600 zł.

dział 754, rozdział 75412:

§ 4170:

- Przekroczenie planu 21 grudnia 2012 r. o kwotę 194,94 zł, spowodowane wypłatami z tytułu umów-zlecenie na łączną kwotę 4.354,94 zł.

§ 4210:

- Przekroczenie planu 16 lipca 2012 r. o kwotę 464,42 zł, spowodowane zapłatą częściową faktur: w wysokości 661,60 zł oraz w wysokości 467,22 zł.
- Przekroczenie planu 18 lipca 2012 r. o kwotę 1.149,40 zł, spowodowane dokonaniem zapłaty trzech faktur o wartości 537 zł, 323,40 zł i 289 zł (łącznie 1.149,40 zł).
- Przekroczenie planu 24 lipca 2012 r. o kwotę 588,20 zł, spowodowane dokonaniem zapłaty faktury w kwocie 588,20 zł.
- Przekroczenie planu 27 lipca 2012 r. o kwotę 400,50 zł, spowodowane dokonaniem zapłaty faktury w kwocie 400,50 zł.
- Przekroczenie planu 30 lipca 2012 r. o kwotę 2.124,44 zł, spowodowane dokonaniem zapłaty dwóch faktur o wartości 1.902,64 zł i 221,80 zł.
- Przekroczenie planu 31 lipca 2012 r. o kwotę 483,03 zł, spowodowane dokonaniem zapłaty trzech faktur o wartości: 100,08 zł, 146,88 zł, 236,07 zł (łącznie 483,03 zł).
- Przekroczenie planu 1 sierpnia 2012 r. o kwotę 3.232,49 zł, spowodowane dokonaniem zapłaty czterech faktur o wartości: 468,49 zł, 788 zł, 788 zł, 1.188 zł (łącznie 3.232,49 zł).

- Przekroczenie planu 18 grudnia 2012 r. o kwotę 818,46 zł, spowodowane zapłatą faktur o wartości 157 zł i 1.060,26 zł (łącznie 1.217,26 zł.)

§ 4270:

- Przekroczenie planu 19 listopada 2012 r. o kwotę 262 zł, spowodowane zapłatą faktury na kwotę 1.476 zł.
- Przekroczenie planu 29 listopada 2012 r. o kwotę 1.060,26 zł, spowodowane zapłatą faktury o wartości 3.879,42 zł.

§ 4430:

- Przekroczenie planu 24 lipca 2012 r. o kwotę - 380 zł, spowodowane zapłatą polisy ubezpieczeniowej w kwocie 380 zł.
- Przekroczenie planu 4 października 2012 r. o kwotę 281 zł, spowodowane zapłatą polisy ubezpieczeniowej w kwocie 380 zł.

dział 900, rozdział 90095:

§ 4110:

- Przekroczenie planu 5 marca 2012 r. o kwotę 237,20 zł, spowodowane odprorowadzeniem składek ZUS w kwocie 444,60 zł na podstawie dwóch list płac.
- Przekroczenie planu 5 listopada 2012 r. o kwotę 225,56 zł, spowodowane przekazaniem składek ZUS w kwocie 278,91 zł na podstawie list płac o numerach 189, 190, 199.
- Przekroczenie planu 5 grudnia 2012 r. o kwotę 142,80 zł, spowodowane przekazaniem składek ZUS w kwocie 417,24 na podstawie list płac o numerach 224 i 234.

dział 900, rozdział 90095:

§ 4170:

- Przekroczenie planu 22 października 2012 r. o kwotę 151,52 zł, spowodowane dokonaniem wydatku z tytułu umowy-zlecenie.
- Przekroczenie planu 26 października 2012 r. o kwotę 728,24 zł, spowodowane dokonaniem wydatku z tytułu umowy-zlecenie.
- Przekroczenie planu 5 listopada 2012 r. o kwotę 351,97 zł, spowodowane dokonaniem wydatków z tytułu umów-zlecenie.
- Przekroczenie planu 19 listopada 2012 r. o kwotę 121 zł, spowodowane dokonaniem wydatków z tytułu umów-zlecenie.
- Przekroczenie planu 28 listopada 2012 r. o kwotę 728,24 zł, spowodowane dokonaniem wydatku na podstawie umowy-zlecenie.
- Przekroczenie planu 30 listopada 2012 r. o kwotę 280,04 zł, spowodowane dokonaniem wydatku na podstawie umowy-zlecenie.
- Przekroczenie planu 5 grudnia 2012 r. o kwotę 491,93 zł, spowodowane dokonaniem wydatków z tytułu umów-zlecenie.

- Przekroczenie planu 20 grudnia 2012 r. o kwotę 141 zł, spowodowane dokonaniem wydatku na podstawie umowy-zlecenie.
- Przekroczenie planu 21 grudnia 2012 r. o kwotę 762,52 zł, spowodowane dokonaniem wydatku na podstawie umowy-zlecenie.

dział 921, rozdział 92120:

§ 4210:

- Przekroczenie planu 20 lipca 2012 r. o kwotę 196,61 zł, spowodowane zapłatą faktury w kwocie 300,61 zł.
- Przekroczenie planu 7 sierpnia 2012 r. o kwotę 193,87 zł, spowodowane zapłatą faktury w kwocie 193,87 zł.

dział 926, rozdział 92601:

§ 4610:

- Przekroczenie planu 21 września 2012 r. o kwotę 852,50 zł, spowodowane zapłatą kosztów sądowych w kwocie 2.700 zł.

dział 926, rozdział 92605:

§ 4170:

- Przekroczenie planu 26 września 2012 r. o kwotę 160 zł, spowodowane dokonaniem wydatków z tytułu umów-zlecenie w kwocie 1.360 zł.

§ 4210:

- Przekroczenie planu 7 sierpnia 2012 r. o kwotę 783,10 zł, spowodowane zapłatą faktury o wartości 3.200 zł;

Obwinionym (...), (...) oraz (...) wymierzono karę upomnienia oraz obciążono obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości po 291,71zł;

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt. 2 i 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) zwanej dalej ustawą:

- I. uchyła zaskarżone orzeczenie w części: pkt 1 i pkt 2 oraz pkt 4 w odniesieniu do Pani (...) [zastępcy Wójta] oraz Pani (...) [Sekretarz] i przekazuje sprawę w tym zakresie do ponownego rozpoznania.**
- II. utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w pkt. 3 oraz pkt. 4 w zakresie dotyczącym Pani (...) [Skarbnik].**

Pouczenie:

W zakresie wskazanym w pkt I sentencji środek zaskarżenia nie przysługuje. W zakresie wskazanym w pkt II sentencji, orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania i 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 Katowicach (zwana dalej RKO) w dniu 22 września 2014 r. rozpoznała sprawę:

- Pani (...) – Skarbnika Gminy (...),
- Pani (...) – Zastępcy Wójta Gminy (...),
- Pani (...) – Sekretarza Gminy (...).

W uzasadnieniu do orzeczenia RKO stwierdziła że nie ma wątpliwości, że w Urzędzie Gminy (...) w 2012 roku doszło do dokonania wydatków z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z planu finansowego Urzędu. Faktu tego nie negowały również Obwinione. Z materiału dowodowego i wyjaśnień wynika, że faktury stanowiące podstawę do wypłaty określonych kwot nie były weryfikowane – pod kątem ich pełnego zabezpieczenia w planie finansowym – przed ich zapłatą, a dopiero po dokonaniu wydatku. Osobą odpowiedzialną za brak wstępnej kontroli operacji finansowych z planem finansowym była (...), Skarbnik Gminy, która miała powierzone pisemnie obowiązki w tym zakresie. Osobami, które dokonały zatwierdzenia do wypłaty wydatków przekraczających plan finansowy były (...) – Sekretarz Gminy oraz (...) – Zastępca Wójta Gminy. RKO uznała, że należy przypisać odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wszystkim Obwinionym.

(...), Skarbnik Gminy, dopuściła się naruszenia art. 54 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, poprzez nienależyte dokonywanie w 2012 r. wstępnej kontroli zgodności operacji z planem finansowym Urzędu Gminy (...). Czyny te wypełniły przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w z art. 18b pkt 1 ustawy.

(...) i (...) dopuścili się naruszenia przepisów art. 44 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, poprzez dokonywanie

w 2012 r. wydatków z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z planu finansowego Urzędu Gminy (...). Czyny te wypełniły przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy.

Obwinionej (...) RKO przypisała odpowiedzialność za niedokonanie wstępnej kontroli wszystkich wyszczególnionych w orzeczeniu wydatków, a Obwinionym (...) i (...), za dokonanie wydatków z tytułu faktur, które zatwierdziły do wypłaty, odpowiednio wg. zestawienia przedstawionego w orzeczeniu.

RKO uznała, że czyn polegający na dokonywaniu wydatków w kwotach przekraczających ustalony plan finansowy jest czynem o znacznej szkodliwości dla finansów publicznych. Zdaniem RKO, dokonywanie wydatków publicznych do wysokości określonych w planie finansowym jednostki jest jedną z podstawowych zasad, co wynika z treści art. 254 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie RKO nie uwzględniła, jako istotnych okoliczności łagodzących znajdujących się w dokumentacji sprawy wyjaśnień składanych przez Obwinione i nie podzieliła opinii, że nadmiar pracy może być okolicznością łagodzącą, na co wskazywała Obwiniona (...). RKO podzieliła natomiast pogląd Rzecznika, że w analizowanej sytuacji Skarbnik faktycznie potwierdził dokonanie wstępnej kontroli swoim podpisem na dokumentach, czym przyczynił się do dokonania wydatków nie mających pełnego zabezpieczenia w planie finansowym. RKO nie podzieliła również poglądu Obwinionych (...) i (...), jakoby nie ponosiły odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jak bowiem wskazał Rzecznik, odpowiedzialność osoby zatwierdzającej do zapłaty wydatki w kwotach przekraczających plan finansowy jednostki jest niezależna od odpowiedzialności Skarbnika, za nieprawidłowe dokonanie wstępnej kontroli tych wydatków. Do przekroczeń wydatków w planie finansowym Urzędu dochodziło w 2012 r. wielokrotnie.

RKO wymierzyła każdej z Obwinionych najniższą z katalogu kar przewidzianych w ustawie, tj. karę upomnienia.

Obwiniona (...) pismem z dnia 16 października 2014 r. oraz Obwiniona (...) pismem z dnia 21 października 2014 r. wniosły do Głównej Komisji Orzekającej odwołanie od wyżej opisanego orzeczenia RKO. W odwołaniach (których treść jest analogiczna) wniosły o uchylenie orzeczenia - w zakresie przypisania im odpowiedzialności, wymierzenia kary i obciążenia kosztami postępowania - oraz zmianę tego orzeczenia, poprzez uniewinnienie lub odstąpienie od

wymierzenia kary, względnie przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia RKO. W uzasadnieniu odwołań podniosły, iż w toku prowadzonego postępowania składały Rzecznikowi Dyscypliny oraz RKO, szczegółowe wyjaśnienia w sprawie, w których wykazywały bezzasadność obciążania odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ale wyjaśnienia te nie zostały wzięte pod uwagę. Z orzeczeniem RKO strony skarżące się nie zgadzają, w ich ocenie, ustalenia faktyczne kontroli oraz treść składanych wyjaśnień wskazują, że w żaden sposób nie zawiniły w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Obowiązujące w Urzędzie Gminy procedury wewnętrzne kontroli finansowej wyczerpująco regulują rolę poszczególnych osób i nie przypisują Zastępcy Wójta i Sekretarzowi Gminy żadnych obowiązków, których by w przedmiotowym stanie faktycznych nie wykonały. Zdaniem Obwinionych na dzień wykonania czynności, nie miały żadnych faktycznych możliwości by uzyskać informacje o aktualnym stanie zaawansowania wydatków, zatem wcześniejsze potwierdzenie przez Skarbnika Gminy w formie wstępnej kontroli operacji gospodarczej było dla nich wiarygodnym potwierdzeniem na okoliczność zgodności z planem finansowym i harmonogramem wydatków. Obwinione nie mogły żadnym swoim działaniem ustalić, ani też nie miały żadnych podstaw by kwestionować zasadność uprzedniego potwierdzenia dokonanego przez Skarbnika na przedkładanych im dokumentach finansowych. Ponadto Obwinione zwróciły uwagę, że prawie wszystkie przypadki przekroczenia planu wydatków dotyczyły jedynie kwot stanowiących niewielką część z realizowanych faktur i rachunków. Zdaniem Obwinionych świadczy to o tym, że każdorazowo miały świadomość posiadania środków finansowych. Obwinione stwierdziły ponadto, że odpowiedzialnym za ewentualne przekroczenie wydatków jest Skarbnik, a nie osoba zatwierdzająca wydatek do wypłaty. Jako osoby zatwierdzające wydatki nie miały nawet fizycznej możliwości wglądu do programu obsługującego budżet Gminy. Bez podpisu Skarbnika żaden wydatek nie był nigdy realizowany, gdyż weryfikacja dokonana przez tę osobę jest uważana za jedynie wiarygodną i rzetelną. Wyłącznie Skarbnik Gminy posiada możliwość aktualnego sprawdzenia stanu zaawansowania wydatków budżetowych. Wobec powyższego Obwinione (...) i (...) uznały, że postawienie im zarzutu naruszenia art. 44 ust. 1 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych jest nieuzasadnione. Ponadto - z ostrożności - podniosły, że w sytuacji ewentualnego uznania ich winy, w sprawie spełnione zostały co najmniej przesłanki art. 28 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co stanowi podstawę do ich uniewinnienia, lub odstąpienia od ukarania. Stopień szkodliwości zarzucanych im działań

jest absolutnie znikomy, a ponadto nie powstały – na skutek podjętych przez nie czynności – żadne negatywne skutki dla budżetu.

Obwiniona (...) w odwołaniu z dnia 21 października 2014 r. wniosła o uchylenie orzeczenia RKO - w zakresie przypisania jej odpowiedzialności, wymierzenia kary i obciążenia kosztami postępowania - oraz zmianę tego orzeczenia poprzez uniewinnienie, lub odstąpienie od ukarania, albo uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez RKO. Obwiniona stwierdziła, że w toku prowadzonego postępowania składała Rzecznikowi Dyscypliny i RKO szczegółowe wyjaśnienia, w których wykazywała bezzasadność obciążania jej odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przedstawione wyjaśnienia nie zostały podzielone przez Rzecznika Dyscypliny oraz RKO. Obwiniona stwierdziła, że ustalenia faktyczne kontroli oraz jej wyjaśnienia jednoznacznie wskazują, że w żaden sposób nie zawiniła w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Obowiązujące w Urzędzie Gminy procedury wewnętrzne kontroli finansowej wyczerpująco regulują rolę poszczególnych osób i jej, jako Skarbnikowi Gminy, przypisują obowiązki w zakresie wstępnej kontroli operacji gospodarczych, niemniej jednak nigdy nie miała zamiaru popełnienia czynu kwalifikowanego jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Gminy (...) było zatrudnionych zbyt mało osób, aby zapewnić należytą obsługę spraw związanych z gospodarką finansową tak dużej gminy. Z uwagi na to, Skarbnik na bieżąco angażowała się w wiele tematów wymagających niezwłocznego załatwienia. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że potwierdzenie w ramach wstępnej kontroli operacji gospodarczej mogło w natłoku czynności być dotknięte błędem. Obwiniona podniosła również, że wszelkie czynności należące do jej obowiązków zawsze wykonuje z należytą starannością i z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa. Zwróciła także uwagę, że prawie wszystkie przypadki przekroczenia planu wydatków dotyczyły jedynie kwot stanowiących niewielką część z realizowanych faktur i rachunków. Świadczy to – jej zdaniem - o tym, że zawsze „mieliśmy” świadomość posiadania środków finansowych. Obwiniona uważa, że postawienie zarzutu naruszenia art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych jest bezzasadne. Ponadto - z ostrożności – podniosła również, że w sytuacji uznania jej winy istnieją przesłanki do zastosowania art. 28 ust. 1a i ust. 3 oraz art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dające podstawę do uniewinnienia lub odstąpienia od wymierzenia kary. Stopień szkodliwości zarzucanych działań jest absolutnie znikomy,

a ponadto nie powstały na skutek podjętych przez nią czynności żadne negatywne skutki dla budżetu.

Główna Komisja Orzekająca po rozpoznaniu sprawy na rozprawie w dniu 30 marca 2015 r. dokonała analizy zebranego materiału dowodowego, orzeczenia RKO oraz wniesionych przez Obwinione odwołań.

GKO w pełni podzieliła stanowisko o naruszeniu przez Obwinioną (...) - Skarbnika Gminy (...) - art. 54 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych i tym samym popełnieniu naruszenia, określonego w art. 18b pkt 1 ustawy. Zadania, wymogi i uprawnienia skarbnika gminy (głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych) określone są w art. 54 ustawy o finansach publicznych, co nadaje temu stanowisku szczególny charakter, zarówno w odniesieniu do określonych uprawnień, jak i do ponoszonej odpowiedzialności. Obwiniona (...) powołana została na stanowisko Skarbnika Gminy (...) Uchwałą Nr 178/XXV/09 z dnia 26.03.2009 r., a Wójt Gminy (...) w dniu 1.04.2009 r. powierzył jej pisemnie ww. stanowisko Skarbnika, określając między innymi obowiązki i odpowiedzialność za „dokonywanie wstępnej zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym”. Ponadto w przekazanym przez Wójta 1.04.2009 r. i przyjętym przez (...) „Zakresie czynności dla Skarbnika Gminy” w pkt 8 znalazło się stwierdzenie „zapewnia bieżącą kontrolę realizacji budżetu”, a w pkt 20 „dokonuje kontroli operacji finansowych z planem finansowym”. Uwzględniając powyższe GKO uznała poprawność i skuteczność powierzenia Obwinionej obowiązków Skarbnika.

W ocenie GKO, nie ulega także wątpliwości, iż Obwiniona poprzez nienależyte dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji z planem finansowym Urzędu Gminy (...) przyczyniła się do powstania przekroczeń wydatków planu finansowego. Złożenie podpisu przez Obwinioną na dokumentach (dowodach księgowych), które były następnie zatwierdzane przez (...), Zastępcę Wójta Gminy (...) oraz (...), Sekretarza Gminy (...) - a następnie księgowane – miało wpływ na nieuprawnione dokonywanie wydatków i powstanie przekroczeń w poszczególnych paragrafach wydatków w planie Urzędu na określone dni. GKO stwierdza, że Obwiniona - przed złożeniem podpisu na dowodach księgowych – powinna dokonać analizy porównawczej wielkości wydatków występujących na tych dokumentach z pozostałościami limitów wydatków na odpowiednich paragrafach planu (wielkości limitów powinny być pomniejszone o dokonane

już i zaksięgowane wydatki na dany dzień). Taka procedura postępowania uniemożliwiłaby przekroczenie limitów wydatków. Jeżeli bowiem okazałoby się, że pozostałości limitu wydatków w planie finansowym są mniejsze od wielkości wydatków na przedkładanych dowodach księgowych, to oczywista byłaby konieczność uprzedniego dokonania odpowiednich przeniesień wydatków w planie finansowym, a następnie zatwierdzenie i zaksięgowanie dokumentów. Nie można zgodzić się z twierdzeniem Obwinionej, że w żaden sposób nie zawiniła. To właśnie na niej (na Skarbniku Gminy), ciążył obowiązek w zakresie wstępnej kontroli operacji gospodarczych i jako osoba pełniąca taką funkcję powinna zdawać sobie z tego sprawę. Zdaniem GKO, nie do przyjęcia są wyjaśnienia, że Skarbnik Gminy nie wykonuje podstawowych obowiązków (czy też nienależyście wykonuje te obowiązki) w związku z angażowaniem się w wiele tematów, z uwagi na ograniczenia w zatrudnieniu. Tym samym za nietrafne należy uznać stwierdzenia Obwinionej, że wszelkie czynności należące do jej obowiązków zawsze wykonuje z należytą starannością i z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa. Nie jest trafny także argument, że prawie wszystkie przypadki przekroczenia planu wydatków dotyczyły jedynie kwot stanowiących niewielką część z realizowanych faktur i rachunków. Wbrew twierdzeniom Obwinionej nie może on świadczyć o świadomości posiadania środków finansowych, ponieważ tych środków nie było, a zadaniem Skarbnika Gminy było ustalenie, czy środki są, czy ich nie ma w poszczególnych podziałkach planu finansowego, a nie opieranie się na przypuszczeniach w tym zakresie. Zdaniem GKO, uwzględniając wagę niewykonanych należycie obowiązków, a także fakt, że nie były one wykonywane w dłuższym okresie, w odniesieniu do wielu wydatków, nie ma żadnych podstaw do przyjęcia znikomej szkodliwości popełnionych przez Obwinioną czynów.

RKO wymierzyła Obwinionej karę upomnienia, najłagodniejszą z katalogu kar przewidzianych w ustawie. W ocenie GKO, wniosek Obwinionej o zastosowanie wobec niej nadzwyczajnej instytucji – odstąpienia od wymierzenia kary nie jest zasadny, ponieważ w sprawie nie zaszły szczególne okoliczności, które mogłyby być podstawą do jej zastosowania. Fakt, że nie powstały negatywne skutki dla budżetu nie jest wystarczającą przesłanką w tym zakresie, ponieważ zaistnienie przypisanego Obwinionej czynu w ogóle nie jest warunkowane wystąpieniem takich negatywnych skutków dla budżetu. Art. 18b pkt 1 ustawy ma za zadanie chronić ład finansów publicznych w zakresie dokonywania wydatków w ramach zaplanowanych środków, tak aby ustalenia podmiotu ustalającego plan finansowy były realizowane. Obwiniona nie działała ze szczególnych

pobudek, ani w szczególnych warunkach. Odstąpienie od wymierzenia kary, w sytuacji kwestionowania przez Obwinioną nieprawidłowości, które niewątpliwie zaistniały, mogłoby doprowadzić do nieosiągnięcia celów zapobiegawczych i dyscyplinujących.

W odniesieniu do Obwinionych Pani (...), Zastępcy Wójta Gminy (...) oraz Pani (...) Sekretarza Gminy (...), GKO stwierdza, na podstawie dokumentacji sprawy, iż Wójt Gminy (...) udzielił ww. osobom w dniu 27 sierpnia 2008 roku upoważnień, obejmujących między innymi zatwierdzanie wydatków do wypłaty. Na upoważnieniach tych widnieją ich podpisy świadczące o ich przyjęciu. Należy więc uznać poprawność i skuteczność powierzenia Obwinionym obowiązków w tym zakresie. Oznacza to, że mogą one co do zasady ponieść odpowiedzialność za powstałe przekroczenia wydatków, poprzez zatwierdzenie dokumentów obejmujących kwoty wydatków, które po zaksięgowaniu spowodowały przekroczenia wielkości wydatków w poszczególnych paragrafach planu finansowego Gminy w określonych terminach.

GKO zwróciła uwagę, że co prawda przed zatwierdzeniem przez Obwinione dowodów księgowych, na dowodach tych znajdował się podpis Pani (...), Skarbnika Gminy (...), ale nie może to być czynnikiem pozwalającym na zwolnienie z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. czyn określony w art. 11 ustawy. GKO stwierdza, iż zatwierdzanie wydatków, które spowodowały przekroczenia wielkości ujętych w planie finansowym wydatków Gminy (...) stanowiło bezsprzecznie naruszenie przepisów art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznym.

Zatwierdzenie wydatków na dowodach księgowych wynika wprost z zapisu ustawowego (w odniesieniu do kierownika jednostki) lub z zapisu ustawowego o możliwości udzielenia stosownego upoważnienia, przez kierownika jednostki, dla pracownika tej jednostki. Zatwierdzanie wydatków jest uprawnieniem niezależnym od zakresu zadań i obowiązków Skarbnika i te dwa rodzaje obowiązków (uprawnień) traktować należy rozłącznie, a tym samym również powstające nieprawidłowości w tym zakresie w odniesieniu do kierownika, lub upoważnionego pracownika oraz Skarbnika należy rozpatrywać oddzielnie. GKO tym samym uważa, że pomimo złożenia przez Skarbnika podpisów na dokumentach, które były następnie zatwierdzane przez Obwinioną (...), Zastępcę Wójta Gminy (...) oraz Obwinioną (...) Sekretarza Gminy (...) zasadnym jest ponoszenie odpowiedzialności za powstałe przekroczenia wydatków, które

wynikłe z zatwierdzenia i zaksięgowania tych dokumentów. GKO przyjęła bowiem, że tylko poprawne i należyte wykonywanie obowiązków w tym zakresie przez kierownika (osoby upoważnionej) oraz skarbnika pozwala na uniknięcie popełnienia czynów o których stanowi art. 11 ustawy.

GKO dzieląc stanowiska RKO odnośnie ponoszenia przez Obwinione odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie może zaakceptować treści orzeczenia RKO z dnia 22 września 2014 r. dotyczącej przypisania Obwinionym (...) i (...) odpowiedzialności za zatwierdzenie części wydatków powodujących przekroczenia limitów określonych w planie finansowym. GKO dostrzega nieprawidłowości dotyczące trybu i zasad ustalenia przekroczenia wydatków, przypisaniu czynu i ustalenia winy nw. osobom w zakresie przekroczenia wydatków zaplanowanych w dziale 900, rozdziale 90095, §4110, tj.:

- a) przekroczenia planu 5 listopada 2012 r. o kwotę 225,56 zł spowodowane przekazaniem składek ZUS w kwocie 278,91 zł na podstawie list plac o numerach 189,190,199. Listy o numerach 189,190 zatwierdziła p. (...), Sekretarz Gminy, a listę nr 199 zatwierdziła p. (...), Zastępca Wójta Gminy,
- b) przekroczenia planu 5 grudnia 2012 r. o kwotę 142,80 zł spowodowane przekazaniem składek ZUS w kwocie 417,24 zł na podstawie list plac o numerach 224 i 234. Listę 224 zatwierdziła p. (...), Zastępca Wójta Gminy, a listę 234 zatwierdziła p. (...), Sekretarz Gminy.

RKO w pkt 1 orzeczenia dotyczącym odpowiedzialności (...), Zastępcy Wójta Gminy przypisała te czyny w ww. kwotach Obwinionej oraz (...) Sekretarzowi Gminy. Analogicznie w pkt 2 orzeczenia dotyczącym odpowiedzialności p. (...) Sekretarza Gminy RKO przypisała te przekroczenia również p. (...), Zastępcy Wójta Gminy;

Ponadto, GKO dostrzega nieprawidłowości dotyczące trybu i zasad ustalenia przekroczenia wydatków, przypisaniu czynu i ustalenia winy nw. osobom w zakresie przekroczenia wydatków zaplanowanych w dziale 900, rozdziale 90095, §4170, tj.:

- a) przekroczenie planu 5 listopada 2012 r. o kwotę 351,97 zł spowodowane dokonaniem wydatków z tytułu umów-zlecenia. Listy płac zatwierdziły do zapłaty p. (...), Sekretarz Gminy oraz p. (...), Zastępca Wójta Gminy.

RKO przypisała odpowiedzialność za przekroczenie planu o kwotę 351,97 zł w pkt 1 orzeczenia p. (...), Zastępcy Wójta Gminy, a w pkt 2 p. (...), Sekretarzowi Gminy;

- b) przekroczenie planu 19 listopada 2012 r. o kwotę 121 zł spowodowane dokonaniem wydatków z tytułu umów-zlecenia. Listy płac zatwierdziły do zapłaty p. (...), Sekretarz Gminy oraz p. (...), Zastępca Wójta Gminy.

RKO przypisała odpowiedzialność za przekroczenie planu o kwotę 121 zł w pkt 2 p. (...), Sekretarzowi Gminy, a listy do wypłaty zatwierdzała również p. (...), Zastępca Wójta Gminy;

- c) przekroczenie planu 5 grudnia 2012 r. o kwotę 491,93 zł spowodowane dokonaniem wydatków z tytułu umów-zlecenia. Listy płac zatwierdziły do zapłaty p. (...), Sekretarz Gminy oraz p. (...), Zastępca Wójta Gminy.

RKO przypisała odpowiedzialność za przekroczenie planu o kwotę 491,93 zł w pkt 1 orzeczenia p. (...), Zastępca Wójta Gminy, a w pkt 2 p. (...), Sekretarzowi Gminy.

GKO nie akceptuje ustaleń RKO i uważa za zasadne ponowne ustalenie kwoty przekroczeń wydatków, z jednoczesnym określeniem osoby winnej wystąpienia przekroczenia. RKO winna ustalić powstanie przekroczeń wydatków w wyniku zatwierdzenia i zaksięgowania określonych dokumentów oraz ustalić osobę zatwierdzającą dokumenty (konkretne wydatki). Oznacza to, że powinien być ustalony nie tylko dzień, w którym nastąpiło przekroczenie wydatków, ale i występujące w danym dniu pojedyncze przekroczenia, spowodowane zaksięgowaniem zatwierdzonych dokumentów oraz określona osoba, która je zatwierdziła. Z ustaleń RKO nie wynika, iż zaksięgowanie określonego dokumentu na daną kwotę, zatwierdzonego przez konkretną osobę spowodowało przekroczenie, co jest nie do przyjęcia. Nie można bowiem, zdaniem GKO, przypisać naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na dokonaniu określonego wydatku z przekroczeniem upoważnienia w jednej kwocie dwóm osobom, jeżeli każda z nich zatwierdzała różne dokumenty na różne

kwoty wydatków. Konieczne jest ustalenie zarówno osoby, która zatwierdziła dokument oraz kwoty wydatku, po zaksięgowaniu którego przekroczony został limit wydatków planu finansowego w danym paragrafie.

GKO dokonała również analizy i oceny składanych przez Obwinione (...) i (...) wyjaśnień i uznała te wyjaśnienia za niezasadne. W odwołaniach, których treść jest identyczna wniesiono o uchylenie zaskarżonego orzeczenia oraz uniewinnienie, lub odstąpienie od wymierzenia kary, względnie przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia RKO. GKO podzielając co do zasady stanowisko RKO w zakresie możliwości przypisania Obwinionym (...) i (...), zawinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy, żąda usunięcia wskazanych nieprawidłowości, poprzez ustalenie osoby zatwierdzającej wydatek (przypisanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osobie, która zatwierdziła wydatek, powodujący przekroczenie limitu wydatków), następnie ustalenia kwoty poniesionego wydatku i kwoty przekroczenia.

Mając powyższe na uwadze GKO orzekła, jak w sentencji.

9.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 30 marca 2015 r. sygn. akt BDF1/4900/78/79/14

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Artur Walasik (spr.)
Członkowie:	Członek GKO:	Maciej Berek
	Członek GKO:	Władysław Budzeń
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniach 17 listopada 2014 r. i 30 marca 2015 r., odwołania wniesionego przez Obwinioną (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Naczelnika Delegatury Biura (...) w Dzielnicy (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie z dnia 19 maja 2014 r., sygn. akt: RKO.5011.71.2013, którym uznano Obwinioną (...) winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na nieustaleniu opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału w łącznej kwocie wysokości 30.672,61 zł w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzje zatwierdzające projekt podziału nieruchomościami stały się ostateczne, tj.:

1. Decyzja Nr 58/2008/WN z dnia 26 marca 2008 r. zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości uregulowanej w księdze wieczystej WA6M/00229175/7, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna Nr 37/1 w obrębie 3-13-23, położonej w Dzielnicy (...), stała się ostateczna w dniu 11 kwietnia 2008 r. a przedawnienie prawa ustalenia opłaty adiacenckiej nastąpiło w dniu 11 kwietnia 2011 r. (licząc 3 lata od nadania mocy ostatecznej).

Decyzją Nr 231/2011 z dnia 1 lipca 2011 r. określono opłatę adiacencką w wysokości 6.819,00 zł, która to decyzja została uchylona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2012 r., ponieważ decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej została wydana po upływie 3 lat od dnia kiedy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna;

2. Decyzja Nr 73/2008/WN z dnia 5 maja 2008 r. zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości uregulowanej w księdze wieczystej WA6M/00077110/3, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna Nr 33/1 w obrębie 3-13-30, położonej w dzielnicy (...), stała się ostateczna w dniu 20 maja 2008 r. a przedawnienie prawa ustalenia opłaty adiacenckiej nastąpiło w dniu 20 maja 2011 r. (licząc 3 lata od nadania mocy ostatecznej).

Decyzją Nr 186/2011 z dnia 20 maja 2011 r. określono opłatę adiacencką w wysokości 18.051,01 zł, która to decyzja została uchylona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 21 lipca 2011 r., ponieważ decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej została wydana po upływie 3 lat od dnia kiedy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna;

3. Decyzja Nr 92/2008/WN z dnia 3 czerwca 2008 r. zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości uregulowanej w księdze wieczystej WA6M/00424563/1, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna Nr 7/1 w obrębie 3-14-12/ położonej w Dzielnicy (...), stała się ostateczna w dniu 29 czerwca 2008 r. a przedawnienie prawa ustalenia opłaty adiacenckiej nastąpiło w dniu 29 czerwca 2011 r. (licząc 3 lata od nadania mocy ostatecznej).

Decyzją Nr 198/2011 z dnia 6 czerwca 2011 r. określono opłatę adiacencką w wysokości 5.802,60 zł, która to decyzja została uchylona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2011 r., ponieważ w dacie rozpatrywania sprawy przez SKO upłynął trzyletni termin, od dnia kiedy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna,

co stanowiło naruszenie art. 98 a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 518).

Obwinionej wymierzono karę upomnienia oraz obciążono obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł;

I. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2, art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 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. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy,

II. 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

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych złożyła w dniu 17 lipca 2013 r. Prezydent m. st. Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz. W dniu 31 sierpnia 2013 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie (dalej także: RKO) wszczęła postępowanie wyjaśniające. W dniu 21 października 2013 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wystąpiła z wnioskiem o ukaranie Pani (...), pełniącej funkcję Na-

czelnika Delegatury Biura (...) w (...). Wniesiono o wymierzenie kary upomnienia. W przedmiotowej sprawie rozprawa odbyła się w dniu 19 maja 2014 r.

W orzeczeniu z dnia 19 maja 2014 r. Regionalna Komisja Orzekająca uznała Panią (...) winną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na nieustaleniu opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału, w łącznej kwocie 30.672,61 zł, w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzje zatwierdzające projekt podziału nieruchomościami stały się ostateczne, tj:

- a) decyzja nr 58/2008/WN z dnia 26 marca 2008 r. zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości uregulowanej w księdze wieczystej WA6M/00229175/7, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 37/1 w obrębie 3-13-23, położonej w Dzielnicy (...), stała się ostateczna w dniu 11 kwietnia 2008 r., a przedawnienie prawa ustalenia opłaty adiacenckiej nastąpiło w dniu 11 kwietnia 2011 r. (licząc 3 lata od nadania mocy ostatecznej). Decyzją nr 231/2011 z dnia 1 lipca 2011 r. określono opłatę adiacencką w wysokości 6.819,00 zł, która to decyzja została uchylona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie (dalej także: SKO) z dnia 18 stycznia 2012 r., ponieważ decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej została wydana po upływie 3 lat od dnia, kiedy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna;
- b) decyzja nr 73/2008/WN z dnia 5 maja 2008 r. zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości uregulowanej w księdze wieczystej WA6M/00077110/3, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 33/1 w obrębie 3-13-30, położonej w Dzielnicy (...), stała się ostateczna w dniu 20 maja 2008 r., a przedawnienie prawa ustalenia opłaty adiacenckiej nastąpiło w dniu 20 maja 2011 r. (licząc 3 lata od nadania mocy ostatecznej). Decyzją nr 186/2011 z dnia 20 maja 2011 r. określono opłatę adiacencką w wysokości 18.051,01 zł, która to decyzja została uchylona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 21 lipca 2011 r., ponieważ decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej została wydana po upływie 3 lat od dnia, kiedy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna;
- c) decyzja nr 92/2008/WN z dnia 3 czerwca 2008 r. zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości uregulowanej w księdze wieczystej

WA6M/00424563/1, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 7/1 w obrębie 3-14-12, położonej w Dzielnicy (...), stała się ostateczna w dniu 29 czerwca 2008 r., a przedawnienie prawa ustalenia opłaty adiacenckiej nastąpiło w dniu 29 czerwca 2011 r. (licząc 3 lata od nadania mocy ostatecznej). Decyzją nr 198/2011 z dnia 6 czerwca 2011 r. określono opłatę adiacencką w wysokości 5.802,60 zł, która to decyzja została uchylona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2011 r., ponieważ w dacie rozpatrywania sprawy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze upłynął trzyletni termin, od dnia, kiedy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna.

Stanowi to naruszenie art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. czyn z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwinionej wymierzono łączną karę upomnienia.

Pismem z dnia 23 czerwca 2014 r. Obwiniona złożyła odwołanie, w którym zaskarżyła orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 19 maja 2014 r. w całości na swoją korzyść. Orzeczeniu zarzuciła:

- a) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez uznanie, że Obwiniona nie ustaliła opłaty adiacenckiej, podczas gdy z przepisów tych nie wynika obowiązek wydania decyzji ostatecznej lub prawomocnej, przez co RKO dokonała zawężającej wykładni pojęcia „nieustalenia należności”, do czego nie była umocowana;
- b) naruszenie przepisów postępowania poprzez oddalenie wniosku o dopuszczenie dowodu z przesłuchania świadków (...) i (...), zgłoszonych przez Obwinioną w piśmie z dnia 13 września 2013 r. oraz przez obrońcę Obwinionej na rozprawie w dniu 19 maja 2014 r., na okoliczności wskazane w piśmie i na rozprawie, a dotyczące organizacji i porządku pracy w zakresie prowadzonych postępowań w sprawach o ustalenie opłat adiacenckich, w sytuacji gdy nie było wydanych żadnych ogólnych instrukcji i wytycznych, co w tej sytuacji jest istotne dla ustalenia i przypisania winy Obwinionej;

- c) błąd w ustaleniach faktycznych polegający na przypisaniu winy Obwinionej, podczas gdy postępowania o ustalenie opłat adiacenckich prowadziła zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie normami prawnymi i akceptowanymi przez zwierzchnika służbowego praktykami przy dochowaniu należytej staranności, jak również w okolicznościach, w których nawet sądy administracyjne miały poważne trudności w jednoznacznej interpretacji normy prawnej i wykładni pojęcia „ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat”;
- d) błędną ocenę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz niedopełnienie przez RKO obowiązku zbadania oraz wszechstronnego rozpoznania materiału dowodowego poprzez niedopuszczenie dowodu z zeznań świadków (...) i (...) oraz pominięcie, że bezpośrednio za prowadzenie spraw z zakresu ustalania opłat adiacenckich odpowiedzialny był (...), a bezpośredni nadzór nad prowadzonymi postępowaniami i pracownikami je prowadzącymi sprawowała (...).

W odwołaniu wniesiono o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinienie, a także o dopuszczenie dowodu z przesłuchania świadków. W uzasadnieniu odwołania wskazano, co następuje.

Zgodnie z przyjętymi zasadami, przepisy ustanawiające odpowiedzialność powinny być interpretowane w sposób ścisły i niedopuszczalne są interpretacje rozszerzające przesłanki odpowiedzialności. Stwierdzenie przez RKO, że poprzez brak działania nie zostały ustalone opłaty adiacenckie nie znajduje uzasadnienia. Jak wynika ze zgromadzonego materiału dowodowego:

- w sprawie dotyczącej decyzji podziałowej nr 58/2008/WN z dnia 26 marca 2008 r. zostały wydane trzykrotnie decyzje w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej: nr 139/2010 z dnia 10 czerwca 2010 r.; nr 342/2010 z dnia 25 października 2010 r.; nr 231/2011 z dnia 7 lipca 2011 r. W sprawie orzekał WSA wyrokiem z dnia 27 kwietnia 2011 r. (I SA/Wa 2438/10);
- w sprawie dotyczącej decyzji podziałowej nr 73/2008/WN z dnia 25 maja 2008 r. zostały wydane trzykrotnie decyzje w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej: nr 169/2010 z dnia 23 lipca 2010 r.; nr 96/2011 z dnia 2 marca 2011 r.; nr 186/2011 z dnia 20 maja 2011 r.;

- w sprawie dotyczącej decyzji podziałowej nr 92/2008/WN z dnia 3 czerwca 2008 r. zostały wydane dwukrotnie decyzje w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej: nr 264/2010 z dnia 17 listopada 2010 r.; nr 198/2011 z dnia 6 czerwca 2011 r.

Powyższe wskazuje, że przy zachowaniu ogólnych zasad postępowania administracyjnego, okres ten pozwalał na kilkakrotne prowadzenie postępowań ustalających opłatę adiacencką. RKO nie zauważyła, że decyzje uchylone przez SKO były decyzjami ponownie (dwu lub trzykrotnie) wydanymi. Przeczy to ustaleniom, że postępowania wszczynane były w ostatniej chwili i nie mogły być powtórnie prowadzone z powodu upływu czasu. Kilkukrotne wydawanie decyzji i sprawne prowadzenie postępowań świadczy niewątpliwie o dochowaniu najwyższej staranności i nie może być uznane za przejaw braku działania w ustaleniu należności, zatem nie wyczerpuje znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

RKO przyjęła za oczywiste, że „ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat” tożsame było z koniecznością wydania w tym czasie decyzji ostatecznej lub prawomocnej. Podkreślono, iż zarówno na rozstrzygnięcia SKO oraz WSA Obwiniona nie mogła mieć wpływu. Ponadto o dochowaniu należytej staranności świadczy to, że żadna z decyzji ustalających opłaty nie została uchylona z powodu błędów formalnych, związanych z prowadzonymi postępowaniami, a powodami uchyleń decyzji była ocena opinii biegłych. Wobec dopuszczenia wielokrotnego wnoszenia odwołań do organów wyższego stopnia i składania skarg do sądów administracyjnych, nawet wszczęcie postępowania gdy tylko decyzja podziałowa stanie się ostateczna, nie daje gwarancji, że decyzja w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej stanie się ostateczna w terminie trzech lat. W takiej sytuacji, zdaniem strony odwołującej się, nie można zarzucać Jej winy oraz wykazywać nienależytej staranności. Przepisy prawa, jak również regulaminy działania Biura (...), nie określały terminów wszczynania postępowań w sprawach o ustalenie opłat adiacenckich. Wszczynianie postępowań uzależnione było od wcześniejszych czynności przygotowawczych, w szczególności związanych z wyłanianiem biegłych rzeczoznawców majątkowych w przetargu w trybie zamówień publicznych. Na prowadzenie tych postępowań Obwiniona nie miała wpływu.

Wszystkie informacje z zakresu postępowań zarówno podziałowych oraz adiacenckich były przekazywane systematycznie do Biura (...), które sprawowa-

ło nadzór nad Delegaturą, nie można w oderwaniu od struktury organizacyjnej m.st. Warszawy oraz Biura (...), w którego strukturach znajdowała się Delegatura rozpatrywać możliwości działania i podejmowania decyzji przez Naczelnika Delegatury, zarówno w aspekcie finansowania zadań, jak i możliwości kadrowych.

RKO oddalając wniosek o dopuszczenie dowodu z zeznań świadków, w sytuacji gdy brak było w Biurze (...) jakichkolwiek wewnętrznych regulaminów dotyczących prowadzenia postępowań oraz, gdy osobą bezpośrednio odpowiedzialną za nadzorowanie tych postępowań była (...), nie dopełniła obowiązku zbadania i wszechstronnego rozpoznania materiału dowodowego. Miało to istotny wpływ na ustalenie i przypisanie winy. Z przyjętego i zaakceptowanego przez te osoby, w tym określonego w zakresie obowiązków, ich podziału wynika, że co najmniej dwie osoby były odpowiedzialne za zadania związane z wydawaniem decyzji w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej, tj. (...) (obwiniona) oraz (...). Na taki zakres obowiązków wskazuje również treść udzielonych upoważnień do wydawania decyzji. Zatem niezrozumiałe jest prowadzenie postępowania i ustalenie winy tylko w stosunku do Obwinionej, z pominięciem odpowiedzialności (...), która bezpośrednio nadzorowała prace związane z prowadzeniem postępowań w zakresie opłat adiacenckich oraz miała obowiązek realizacji zadań w ramach udzielonych upoważnień również w sprawach będących przedmiotem skarżonego orzeczenia.

Główna Komisja Orzekająca rozpatrując odwołanie Obwinionej, opierając się na zebranych materiale dowodowym oraz uwzględniając argumentację Obwinionej oraz jej obrońcy, dopuściła dowód z przesłuchania świadków: (...) oraz (...). Dowód przeprowadzony został celem oznaczenia zasad, trybu oraz zakresu prac komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za przeprowadzenie postępowań w zakresie wymiaru opłaty adiacenckiej.

Zgodnie z wyjaśnieniami świadka (...), zatrudnionej na stanowisku głównego specjalisty w Delegaturze Biura (...), w latach 2008-2009 ilość spraw dotyczących ustalania opłaty adiacenckiej realizowanych w ciągu roku wynosiła około 200 (dwustu). Świadek wyjaśniła również jak od strony organizacyjno-technicznej prowadzone były sprawy dotyczące wymiaru opłat adiacenckich. W szczególności konieczne było zawiadomienie o wszczęciu postępowania, wyznaczenie terminu oględzin nieruchomości przez rzeczoznawcę, wycena operatu, zawiadomienie o zgromadzonym materiale. Wskazane czynności wymagały 90 dni, a strona w tych postępowaniach nie jest zainteresowana szybkim wydaniem decyzji. Świadek wskazała również, iż rzeczoznawcy wybierani byli w trybie zamó-

wień publicznych. Operaty sporządzane były według kolejności wpływu. Mimo tego, zgodnie z zeznaniami świadka, zdarzało się, iż już w połowie roku środki przeznaczone na opracowanie operatów wyczerpywały się, także ze względu na potrzebę opracowania operatów w związku z innymi zadaniami niż wymiar opłaty adiacenckiej. Świadek stwierdziła również, iż nie istniały wytyczne, regulamin regulujący sposób postępowania w sprawach o ustalenie opłaty adiacenckiej. Świadek wyjaśniła, iż zdarzało się, że w wyniku braku środków trzeba było wstrzymać jakieś czynności związane z realizacją spraw. Na pytanie Obrońcy, czy Delegatura informowała przełożonych o ilości wydawanych decyzji. Świadek wyjaśniła, że naczelnik na bieżąco była informowana. Naczelnik aby usprawnić pracę zleciła innej osobie prowadzenie archiwum a świadek wzięła sprawy które prowadził Pan (...), żeby Pan (...) mógł skupić się na opłatach adiacenckich. Odnosząc się do przedmiotu stawianych Obwinionej zarzutów, Obrońca zapytał, czy te postępowania były wszczynane i prowadzone w sposób pozwalający zakończyć je w terminie. Świadek wyjaśniła, że tak, w dwóch sprawach było wydane kilkanaście decyzji. Klauzule ostateczności uzyskiwały wszystkie z wyjątkiem po jednej w każdym z tym przypadku. Strona działała przez pełnomocnika procesowego. Deweloperzy doprowadzali do tego, że sprawy się przedłużały. Dalej odpowiadając na pytania członka składu orzekającego, Świadek stwierdziła, iż uczestniczyła w postępowaniach związanych z ustaleniem opłaty adiacenckiej zarówno w sensie takim, że parafowała przygotowane projekty decyzji, jak również prowadząc je w sensie wydania ostatecznej decyzji. Świadek zeznała, iż ustalenia dotyczące trybu pracy Delegatury ustalała ustnie Obwiniona. Na pytanie, co się działo po wydaniu pierwszej decyzji podziałowej, zanim doszło do wszczęcia postępowania dotyczącego ustalenia opłaty adiacenckiej. Świadek wyjaśniła, że jeżeli akta sprawy były przekazane przez pracownika, który zajmuje się podziałami do pana (...) to sprawa czekała na swoją kolej, przy czym przekazanie akt nie było dokumentowane. Świadek wyjaśniła, iż to, że sprawy były załatwiane według kolejności wpływu, oznaczało to, że były składane według dat wydania decyzji zatwierdzających podział. Członek składu orzekającego wskazał, że w sprawach które są przedmiotem sprawy interwały pomiędzy wydaniem decyzji podziałowej a wszczęciem postępowania w sprawie opłaty adiacenckiej wynoszą od 23 do 26 miesięcy. Na pytanie, czy coś się działo szczególnego, że te interwały tak wyglądały, Świadek wyjaśniła, że wynikało to z ilości spraw. Odnosząc się do pytań dotyczących organizacji pracy, Świadek zeznała co następuje. W roku 2010, kiedy orzeczenie NSA dokonało interpretacji trzyletniego terminu na ustalenie opłaty, organizacja pracy się nie zmieniła, albowiem nie było większych środków finansowych. Świadek wyjaśniła ponadto, że opłatę adiacencką od początku pro-

wadził Pan (...) a podziały prowadziły dwie osoby. Świadek nie potrafiła określić, co było bardziej czasochłonne, czy interwał pomiędzy dwoma postępowaniami czy samo przeprowadzenie postępowania w sprawie opłaty. Na pytanie członka składu orzekającego dotyczące 3 przedmiotowych spraw, czy porównując je do innych spraw były one szczególne ze względu na skomplikowaną materię, Świadek wyjaśniła, że dokładnie tego już nie pamięta. Na pewno były to działki deweloperów i opłaty były dosyć wysokie. Uczestniczyli w tych sprawach adwokaci i radcy prawni. Odpowiadając na pytanie Obroncy, czy te sprawy biorąc pod uwagę ich losy po wydaniu pierwszej decyzji dotyczącej opłaty były jak wszystkie inne, czy te postępowania odwoławcze były dłuższe i bardziej skomplikowane, Świadek wyjaśniła, że były one dłuższe i bardziej skomplikowane. W jednym przypadku Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję, rzeczoznawca wykonał nową wycenę bardziej korzystną dla strony, a strona i tak się odwołała do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, i podejmowano wszelkie działania żeby przedłużyć to w czasie. Sprawy te były na pewno bardziej skomplikowane.

Kolejny świadek, (...) wyjaśnił, że dzielnica (...) jest specyficzną dzielnicą i jest dużo gruntów, które są dzielone. Jest dużo decyzji podziałowych. W poprzednich latach takich decyzji było po około 400 rocznie, przy czym nie wszystkie się kwalifikowały na opłaty adiacenckie. Zastosowano przy udziale naczelnik rozwiązanie polegające na wydawaniu decyzji ustalających opłatę adiacencką w odniesieniu do udziałów, później zaczęły tak robić również inne dzielnice. Wydawanych jest rocznie około 200 decyzji ustalających opłatę adiacencką i jest to dużo w porównaniu do innych dzielnic. Świadek wyjaśnił, iż wprowadzone przez Obwinioną rozwiązanie organizacyjne polegało na tym, aby skutecznie można było wyegzekwować opłatę adiacencką. Po ustaleniu tej opłaty dla całej nieruchomości, była ona rozdzielana stosownie do udziałów, co powodowało że pobieranie tych opłat było skuteczniejsze. Odnosząc się do liczby spraw realizowanych w latach, w których doszło do zarzucanych Obwinionej naruszeń, Świadek wyjaśnił, że ten okres był wzmożony jeśli chodzi o liczbę wydawanych decyzji. Ponadto wyjaśnił, że często czekano na rozstrzygnięcie przetargu na usługi rzeczoznawców majątkowych. Bardzo często wykorzystywano pulę pieniędzy i naczelnik starała się aby przesunąć środki z innych dzielnic. Odnosząc się do kwestii kolejności kierowania spraw podziałowych do rzeczoznawców, Świadek wyjaśnił, że zależało to od tego jak spływały te decyzje podziałowe i wtedy były zlecane wyceny. Świadek wyjaśnił, że w okresie 2008-2010 nie istniał regulamin, czy pisemne wytyczne, które by wskazywały w jaki sposób te sprawy prowadzić. Świadek potwierdził

również, iż zdarzało się, że w ciągu roku wszystkie środki na rzeczoznawców były wcześniej wykorzystane. Ponadto Świadek wyjaśnił, że w roku 2011 był przypadek z rzeczoznawcami, gdy nie wywiązywali się należycie ze swoich obowiązków i zerwano z nimi umowę. Świadek wyjaśnił, że w okresie 2008-2011 sporządzane były statystyki służące regularnemu informowaniu wydział nadzoru i koordynacji biura (...) o ilości wydanych decyzji w sprawie opłat. Świadek wyjaśnił, że w latach 2008 – 2011, w momencie przekazywania tych akt podziałowych tworzony był rejestr do wydawania decyzji w sprawie opłaty adiacenckiej. Świadek wyjaśnił, że mogło tak być, że wydanie decyzji adiacenckiej uległo przedawnieniu, w sensie jej ustalenia ostatecznego dlatego, że w tych sprawach zabrakło środków na powołanie bez opóźnienia rzeczoznawców. Odnosząc się do kwestii związanych z tym, że w sprawach, które są przedmiotem rozpoznania, okres pomiędzy wydaniem decyzji podziałowej a wszczęciem postępowania dot. opłaty adiacenckiej wynosił od 23 do 26 miesięcy, Świadek wyjaśnił, że w tych przypadkach nadzwyczajnymi okolicznościami było spiętrzenie, duża ilość decyzji i brak środków.

Główna Komisja Orzekająca uzupełniając na wniosek strony skarżącej postępowanie dowodowe w drodze przesłuchania świadków, miała na względzie w pierwszej kolejności konieczność respektowania prawa do obrony, a w szczególności wynikającego z art. 74 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, prawa obwinionego do przedstawienia dowodów na swoją obronę. Niezależne od powyższego, po zapoznaniu się z materiałem dowodowym, na którym oparła swoje orzeczenia RKO, Główna Komisja Orzekająca doszła do przekonania, iż potrzeba uzupełnienia tego materiału dowodowego była niezbędna ze względu na potrzebę wszechstronnej oceny, czy zachodzą przesłanki wynikające z dyrektywy art. 19 ust. 2 zd. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

Zdaniem GKO, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszeń dyscyplin finansów publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Niezależnie jednak od powyższego, obiektywnie określonego warunku pociągnięcia do odpowiedzialności, to jest spełnienia wszystkich przedmiotowych znamion naruszenia

dyscypliny finansów publicznych, konieczna staje się ocena, czy doszło do nich w sposób zawiniony. W konsekwencji należy zbadać, czy Obwiniona mogła podjąć działania, które pozwoliłyby uniknąć zarzucanego jej naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W przedmiotowej sprawie Główna Komisja Orzekająca uważa, iż występuje sytuacja, w której rozważenia wymaga to, czy w sposób nie budzący wątpliwości (respektując zasadę *in dubio pro reo*) można Obwinionej wskazać, iż w nienależyty sposób wykonywała obowiązki, w szczególności wydawała decyzje ustalające wysokość opłat adiacenckich po upływie zbyt długiego czasu od wydania decyzji zatwierdzających podział nieruchomości. Główna Komisja Orzekająca uznała, iż kluczowe dla kwalifikacji działania Obwinionej jako zawinonego będzie ustalenie, czy i jakiego rodzaju były przyczyny występującego interwału między datami wydania decyzji: zatwierdzających podział nieruchomości oraz ustalającej wysokości należnej opłaty adiacenckiej. Główna Komisja Orzekająca stwierdza, iż zakres obowiązków Obwinionej nie obejmował wydania decyzji zatwierdzających podział nieruchomości, natomiast obowiązana była do wydania decyzji ustalających wysokość należnych opłat adiacenckich. W przedmiotowej sprawie, odstęp czasu między wskazanymi decyzjami wynosił *circa* dwa lata, co uwzględniając konieczność wydania ostatecznej decyzji w ciągu trzech lat, powodowało, iż rezerwa czasu dla wydania prawomocnej decyzji (zobowiązującej do uiszczenia opłaty), ograniczona była do jednego roku. Główna Komisja Orzekająca zauważa również, iż możliwości wydania decyzji o ustaleniu wysokości opłat adiacenckich uzależnione były bezwzględnie również od opracowania operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę. Zatem wyniki i organizacja pracy Obwinionej, były uzależnione od terminów kierowania spraw do rzeczoznawców celem opracowania operatu szacunkowego.

Z wyjaśnień Obwinionej oraz zeznań świadków wynika, iż w okresie, w którym doszło do zarzucanych Obwinionej naruszeń dyscypliny finansów publicznych, na zaistnienie tych naruszeń wpływ miały okoliczności niezależne od Obwinionej. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, istotne dla ustalenia braku winy są informacje dotyczące dużej liczby spraw wymagających wydania decyzji ustalających opłatę adiacencką oraz ograniczone możliwości zlecania rzeczoznawcom operatów szacunkowych. Liczba spraw do załatwienia pozostawała pochodną liczby wydawanych decyzji zatwierdzających podział nieruchomości, i jako taka nie zależała od działania Obwinionej. Ograniczo-

na liczba możliwych do zlecenia operatorów szacunkowych, uniemożliwiająca zmniejszenie liczby spraw pozostających do rozpatrzenia, również nie zależała od działania Obwinionej. Stąd zdaniem Głównej Komisji Orzekającej należy uznać, iż Obwinionej nie można przypisać winy.

Główna Komisja Orzekająca stwierdzając powyższe uwzględniła, iż Obwiniona w warunkach, w których wykonywała swoje obowiązki, nie dopuszczała się celowego opóźnienia kierowania spraw do rzeczoznawców, co więcej porządkując załatwiane sprawy według obiektywnego i uzasadnionego pragmatycznie kryterium terminu wydania decyzji o zatwierdzeniu podziału, nie mogła w tych okolicznościach przyspieszyć wydania decyzji ustalających wysokość opłaty adiacenckiej. Główna Komisja Orzekająca uznała, iż przyjęcie przez Obwinioną innego kryterium mogłoby stać się podstawą dla uznania, iż jej działania są nieracjonalne, co więcej przyspieszając wydanie niektórych decyzji w przypadku podziałów nieruchomości z terminami późniejszymi, narażałaby się na postawienie jej zarzutów, iż celowo ogranicza możliwość terminowego wydania decyzji ustalających opłaty adiacenckie w odniesieniu do podziałów nieruchomości z terminami wcześniejszymi. Mając na uwadze powyższe, Główna Komisja Orzekająca jest przekonana, iż w okolicznościach sprawy, nie można Obwinionej wskazać takiego zachowania, które pozwoliłoby jej uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Tym samym, mając na uwadze dyrektywę art. 19 ust. 2 zd. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, orzeczono jak w sentencji.

10.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 14 maja 2015 r. sygn. akt BDF1/4900/125/131-132/14; BDF1.4800.50.2015

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Piotr Gryśka
Członkowie:	Członek GKO:	Agata Kasica (spr.)
	Członek GKO:	Paweł Kryczko
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 14 maja 2015 r., odwołań Obwinionych:

- 1) (...) (zam. ul. (...)) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Rektora Uniwersytetu (...);
- 2) (...) (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Kanclerza Uniwersytetu (...) w (...);

od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów z dnia 29 października 2014 r., sygn. akt: BDF3/4901/15/14, w zakresie w którym:

- 1) uznano Obwinionego (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 15 i 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie

dyscypliny publicznej poprzez podpisanie w dniu 16 sierpnia 2012 r. porozumienia z ówczesnym Kanclerzem (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron”, przyznającego odszkodowanie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, a także odprawy pieniężnej w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia w związku z rozwiązaniem umowy o pracę wyłącznie z przyczyny „zmian w funkcjonowaniu uczelni będących wynikiem upływu kadencji władz rektorskich”. oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia, odszkodowania w wysokości 82.318,50 zł i odprawy w wysokości 22.500 zł co stanowi naruszenie odpowiednio art. 8 i art. 100 § 2 pkt. 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz.94 z późn. zm.) oraz art. 8 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844).

2) uznano Obwinionego (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny publicznej, polegającego na zaciągnięciu zobowiązań z naruszeniem obowiązujących przepisów poprzez:

- podpisanie w dniu 16 sierpnia 2012 r. porozumienia z ówczesną Kierowniczką Działu Kadr (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron”, przyznającego odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia odszkodowania w wysokości 7.490,00 zł;
- podpisanie w dniu 16 sierpnia 2012 r. porozumienia z ówczesnym Kierownikiem Działu Obsługi Studentów (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron”, przyznającego odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia, odszkodowania w wysokości 6.741,67 zł;

co stanowi naruszenie art. 8 i art. 100 § 2 pkt. 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.).

W stosunku do Obwinionego (...) odstąpiono od wymierzenia kary natomiast (...) wymierzono karę upomnienia. Ponadto obwinionych obciążono obo-

wiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości po 291,71 zł.

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 orzeczenie Komisji I instancji w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Orzeczeniem z dnia 29 października 2014 r. Międzyresortowa Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów (nazywana dalej MKO) uznała;

1. Obwinionego (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 15 i art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez podpisanie 16 sierpnia r. porozumienia z ówczesnym Kanclerzem (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron” przyznającego odszkodowanie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, a także odprawy pieniężnej w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia w związku z rozwiązaniem umowy o pracę wyłącznie z przyczyny „zmian w funkcjonowaniu uczelni będących wynikiem upływu kadencji władz rektorskich” oraz wypłacenie 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia, odszkodowania w wysokości 82.318,50 zł. i odprawy w wysokości 22.500,- zł- co stanowi naruszenie odpowiednio art. 8 i art. 100 § 2 pkt. 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy oraz art. 8 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników.

2. Obwinionego (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na;

- podpisaniu 16 sierpnia 2012 r. porozumienia z ówczesną Kierowniczką Działu Kadr (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron” przyznającego odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia” oraz wypłacenie 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia odszkodowania w wysokości 7.490 zł.
- podpisaniu 16 sierpnia 2012 r. porozumienia z ówczesnym Kierownikiem Działu Obsługi Studentów (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron” przyznającego odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia, w związku z brakiem okresu wypowiedzenia” oraz wypłacenie 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia, odszkodowania w wysokości 6.741,67 zł.

Powyższe stanowiło naruszenie art. 8 i art. 100 § 2 pkt.4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy.

W stosunku do Obwinionego (...) MKO uznając go odpowiedzialnym za stwierdzone naruszenia, odstąpiła od wymierzenia kary, a Obwinionemu (...), uznając odpowiedzialnym za stwierdzone naruszenia wymierzyła karę upomnienia. Obu Obwinionych obciążono kosztami postępowania w wysokości po 291,71 zł.

Wg Komisji I instancji, dzielącej pogląd Zastępcy Rzecznika zawarty we wniosku o ukaranie, przedmiotem postępowania wobec Obwinionych było zaciągnięcie zobowiązania i wypłacenie trzem pracownikom odszkodowań i jednemu pracownikowi odprawy z tytułu rozwiązania z nimi umów o pracę za porozumieniem stron z 16 sierpnia 2012 r. ze skutkiem na 31 sierpnia 2012 r. bez zachowania okresu wypowiedzenia. Skutkiem tych decyzji, podjętych przez Obwinionych było uszczuplenie środków uczelni o łączną kwotę 119.050,17 zł. i naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 15 i art. 11 ustawy ondfp. Zarzut wobec Obwinionych dotyczy zaciągnięcia zobowiązania niezgodnie z przepisami prawa pracy, którego skutkiem było niesłuszne przysporzenie majątkowe po stronie trzech pracowników rozwiązujących umowę o pracę z własnej inicjatywy na mocy porozumienia stron.

Badając znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, MKO stwierdziła, że (...) w (...) będąc jednostką finansów publicznych przy zaciąganiu zobowiązań i wydatkowaniu środków publicznych podlega regułom ograniczającym, określonym w przepisach prawa, przede wszystkim art. 44 i art. 46 ustawy o finansach publicznych.

Sam tryb rozwiązania umów nie budził zastrzeżeń Komisji I instancji, jest prawnie uprawniony i przewidziany w prawie pracy jako jedna z form zakończenia stosunku pracy. Wątpliwości Komisji I instancji budziły natomiast warunki finansowe towarzyszące temu rozwiązaniu stosunku pracy. Pracownikom z którymi z ich inicjatywy rozwiązano umowę o pracę na zasadzie porozumienia stron wypłacono odszkodowania za „brak okresu wypowiedzenia” – (...) ówczesnemu Kanclerzowi w wysokości trzykrotnego wynagrodzenia w kwocie 82.318,50 zł, (...) ówczesnej Kierownik Działu Kadr w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia w kwocie 7.490,- zł, (...) ówczesnego Kierownika Działu Obsługi Studentów w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia w kwocie 6.741,67 zł.

Dodatkowo (...) ówczesnemu Kanclerzowi wypłacono także odprawę w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia w kwocie 22.000 zł w związku z rozwiązaniem umowy o pracę wyłącznie z przyczyny „zmian w funkcjonowaniu uczelni będących wynikiem upływu kadencji władz rektorskich.”

Komisja I instancji potwierdzając słuszość stanowiska Zastępcy Rzecznika uznała, że upływ kadencji i wybór nowych władz uczelni nie oznacza automatycznych i nieuchronnych zmian personalnych na stanowiskach kierowniczych w Rektoracie, w tym na stanowisku Kanclerza tej uczelni. Zasada kadencyjności nie obejmuje bowiem osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, administrujących bieżącymi sprawami uczelni, a upływ kadencji władz szkoły wyższej nie oznacza konieczności odejścia, wraz z ustępującym rektorem, dotychczasowych jego współpracowników. Komisja I instancji orzekła jednak, że w jej przekonaniu decyzje o rezygnacji z dotychczasowego zatrudnienia p. (...), p. (...) i p. (...) zostały podjęte pod presją okoliczności na które się powoływali, w pewnym stopniu niezależnie od rzeczywistej woli zainteresowanych, gdyż wydają się one niezgodne z ich faktycznym interesem osobistym. Jak uzasadnia MKO, chociaż zainteresowani pracownicy mieli prawo liczyć się z ewentualnością zmian personalnych i rezygnacji ze współpracy z nimi, to inicjatywa rozwiązania przez nich stosunku pracy była ich suweren-

ną decyzją i w żadnym przypadku nie uprawniała pracodawcy do rozwiązania stosunku pracy w sposób naruszający przepisy prawa pracy.

Jak stwierdziła MKO, w prawie pracy przyznanie pracownikowi odszkodowania nie jest kwestią wolnego wyboru stron, lecz podlega ścisłej reglamentacji prawnej poprzez literalne wskazanie przypadków, w których pracownikowi, który poniósł szkodę związaną, ze stosunkiem pracy przysługuje roszczenie odszkodowawcze lub odszkodowanie z mocy prawa, zwykle jako konsekwencja złamania prawa pracy przez pracodawcę. W tym zakresie Komisja I instancji podzieliła pogląd opinii prawnej prof. dr hab. (...) z Instytutu Nauk Prawnych PAN stanowiącej dowód w niniejszej sprawie. MKO podkreśliła, iż w sektorze finansów publicznych nie funkcjonuje instytucja uznaniowego zwalniania pracownika z obowiązku świadczenia pracy przy zachowaniu prawa do wynagrodzenia, do której sprowadza się faktycznie konstrukcja rozwiązania stosunku pracy w porozumieniach stron z 16 sierpnia 2012 r. przyjęta przez Obwinionego (...) i Obwinionego (...).

Zastrzeżenia MKO dotyczą także przyznanej p. (...) odprawy w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia na podstawie art. 8 ust. 1 ust. 1 i art. 10 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Komisja I instancji nie znalazła przesłanek do jej zastosowania w przypadku w którym stosunek pracy za porozumieniem stron rozwiązał z własnej inicjatywy (...). Uzasadniając MKO wskazała, że w momencie zawierania przedmiotowego porozumienia (...) jak się wydaje, nie spełniał przesłanek – nie był w sytuacji zwolnień grupowych - zgodnie zaś z art. 10 ust. 1 tej ustawy przyczyny uzasadniające rozwiązanie stosunku pracy muszą leżeć wyłącznie po stronie pracodawcy i mieć obiektywny charakter. W ocenie Komisji I instancji przyczyna rozwiązania stosunku pracy powołana w porozumieniu stron tj. „zmiany w funkcjonowaniu pracodawcy będące wynikiem upływu kadencji władz rektorskich” nie stanowiła takiej przesłanki.

Zdaniem MKO okoliczności sprawy zdają się jednoznacznie wskazywać, że przy rozwiązaniu stosunku pracy z p. (...) doszło do manipulacji przepisami prawnymi w celu stworzenia najkorzystniejszych warunków finansowych odejścia z pracy na stanowisku kanclerza. Jednocześnie Komisja I instancji stwierdza, że co prawda rozwiązanie stosunku pracy na mocy porozumienia stron pomiędzy ustępującym 31 sierpnia 2012 r. Rektorem i ustępującym Kanc-

lerzem było oczywiście do dnia 31 sierpnia 2012 r. formalnie możliwe, jednak nie w powołaniu na przyczyny kreujące szczególne uprawnienia finansowe pracownika, których realizacja miała charakter przyszły i niepewny, a ponadto należała do kompetencji innej osoby, tj. Rektora p (...). Komisja stwierdziła, że została przekonana dowodami przedstawionymi przez Zastępcę Rzecznika, w tym zwłaszcza opiniami prawnymi sporządzonymi przez prof. Dr hab. (...) z Instytutu Nauk Prawnych PAN oraz doc. dr (...) z Zakładu Prawa Pracy Wydziału Prawa I Administracji (...) w (...), do tego iż odszkodowanie i odprawa wypłacone p. (...) były niezgodne z prawem, a przez to nienależne.

Komisja I instancji doszła do wniosku, iż wprowadzie odpowiedzialność Obwinionego (...) jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych, który zaciągnął zobowiązanie i dokonał wydatku niezgodnie z prawem nie ulega wątpliwości, to istotne okoliczności sprawy wskazują na zastosowanie art. 36 ustawy ondfp. W konsekwencji na wniosek pełnomocnika Obwinionego Komisja I instancji odstąpiła od ukarania p. (...).

Rozważając kwestie odpowiedzialności drugiego Obwinionego p. (...) – byłego Kanclerza (...) za przypisane mu zaciągnięcie zobowiązania i dokonanie nieuzasadnionego wydatku niezgodnie z zasadami obowiązującymi jednostki sektora finansów publicznych - art. 15 i art. 11 ustawy ondfp - Komisja ustaliła co następuje.

Uznała, że nie budzący zastrzeżeń i nie kwestionowany przez Obwinionego stan faktyczny uprawnia do stwierdzenia, że podpisane porozumienia z 16 sierpnia 2012 r. rozwiązujące stosunek pracy na zasadzie porozumienia stron ze skutkiem na 31 sierpnia 2012 r. z p. (...) – b. kierownikiem Działu Kadr i Płac i p. (...) – b. kierownikiem Działu Obsługi Studentów, które w imieniu pracodawcy podpisał p. (...) - b. Kanclerz (...) zawierały ustalenia w zakresie wypłaty tym osobom odszkodowania „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”. Wysokość odszkodowania określono na kwotę jednomiesięcznego wynagrodzenia. W kontekście prawa budżetowego zobowiązania te zostały zaciągnięte niezgodnie z zasadami określonymi w art. 44 i art. 46 ustawy o finansach publicznych, prowadząc do niecelowego i nieoszczędnego wydatku ze środków publicznych Okoliczność ta wypełniła znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 15 ustawy ondfp.

MKO stwierdziła, że daty rozwiązania stosunku pracy zależały od ustalenia stron. Forma porozumienia stron nie przewiduje formalnego okresu wypowiedzenia, nie jest bowiem wypowiedzeniem stosunku pracy, z którym Kodeks pracy łączy obowiązek pracodawcy zapewnienia pracownikowi wynagrodzenia przez określony okres wypowiedzenia. Skoro pracownik nie miał uprawnienia do okresu wypowiedzenia, to nie mógł z niego rezygnować w zamian za równorzędne świadczenie do odszkodowania. Odszkodowanie w prawie pracy nie jest kwestią woli stron, a wynika ściśle z przepisów Kodeksu pracy w przypadkach naruszenia prawa przez pracodawcę w stosunku do pracownika. W tym zakresie MKO podzieliła poglądy prawne zaprezentowane w opiniach (ekspertyzach) prawnych prof.dr hab. (...) z Instytutu Nauk Prawnych PAN i doc. Dr (...) z Zakładu Prawa Pracy Wydziału Prawa i Administracji (...), z których wynika, iż zobowiązania do wypłaty odszkodowania zaciągnięte na korzyść p. (...) i p. (...) stanowią naruszenie prawa pracy.

Osobą odpowiedzialną za powyższe naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest Obwiniony p. (...) - ówczesny Kanclerz (...), który działając na podstawie pełnomocnictwa ówczesnego rektora (...) p. (...) podpisał porozumienie rozwiązujące umowy o pracę z p. (...) i p. (...) w imieniu pracodawcy.

Komisja nie uwzględniła wyjaśnień Obwinionego iż nie miał świadomości naruszenia prawa, gdyż dokumenty dotyczące rozwiązywania stosunku pracy podlegały w (...) obowiązkowemu parafowaniu przez radcę prawnego i w tym konkretnym przypadku tak było. W tym kontekście MKO uznała Obwinionego za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy ondfp polegające na zaciągnięciu zobowiązania niezgodnie z zasadami obowiązującymi jednostki sektora finansów publicznych i wymierzyła karę upomnienia. Jednocześnie Komisja wskazała, że nie doszukała się dowodów na naruszenie przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy ondfp, gdyż jak potwierdziła na rozprawie Z-ca Rzecznika nie uzyskano na te okoliczność żadnego pisemnego dowodu – w związku z czym MKO uniewinniła Obwinionego od tego zarzutu.

Od wydanego 29 października 2014 r. orzeczenia odwołanie złożyli Obwinieni i tak;

W imieniu Obwinionego (...) pismem z dnia 4 grudnia 2014 r. odwołanie złożył pełnomocnik Paweł Cegiełko – Radca Prawny, zarzucając orzeczeniu naruszenie prawa do obrony poprzez ;

- a) Oddalenie wniosków dowodowych zgłoszonych w interesie obwinionego oraz uniemożliwienie Obwinionemu swobodne i szczegółowe wypowiedzenia się co do wszystkich okoliczności sprawy,
- b) Naruszenie zasady niezawisłości i samodzielności w rozstrzyganiu poprzez oparcie orzeczenia na treści podzielonych bezrefleksyjnie opinii prawnych,
- c) Brak należytego wyjaśnienia podstawy prawnej orzeczenia, niedokonywanie przez Komisję Orzekającą samodzielnej analizy i wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia ale oparcie się na opiniach prawnych znajdujących się w aktach sprawy,
- d) Zaniechanie dokonania przez Komisję Orzekającą szczegółowych ustaleń odnośnie stanu faktycznego sprawy, pomimo tego, że był on kwestionowany w toku postępowania, a przez to wydanie orzeczenia bez należytego ustalenia okoliczności stanu faktycznego i w konsekwencji dokonanie błędnej subsumcji w zakresie zastosowanych przepisów prawa.

W uzasadnieniu do odwołania Pełnomocnik zarzuca Komisji I instancji, naruszenie zasady niezawisłości jak i samodzielności w orzekaniu stwierdzając, że ta nie dokonała samodzielnej oceny czynów i przypisania odpowiedzialności z punktu widzenia ustawy o dyscyplinie, a jedynie zdała się na oceny dokonane w opiniach prawnych stanowiących dowody w sprawie. Żeby wydać w tej sprawie orzeczenie oparte o ustalony stan faktyczny należało przeprowadzić wszystkie dowody, które były zawnioskowane w interesie obrony. W ocenie obrony, dogłębne wyjaśnienie faktycznych przyczyn rozwiązania stosunku pracy z kanclerzem, a konkretnie, iż wyłącznie przyczyny te nie dotyczyły pracownika wynika także z faktu, że nie były one przedmiotem ustaleń jakiegokolwiek innego organu w innym postępowaniu. W tej kwestii obrona powołuje się na okoliczność korzystnego dla pracownika rozstrzygnięcia jakie zapadło przed sądem pracy, w sprawie rozwiązania umowy o pracę z byłą kwestor dokonane przez rektora-elektę, zarzucając MKO, że ta odrzuciła wniosek dowodowy w tej sprawie.

Obrona zarzuciła MKO, iż ta wydając zaskarżone orzeczenie nie dokonała należytego wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, naruszając art. 137 ust. 2 pkt. 3 ustawy ondfp. Komisja posługując się ogólnymi zwrotami stwier-

dziła m.in., że działanie obwinionego było „niezgodne z przepisami prawa pracy”, „sprzeczne z prawem”, czy „rażąco je narusza” nie wskazując nawet konkretnego przepisu prawa, który ewentualnie zostałby naruszony, a w uzasadnieniu nie wyjaśniono stronom przyjętego sposobu ich interpretacji i zastosowania. Obrona podkreśliła także, że z uzasadnia zaskarżonego orzeczenia wynika, że Komisja Orzekająca I instancji nie dokonała samodzielnego wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, kilkakrotnie wskazując w uzasadnieniu na to, że podziela opinie prawne przedstawione przez Zastępcę Rzecznika we wniosku o ukaranie i włączone do akt sprawy.

Konkludując Pełnomocnik wniósł o uniewinnienie, a w wypadku stwierdzenia, że podniesione uchybienia nie pozwalają na rozpoznanie sprawy co do istoty – uchylenie zaskarżonego orzeczenia w pkt. II, III i IV i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania

(...) pismem z dnia 12 grudnia 2014 r. złożył odwołanie od orzeczenia z dnia 29 października 2014 r., wnosząc o uniewinnienie i/lub umorzenie postępowania. Jednocześnie wniósł o;

- a) dopuszczenie dowodów z przesłuchania świadków; p. (...) i p. (...) w celu rzeczywistych okoliczności będących przyczyną przygotowania i podpisaniem porozumienia o rozwiązaniu umowy o pracę,
- b) dopuszczenie dowodów z przesłuchania p. (...) i p (...) na okoliczność rozwiązania z nią umowy o pracę w celu wykazania dbałości o dobro i mienie Uniwersytetu oraz celowością i oszczędnością działań.

W uzasadnieniu do odwołania Obwiniony stwierdził, że „stan dokumentowy w zakresie postępowaniu nie budzi wątpliwości”. Jednakże na stan faktyczny składa się część dokumentowa oraz okoliczności towarzyszące danej sytuacji, a te zdaniem skarżącego nie zostały wyjaśnione, także z powodu oddalenia wniosków dowodowych z zeznań świadków Wskazał, powołując na liczne komentarze i orzecznictwo, w tym na komentarz do art. 8 KP prof.dr hab. Aliny Wypych-Żywieckiej, z którego wynika, że przy ocenie naruszenia zasady współżycia społecznego konieczne jest wzięcie pod uwagę całokształtu okoliczności konkretnego przypadku, a nie jednej z nich, choćby jej znaczenie było istotne. Na dowód tego, że Komisja I instancji nie zbadała dostatecznie okoliczności rozwiązania umów o pracę załączył oświadczenia p. (...) i p (...), z którymi podpisał porozumienie o rozwiązaniu stosunku pracy. Obwiniony uzasadniał, że podejmując decyzję o podpisaniu porozumienia chciał przeciw-

działać mobbingowi, atmosferze zastraszania i niepokojenia pracowników oraz przeciwdziałać naruszeniu godności pracowników przez rektora- elekta. Obwiniony wskazał, że stosowne porozumienia zostały przygotowane- jak dobrze pamięta - przez p. Kierownik Działu Kadr i Płac a określone w nich odszkodowanie były rekompensatą za rezygnacje z okresu wypowiedzenia. Obwiniony jest przekonany, że rozwiązanie umowy o pracę na podstawie porozumienia stron, pozostawia pracownikowi i pracodawcy swobodę w ustaleniu nie tylko samego rozwiązania, ale również warunków tego rozwiązania. Uznaje zatem, że podpisując porozumienia, które były parafowane przez radcę prawnego uczelni na dowód ich zgodności z prawem, nie złamał prawa. Obwiniony wskazał także że jego działania cechowała dbałość o dobro Uniwersytetu, nie dopuszczając do ewentualnego powództwa wytoczonego przez pracowników uczelni co pociągnęłoby skutki finansowe.

Obwiniony nie zgadza się także z orzeczoną naruszeniem dyscypliny finansów publicznych poprzez naruszenie zasad określonych w art. 44 i 46 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Obwinionego naruszenie miałoby miejsce jedynie wówczas gdyby przekroczone zostały poszczególne rodzaje kosztów powyżej określonych w planie rzeczowo- finansowym Uniwersytetu na 2012 r., a taka sytuacja nie wystąpiła.

Konkludując Obwiniony stwierdził, że nie złamał przepisów określonych a w art. 8 i art. 100 § 2 pkt.4 Kodeksu Pracy, a w związku z tym nie naruszono dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 15 ustawy ondfp. Wniósł o uniewinnienie i/ lub umorzenie postępowania. Na rozprawie przed GKO w dniu 14 maja 2015 r. zmodyfikował wniosek wnosząc o skierowanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez komisję I instancji.

Rozpatrując odwołania, Główna Komisja Orzekająca zważyła co następuje.

W sprawie będącej przedmiotem odwołania Obwinionych przebieg zdarzeń ustalony na podstawie dowodów w formie porozumień podpisanych z pracownikami nie budzi zastrzeżeń. 16 sierpnia 2012 r. w (...) w (...) zostały podpisane porozumienia o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umów o pracę w trybie „porozumienia stron” a mianowicie;

1. porozumienie ustępującego rektora (...) z p. (...) - ówczesnym Kanclerzem (...), w wyniku którego przyznano kanclerzowi odszkodowanie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu

- wypowiedzenia”, oraz odprawę pieniężną w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia w związku z rozwiązaniem umowy o pracę wyłączenie z przyczyny „zmiany w funkcjonowaniu uczelni będących wynikiem upływu kadencji władz rektorskich” Wypłaty dokonano 31 sierpnia 2012 r. w wysokości; odszkodowanie – 82.318,50 zł i odprawa – 22.500,- zł.
2. porozumienie ówczesnego kanclerza (...) z p. (...) - Kierowniczką Działu Kadr (...) – w wyniku którego przyznano jej odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, wypłaty dokonano 31 sierpnia 2012 r. w wysokości 7.490,- zł
 3. porozumienie ówczesnego kanclerza (...) z p. (...) - Kierownikiem działu Obsługi Studentów (...) – w wyniku którego przyznano mu odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „ w związku z brakiem wypowiedzenia” wypłaty dokonano 31 sierpnia 2012 r. w wysokości 6.741,67 zł.

Komisja Orzekająca I instancji uznając za możliwy do zastosowania tryb rozwiązania stosunku pracy na zasadzie porozumienia stron, za niewłaściwe uznała warunki zawartych porozumień naruszające przepisy prawa pracy, a w konsekwencji dyscyplinę finansów publicznych z art. 15 ust. zarzuciła Obwinionym reprezentującym w porozumieniach (...) zaliczany do jednostek sektora finansów publicznych postępowanie niezgodne z wymogami art. 44 i 46 ustawy o finansach publicznych., które to przepisy określają zasady dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych. Wydała orzeczenie w którym, jak wskazywał Obrońca Obwinionego (...), ustaliła naruszenie i przypisała z związku z tym odpowiedzialność za czyny będące w ocenie Komisji I Instancji naruszeniem, ale w związku z naruszeniem poszczególnych wymienionych przepisów prawa pracy- tj. art. 8 i art. 100 § 2 pkt. 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy oraz art. 8 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy a dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. W tej kwestii MKO stwierdziła, że została przekonana dowodami przedstawionymi przez Z-cę Rzecznika a w szczególności podzieliła pogląd zawarty w opiniach prawnych sporządzonych na zlecenie (...) zarówno przez podmiot zewnętrzny tj. prof. dr hab. (...) z Instytutu Nauk Prawnych PAN jak i przez Zakład Prawa Pracy Wydziału Prawa i Administracji (...) i dołączonych do Zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji opierając się na wniosku o ukaranie oraz załączonych przez zawiadamiającego opinii prawnych uznała, że przyjęte zasady rozwiązania umowy o pracę nie tylko nie są zgodne z prawem lecz je wręcz rażąco naruszają. W tym względzie Komisja I instancji nie dokonała samodzielnej oceny czynów i przypisania odpowiedzialności, naruszając zasadę niezawisłości i samodzielności orzekania. Tym samym jak podnoszą Obwinieni, Komisja I instancji uchyliła się niejako od ustalenia okoliczności faktycznych szczególnie w zakresie przypisanego naruszenia przepisów kodeksu pracy, jak i przepisów ustawy o tzw. zwolnieniach grupowych. W tym zakresie Komisja I instancji powinna uzupełnić postępowanie dowodowe poprzez przesłuchania świadków, o które wnosili Obwinieni, a w szczególności tych, którzy potwierdzą albo zaprzeczą twierdzeniom Obwinionych i przyjętej przez nich linii obrony. Tym bardziej, że Obwiniony (...) przytacza co najmniej kilka powodów zastosowanego rozwiązania stosunku pracy i przyznanych odszkodowań oraz odpawy; zmiany na stanowiskach rektorskich z powodu upływu kadencji rektora, brak możliwości dalszej współpracy z nowym rektorem, przeciwdziałanie mobbingowi polegającym na ośmieszaniu, izolowaniu i eliminowaniu z zespołu pracowników, lęk przed zwolnieniem dyscyplinarnym, poprzez szybkie rozwiązanie stosunku pracy umożliwienie zwalnianym pracownikom szybkie znalezienie nowego zatrudnienia, a w przypadku samego Obwinionego odszkodowanie miało zrekompensować czas pracy w godzinach nadliczbowych, których Uczelnia nie wypłacała. W tym zakresie niezbędnym wręcz wydaje się przesłuchanie nowego Rektora (...), ponieważ w postępowaniu dowodowym Obwinieni i wskazani świadkowie mówią i piszą o tym co chciał zrobić nowy Rektor nie pytając go o to.

Istotnym także dla wyjaśnienia wszystkich wątpliwości jest przesłuchanie byłej kvestor, która będąc zwolnioną z pracy przez nowego Rektora, swoich racji z pozytywnym skutkiem dochodziła przed sądem pracy.

W ponownym postępowaniu MKO winna odnieść się także do zróżnicowanego sposobu warunków porozumienia w zakresie wysokości odszkodowań w przyznaniu których wbrew twierdzeniom Obwinionego (...) nie kierowano się stażem pracy osób objętych porozumieniami. Staż pracy w (...) (...) zgodnie z art. 36 § 1 pkt.3) wynosił ponad 3 lata, a przyznane mu odszkodowanie ustalono w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia. Komisja I instancji nie odniosła się także do przyczyn nie objęcia przepisami ustawy z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków

pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników, p. (...) i p. (...), które to przepisy zastosowane zostały w stosunku do porozumienia podpisanego z (...) przez ustępującego Rektora. GKO przekazując sprawę do ponownego rozpoznania, ma na uwadze także potrzebę poprawnego wskazania naruszonych przepisów prawa, szczególnie dotyczących prawa pracy, a w uzasadnieniu wydanego orzeczenia wnikliwego wyjaśnienia ich zastosowania i wskazania dowodów, które zdaniem Komisji I instancji potwierdzają fakt naruszenia przepisów prawa, o których Komisja mówi w wydanym orzeczeniu nie powołując o jakie przepisy chodzi. Na marginesie GKO przyznaje, że MKO włożyła dużo zaangażowania rozpoznając niniejszą sprawę, ale tylko wnikliwe uzupełnienie postępowania pozwoli wydać takie orzeczenie, które będzie mogło stanowić podstawę kontroli instancyjnej.

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

III. Orzeczenia sądów administracyjnych

11.

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

z dnia 2 września 2014 r.,

sygn. akt V SA/Wa 760/14

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA – Dorota Mydlowska,

Sędzia WSA – Michał Sowiński,

Sędzia WSA – Joanna Zabłocka (spr.),

Protokolant sekretarz sądowy – Marcin Woźniak,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 września 2014 r. sprawy ze skargi A. P. na decyzję Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia ... listopada 2013 r. nr ... w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

oddala skargę

UZASADNIENIE

Przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej jest orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach Naruszenia Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: GKO) z dnia ... listopada 2013 r. wydane w przedmiocie odpowiedzialności A. P. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Orzeczenie zapadło w następującym stanie sprawy:

Obwiniony A. P. w okresie objętym postępowaniem pełnił funkcję Wójta Gminy ... Jednym z zadań realizowanych w podległej mu jednostce było zadanie inwestycyjne pod nazwą „...” dofinansowywane w ramach działania 4.1 Infrastruktura Kultury Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W dniu ...03.2012 r. jednostka otrzymała zaliczkowo środki programu. Zgodnie z wytycznymi instytucji zarządzającej programem, zaliczka podlegała rozliczeniu w postaci złożenia wniosku o płatność w terminie 3 miesięcy od otrzymania zaliczki. Jednocześnie przyjęto definicję złożenia wniosku o płatność jako datę wpływu papierowej wersji wniosku. Termin złożenia papierowej wersji wniosku o płatność upływał w dniu 9.06.2012 r.

Dnia 8.06.2012 r. została złożona elektroniczna wersja wniosku, papierowa wersja wniosku o płatność nie została złożona w terminie. Ze względu na niezłożenie w terminie wniosku i rozliczenie zaliczki z opóźnieniem jednostka musiała zwrócić odsetki liczone jak dla zaległości podatkowych od dnia przekazania środków zaliczki czyli 9.03.2012 r. do dnia złożenia prawidłowego rozliczenia, tj. 14.06.2012 r. Odsetki wyniosły ... zł.

Orzeczeniem z dnia ... maja 2013 r. Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach (dalej: RKO) uznała Obwinionego odpowiedzialnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na naruszeniu:

§ 5 ust. 1 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),

§ 9 ust. 1 umowy z dnia 14 czerwca 2010 r. o dofinansowanie projektu „...” nr ...,

pkt 19 Wytycznych Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym dla Województwa Śląskiego na lata 2007 - 2013 w zakresie zasad udzielania wsparcia w formie zaliczki Beneficjentom RPO WSL 2007 - 2013 za wyjątkiem działań/poddziałów wdrażanych przez Śląskie Centrum Przedsiębiorczości - Instytucję Pośredniczącą drugiego stopnia RPO WSL 2007 - 2013,

poprzez nieterminowe złożenie wniosku o płatność pośrednią - wniosek złożono 14 czerwca 2012 r. zamiast 8 czerwca 2012 r. oraz odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu, i obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania w wysokości ... zł.

RKO uznała, że do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło na skutek braku dołożenia szczególnej staranności wymaganej od Wójta Gminy.

W tym samym orzeczeniu odpowiedzialną za czyn została uznana również pracownica, której powierzono obowiązki w zakresie rozliczenia środków publicznych związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych i ukarano ją karą upomnienia.

Po rozpoznaniu sprawy na skutek odwołania wniesionego przez Obwinionego, Główna Komisja Orzekająca w Sprawach Naruszenia Dyscypliny Finansów Publicznych wymienionym na wstępie orzeczeniem utrzymała w mocy orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach. W uzasadnieniu GKO stwierdziła, że orzeczenie organu I instancji jest prawidłowe (wzorowe). Podkreśliła, że wobec osób współodpowiedzialnych za czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych zastosowano sankcję różnicując ją w zależności od stopnia przyczynienia się do zaistnienia naruszenia oraz od stopnia nagannej oceny zachowania. Osoba bezpośrednio odpowiedzialna za czyn (pracownica) została ukarana karą najłżejszego rodzaju, zaś Obwiniony współodpowiedzialny za zaniechanie dokonania rozliczenia w odpowiednim czasie nie został ukarany korzystając z dobrodziejstwa nadzwyczajnego złagodzenia kary.

GKO wskazała, że czyn stanowił w swej istocie czyn z zaniechania i tak też jest sformułowany w przepisie penalizującym dane zachowanie, tj. w art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej ustawą). Zachowaniem penalizowanym w tej regulacji jest „niedokonanie w terminie przez otrzymującego lub wykorzystującego środki publiczne lub środki przekazane ze środków publicznych, związane z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, rozliczenia tych środków”. Podkreśliła, że zachowaniem penalizowanym nie jest samo złożenie rozliczenia, a co za tym idzie osobą odpowiedzialną nie jest osoba składająca sprawozdanie czy rozli-

czeniu. Naruszenie polega na zaniechaniu powodującym zwłokę jaka poprzedza złożenie wniosku, więc odpowiedzialność ponoszą osoby uprawnione do jego złożenia i niekorzystające ze swego uprawnienia (niewykonujące obowiązku) mimo upływu terminu do wykonania obowiązków sprawozdawczych. Podkreśliła, że jest to okoliczność istotna w tej konkretnej sprawie, ponieważ wpływa na ustalenie osoby odpowiedzialnej za naruszenie.

Dalej GKO wskazała, że w przypadku gminy mamy do czynienia z zakresem podmiotowym odpowiedzialności wynikającym z jej charakteru jako zorganizowanego bytu, w imieniu którego mogą występować osoby fizyczne. Jedną z tych osób jest wójt gminy, który jest organem gminy zgodnie z art. 11 a ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a na podstawie art.31 tej ustawy ma kompetencje do reprezentowania gminy na zewnątrz we wszelkich sprawach. Organ orzekający podkreślił szczególny charakter funkcji kierowniczej i wynikający z niego zakres odpowiedzialności obejmujący w istocie całość działań podległej jednostki. Wskazał, że kierownik jednostki nie może uchylać się od odpowiedzialności za stwierdzone nieprawidłowości z tego powodu, że zatrudnia wykwalifikowane osoby, a zaufanie do pracowników nie zwalnia od realizacji obowiązków kierownika i to zarówno w zakresie nadzoru nad pracą podległych mu osób, jak i w zakresie samodzielnego realizowania posiadanych kompetencji w sytuacji, gdy podlegli pracownicy tego nie czynią. W przypadku czynu polegającego na zaniechaniu - a z takim mamy do czynienia w tej sprawie - odpowiedzialność spoczywa na osobach, które miały uprawnienie i obowiązek podejmowania czynności objętych czynem. Odpowiedzialność wójta jest w tym zakresie niezależna od odpowiedzialności pracownika i wynika z innych podstaw. O ile bowiem odpowiedzialność pracownika wynika wprost z dokumentu powierzenia mu obowiązków o tyle odpowiedzialność kierownika jednostki za pełen zakres działań podległej mu jednostki wynika z pełnionej funkcji. W tej sprawie uprawnienia do działania przysługiwały niezależnie zarówno pracownikowi, jak i Obwinionemu i - w istocie - każda z tych osób odpowiada za własne zaniechanie. Fakt, iż zaniechanie to dotyczyło jednego i tego samego wniosku rozliczającego zaliczkowo przekazane środki europejskie pozbawiony jest znaczenia, gdyż źródło obowiązku działania było w obu przypadkach inne. Pracownik zaniechał wykonania obowiązków powierzonych mu przez przełożonego, zaś Obwiniony zaniechał obowiązków przypisanych mu z mocy przepisów prawa.

GKO podzieliła stanowisko RKO, że Obwiniony nie dołożył szczególnej staranności wymaganej od wójta gminy w zaistniałych okolicznościach. Podkreśliła, że wójt gminy powinien mieć świadomość istnienia obowiązku złożenia wniosku o płatność pośrednią, ponieważ taki wniosek zatwierdził, przekazał i podpisał. W związku z powyższym, działanie Obwinionego było zawinione w rozumieniu art. 19 ust. 2 ustawy, ponieważ od osoby pełniącej taką funkcję jak Obwiniony, można było wymagać, aby posiadała niezbędną wiedzę i doświadczenie oraz zachowała należytą ostrożność i tym samym, aby w sytuacji będącej przedmiotem orzeczenia zachowała się zgodnie z prawem.

GKO, biorąc pod rozwagę, okoliczności sprawy takie jak wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, skutki naruszenia, w szczególności rozmiar odsetek jakie jednostka musiała zapłacić za fakt nieterminowego złożenia wniosku - uznała, iż art. 28 ustawy nie może mieć zastosowania. Natomiast za słuszne uznała zastosowanie przez RKO odstąpienia od wymierzenia kary jako nadzwyczajnego środka uwzględniającego okoliczności zasługujące na szczególną uwagę organów orzekających, tj. sposobu zachowania się Obwinionego po popełnieniu czynu, nieumyślności działania i braku pobudek zasługujących na potępienie.

Obwiniony zaskarżył powyższe rozstrzygnięcie GKO do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnosząc o uchylenie zaskarżonego orzeczenia oraz orzeczenia je poprzedzającego w zakresie odnoszącym się do skarżącego oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie art. 4a pkt 3, art. 13 pkt 7 i art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t. jed. Dz. U. z 2013r., poz. 168) w związku z art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. jed. Dz.U. z 2013 r., poz. 885) przez przyjęcie, że pomimo powierzenia pracownikowi jednostki przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie rozliczenia środków publicznych związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych w trybie art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki sektora finansów publicznych ponosi wraz z pracownikiem któremu te obowiązki powierzono odpowiedzialność na podstawie art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych za niedokonanie w terminie rozliczenia w/w środków.

W odpowiedzi na skargę GKO wniosła o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami m.in. art. 1 § 1 i § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) oraz art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej p.p.s.a.) sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem.

W tym zakresie mieści się ocena, czy zaskarżone orzeczenie odpowiada prawu i czy postępowanie prowadzące do jego wydania nie jest obciążone wadami uzasadniającymi wyeliminowanie tego rozstrzygnięcia z obrotu prawnego (ewentualnie stwierdzenia jego wydania z naruszeniem prawa, v: art. 145 § 1 p.p.s.a.).

Dokonując kontroli zaskarżonego orzeczenia Sąd stwierdził, że odpowiada ono prawu, a skarga jest nieuzasadniona.

Niekwestionowany jest stan faktyczny sprawy, zgodnie z którym Obwiniony, pełnił funkcję Wójta Gminy ..., w której realizowane było zadanie inwestycyjne pod nazwą „...” dofinansowywane w ramach działania 4.1 Infrastruktura Kultury Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W dniu 9.03.2012 r. jednostka otrzymała zaliczkowo środki programu. Zgodnie z wytycznymi instytucji zarządzającej programem, zaliczka podlegała rozliczeniu w postaci złożenia wniosku o płatność w terminie 3 miesięcy od otrzymania zaliczki. Wniosek o rozliczenie zaliczki nie został złożony w terminie, w wyniku czego jednostka musiała zwrócić odsetki liczone jak dla zaległości podatkowych od dnia przekazania środków zaliczki czyli od 9.03.2012 r. do dnia złożenia prawidłowego rozliczenia, tj. do 14.06.2012 r. w kwocie 33.203 zł. Niesporny jest również fakt powierzenia przez Wójta Gminy obowiązków związanych z rozliczaniem dofinansowania pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku podinspektora do spraw funduszy europejskich w Urzędzie Gminy ..., natomiast wniosek o płatność został podpisany w imieniu Gminy przez Obwinionego.

Niesporne jest także, że doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych i popełnienia czynu określonego w art. 13 ust.7 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, poprzez popełnienie wyżej opisanego czynu, polegającego na niedokonaniu w terminie rozliczenia zaliczki wobec niezłożenia w terminie wniosku o płatność w ramach zadania inwestycyjnego realizowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w wyniku czego Gmina zapłaciła odsetki w wysokości ... zł.

Istota sporu w sprawie sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy kierownik jednostki sektora finansów publicznych (tu: wójt gminy) powierzając pracownikowi wykonywanie obowiązków w zakresie rozliczania środków publicznych związanych z realizacją projektów finansowanych z udziałem środków europejskich wyzbywa się wszelkiej odpowiedzialności w tym zakresie, czy też nadal ponosi odpowiedzialność za prawidłowe rozliczenie tych środków.

Skarżący prezentuje stanowisko, zgodnie z którym powierzenie pracownikowi, w trybie art.53 ust.2 ustawy o finansach publicznych, obowiązków oznacza także przeniesienie na tego pracownika przewidzianej w art.13 pkt 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (w zakresie powierzonych obowiązków) i wyłączenie w tym zakresie odpowiedzialności kierownika jednostki.

Organy orzekające obu instancji uznały, że powierzenie obowiązków pracownikowi przez wójta nie stanowi wyłączenia odpowiedzialności samego wójta, ponieważ powierzając pełnienie określonych funkcji, czy wykonywanie określonych czynności wójt nie pozbywa się własnych kompetencji, a więc i odpowiedzialności.

Za trafne Sąd uznał stanowisko organów orzekających.

W myśl art.11a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jed. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz.1591 ze zm.) wójt jest organem gminy, a stosownie do art.31 tej ustawy kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

Podkreślenia wymaga, że zakres obowiązków wójta gminy w zakresie finansów gminy wynika z art.53 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.jed. Dz.U. Nr 157, poz.1240), który stanowił (w dacie

popelnienia czynu), że kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Ust.2 tego artykułu przewidywał możliwość powierzenia określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Powierzenie określonych obowiązków nie zwalnia jednak, w ocenie Sądu, kierownika jednostki z odpowiedzialności nałożonej w ust.1, ponieważ powierzając wykonywanie określonych obowiązków pracownikowi wójt nie pozbywa się własnych kompetencji, a więc i odpowiedzialności. Pomimo powierzenia określonych obowiązków pracownikowi wójt nadal odpowiada za całość gospodarki finansowej gminy.

Trafnie wskazała GKO, że kierownik jednostki nie może uchylać się od odpowiedzialności za stwierdzone nieprawidłowości z tego powodu, że zatrudnia wykwalifikowane osoby. Zaufanie do pracowników nie zwalnia bowiem od realizacji obowiązków kierownika i to zarówno w zakresie nadzoru nad pracą podległych mu osób, jak i w zakresie samodzielnego realizowania posiadanych kompetencji w sytuacji, gdy podlegli pracownicy tego nie czynią.

W przypadku czynu polegającego na zaniechaniu - a z takim mamy do czynienia w tej sprawie - odpowiedzialność spoczywa na osobach, które miały uprawnienie i obowiązek podejmowania czynności objętych czynem i nie dokonały tych czynności w przewidzianym terminie. W rozpoznanej sprawie zarówno wójta gminy jak i pracownika, któremu wójt powierzył określone obowiązki, obciążał obowiązek rozliczenia zaliczki czyli złożenia wniosku o płatność w określonym terminie. Za niedokonanie tych czynności w terminie odpowiada zarówno wójt jak i pracownik. Odpowiedzialność wójta jest w tym zakresie niezależna od odpowiedzialności pracownika i wynika z innych podstaw. Wójt gminy odpowiada za całość działań podległej mu jednostki z racji pełnienia funkcji, której w drodze ustaw przypisane zostały takie kompetencje. Odpowiedzialność pracownika wynika z faktu powierzenia mu określonych obowiązków przez wójta gminy.

Pomimo powierzenia określonych obowiązków pracownikowi wójt był zobowiązany do podpisania i złożenia wniosku o płatność, tj. rozliczenia zaliczki, co uczynił, nie dochowując jednak terminu. Odpowiedzialność wójta nie jest więc odpowiedzialnością z tytułu kontroli zarządczej, ale odpowiedzialnością za zwłokę w dokonaniu konkretnych działań.

Wójt nie może się skutecznie pozbyć kompetencji do kierowania gminą i do jej reprezentowania, w efekcie czego, nie może się również pozbyć odpowiedzialności za fakt, iż kierowana przez niego gmina nie wykonuje określonych obowiązków.

Sąd za prawidłowe uznał stanowisko GKO również w zakresie przypisania Obwinionemu zawinienia w popełnieniu opisanego czynu. W sposób uprawniony GKO przyjęła, że działanie Obwinionego było zawinione w rozumieniu art. 19 ust. 2 ustawy, ponieważ od osoby pełniącej taką funkcję jak Obwiniony, trzeba wymagać, aby posiadała niezbędną wiedzę i doświadczenie oraz zachowywała należyta staranność i tym samym, aby w sytuacji będącej przedmiotem orzeczenia zachowała się zgodnie z prawem, czyli dokonała rozliczenia zaliczki w terminie.

Dlatego WSA na podstawie art.151 p.p.s.a. oddalił skargę jako niezasadną.

12.

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

z dnia 10 października 2014 r.,

sygn. akt V SA/Wa 1249/14

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA – Dorota Mydlowska,

Sędzia WSA – Michał Sowiński (spr.),

Sędzia WSA – Tomasz Zawisłak,

Protokolant specjalista – Izabela Wrembel,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 października 2014 r. sprawy ze skargi E. F. na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia [...] lutego 2014 r. nr [...] w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych we wniosku z dnia [...] sierpnia 2013 r., skierowanym do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. (dalej - Komisja Orzekająca I instancji) wniósł o ukaranie E. F. – pełniącego w czasie przypisanego czynu funkcję Dyrektora S. Ośrodka Sportu i Rekreacji w S.- z uwagi na popełnienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegające na:

1. zaniechaniu od 28 grudnia 2010 r. do 26 lutego 2013 r. dochodzenia należności w kwocie 4.577,10 zł wynikającej z umowy zawartej 5 maja 2010 r. z firmą D. T. Sp. z o.o. z W. - na wynajem powierzchni użytkowej znajdującej się w obiekcie basenu krytego w S. o powierzchni 33,6 m kw. Najemca zalegał z płatnością miesięczną czynszu w kwocie 762,85 zł od lipca 2010 r. do grudnia 2010 r.;
2. zaniechaniu od [...] maja 2011 r. do [...] lutego 2013 r. dochodzenia należności w kwocie 2.514,40 zł wynikających z umowy zawartej [...] października 2010 r. z Wałbrzyskim K. N. D. D. - na udostępnienie torów pływalni w obiekcie basenu krytego na zajęcia K. P. oraz pomieszczeń zaplecza na sprzęt sportowy. Użytkownik zobowiązany był do ponoszenia opłat za użytkowanie torów pływalni zgodnie z obowiązującym cennikiem oraz 130 zł netto miesięcznie za pomieszczenie. Użytkownik zalegał z płatnością za miesiące od listopada 2010 r. do lutego 2011 r.

W orzeczeniu z [...] października 2013 r. Komisja Orzekająca I instancji, mając na względzie art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.); dalej: „u.o.n.d.f.p.”, uniewinniła skarżącego od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.o.n.d.f.p.

W odwołaniu od powyższego orzeczenia Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez RKO w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obračunkowej w W. wniósł o uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w związku z art. 146 ust. 2 u.o.n.d.f.p.

W uzasadnieniu Rzecznik nie zgodził się z przyjętą przez RKO oceną stanu faktycznego przedmiotowej sprawy i zarzucił:

- 1) obrazę art. 254 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm.) poprzez stwierdzenie, że do dnia wejścia w życie art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, brak było przepisów nakładających na jednostki sektora finansów publicznych inne niż państwowe jednostki budżetowe tych obowiązków. Ponieważ obowiązek dochodzenia należności nie jest ściśle określony, należy przyjąć, że powinny

zostać podjęte takie czynności, które ze względu na zasadę gospodarności będą najbardziej racjonalne i skuteczne, w tym uwzględniające postanowienia wiążącej strony umowy;

- 2) obrazę art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych poprzez przyjęcie, że niemożliwym jest określenie, jakiego rodzaju zachowania zakwalifikować można pod pojęciem „terminowe podejmowanie w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania”, bowiem w odniesieniu do należności cywilnoprawnych sposób postępowania wierzyciela wobec dłużnika określają przepisy Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego, tutaj, jak wskazał Rzecznik, Obwiniony był zobowiązany egzekwować od radcy prawnego przygotowanie wniosków do właściwego sądu, co nie zostało wykonane do dnia zawieszenia Obwinionego w obowiązkach służbowych;
- 3) błędne przyjęcie, że skoro dochodzenie przedmiotowych należności nie uległo przedawnieniu to nie można uznać, że Obwiniony nie dochodził należności, bowiem oznaczałoby to, że dochodzenie odpowiedzialności w zakresie czynu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.o.n.d.f.p., w części dotyczącej niedochodzenia należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych byłoby niemożliwe aż do momentu jego przedawnienia. Rzecznik uzasadniał, że ustawodawca przewidział penalizację czynu polegającego na dopuszczeniu do przedawnienia należności jako odrębną normę sankcjonującą wyrażoną w art. 5 ust. 1 pkt 3 u.o.n.d.f.p. Zdaniem Rzecznika, gdyby przyjąć stanowisko RKO wówczas przepis ust. 1 pkt 2 tego artykułu, w części niedochodzenia należności, stałby się praktycznie martwy, co przeczyłoby zasadzie racjonalnego ustawodawcy.

Orzeczeniem z dnia [...] lutego 2014 r., nr [...] Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2a i art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 u.o.n.d.f.p. uchyliła orzeczenie RKO w całości i umorzyła postępowanie w sprawie.

W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, iż GKO, biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, jak i wyjaśnienia złożone przez Obwinionego na rozprawie, znalazła argumenty do częściowego uwzględnienia odwołania Rzecznika, przede wszystkim w zakresie potwierdzenia naruszenia

prawa przez Obwinionego. Wadą zarzutów Rzecznika było jednak opisanie czynów bez uwzględnienia art. 26 ustawy. GKO wskazała, iż nie ma wątpliwości, że we wniosku o ukaranie postawiono zarzuty biorąc po uwagę należności poszczególnych kontrahentów (dłużników), a nie lata budżetowe, do czego zobowiązuje art. 26 ustawy. Nieprawidłowości tej nie naprawiono także w odwołaniu Rzecznika. W trakcie rozprawy przed GKO pomimo podjętej próby ustalenia właściwych kwot przypisanych Obwinionemu w poszczególnych latach budżetowych, nie udało się precyzyjnie zgodnie z wymogami przepisów ustawy określić finansowego przedmiotu zarzutu stawianego Obwinionemu. Z ustaleń tych jednak wynika bezspornie, że czyn zarzucany Obwinionemu popełniono, a przynajmniej w odniesieniu do jednego roku kwota przekracza limit 2.917,14 zł. W tej kwestii RKO niesłusznie przyjęła, że naruszenia przepisów prawa materialnego nie było i z tego powodu uniewinniła Obwinionego.

W ocenie GKO Rzecznik słusznie zarzucił RKO obrazę art. 254 pkt 1 ustawy o finansach publicznych poprzez stwierdzenie, że do dnia wejścia w życie art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, brak było przepisów nakładających na jednostki sektora finansów publicznych inne niż państwowe jednostki budżetowe obowiązku dochodzenia tych należności. GKO uznała że zarzucany czyn został popełniony i to w latach 2010 i 2011. Jednak, aby można było precyzyjnie przypisać zarzuty Obwinionemu za poszczególne lata budżetowe, wymagałoby to dalszego postępowania poprowadzonego przez organ I instancji, po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania. Rzecznik we wniosku o ukaranie uchybił bowiem wymogom art. 110 ust. 1 pkt 4 u.o.n.d.f.p. GKO zwróciła uwagę, że do ustalenia i wykazania odpowiedzialności nie wystarczy stwierdzenie, że popełniony przez Obwinionego czyn narusza przepis prawa. Należy wykazać bezspornie, w sposób nie budzący wątpliwości, że naruszenie to jest szkodliwe dla finansów publicznych i co najważniejsze określić stopień tej szkodliwości, mając na uwadze zarówno przepisy art. 80 ust. 1 ustawy jak i art. 28 ustawy.

Odnosząc się do niniejszej sprawy GKO stwierdziła, że okoliczności sprawy, a w szczególności kwoty wykazanych naruszeń (dla dłużnika D. T. w kwocie 4,577,20 zł i dla dłużnika D. D. w kwocie 2.514,40 zł) — stanowiące łącznie sumę naruszeń za dwa lata budżetowe 2010 i 2011 wymagają modyfikacji zarzutu stawianego Obwinionemu w kierunku ustalenia prawidłowego przypisania w poszczególnych latach budżetowych kwot zgodnie z terminami wymagalności poszczególnych należności, jednak w niniejszej sprawie niewąt-

pliwie mamy do czynienia z kwotami oscylującymi wokół kwoty minimalnej w rozumieniu art. 26 u.o.n.d.f.p. GKO w tej kwestii podzieliła stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika, że z uwagi na okoliczności i dochodzoną kwotę po ewentualnej modyfikacji zarzutu (podział na poszczególne lata budżetowe) stopień szkodliwości czynu jest znikomy, zatem w niniejszej sprawie należy zastosować przepisy art. 28 ustawy, który stanowi, że nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy. GKO w tym przypadku, przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych, poza okolicznościami sprawy, wzięła pod uwagę wysokość skutku finansowego, który także po ewentualnej modyfikacji zarzutu za jeden rok z pewnością nie przekroczyłby kwoty minimalnej zdefiniowanej w art. 26 u.o.n.d.f.p. W tym stanie rzeczy, mając na względzie charakter popełnionych czynów a przede wszystkim kwot będących przedmiotem zarzutów, GKO uznała, że stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych w niniejszej sprawie jest znikomy. Przeciwno dalszemu prowadzeniu sprawy przemawiają, w ocenie GKO, także względy ekonomiki procesowej. Powyższe wnioski skutkują dla Obwinionego niedochodzeniem odpowiedzialności na podstawie art. 28 u.o.n.d.f.p. Rzeczone rozstrzygnięcie jest zgodne z końcowymi wnioskami zarówno Obwinionego, jak i strony oskarżycielskiej.

Pismem z [...] kwietnia 2014 r. skarżący złożył skargę na powyższe orzeczenie GKO do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia GKO i utrzymanie w mocy orzeczenia Komisji I instancji oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Skarżący zarzucił rażące naruszenie przepisów prawa poprzez pominięcie art. 78 ust. 3 u.o.n.d.f.p. oraz błędną interpretację art. 5 ust. 1 pkt 2 u.o.n.d.f.p.

W uzasadnieniu skargi wskazano, iż GKO pomimo podjętej próby ustalenia właściwych kwot przypisanych skarżącemu w poszczególnych latach budżetowych, nie udało się precyzyjnie zgodnie z wymogami przepisów ustawy określić finansowego przedmiotu zarzutu stawianego skarżącemu. Skoro zatem Rzecznik nie był w stanie we właściwy sposób sformułować wniosku o ukaranie, a postępowanie przed GKO nie ustaliło finansowego przedmiotu zarzutu, to w ocenie skarżącego zastosowanie winien znaleźć art. 78 ust. 3 u.o.n.d.f.p. mówiący o uniewinnieniu skarżącego.

W ocenie skarżącego, zakres pojęciowy sformułowania „dochodzenie należności” jest szeroki i nie wyczerpuje się w jednorazowym działaniu. Zawiera ono bowiem w sobie szereg czynności zmierzających do wyegzekwowania od dłużnika należności. Będą nimi rozmowy, ustalenia, pisma kierowane do zobowiązanego zmierzające do pozasądowego załatwienia umownych zobowiązań, a w razie konieczności niezbędne czynności prawne. Skarżący zauważył, że takie działania były przez niego podejmowane, o czym świadczy zebrany w sprawie materiał dowodowy. Granicę czasową podejmowania czynności w celu dochodzenia należności, w tym wniesienie pozwu do Sądu, wyznaczają odpowiednie przepisy o przedawnieniu. W sprawie będącej przedmiotem skargi zarzutu zaniechania podjęcia określonych prawem czynności skarżącemu postawić nie można.

W odpowiedzi na skargę GKO wniosła o jej oddalenie podtrzymując stanowisko zaprezentowane w zaskarżonym orzeczeniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje.

Zgodnie z treścią art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Uzupełnieniem tego zapisu jest treść art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.), w którym wskazano, iż sądy administracyjne stosują środki określone w ustawie. Powyższe regulacje określają podstawową funkcję sądownictwa i toczącego się przed nim postępowania. Jest nią – bez wątpienia – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez działalność kontrolną polegającą na zbadaniu, czy organ administracji publicznej nie naruszył prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. W tym zakresie mieści się ocena, czy zaskarżone rozstrzygnięcie odpowiada prawu i czy postępowanie prowadzące do jego wydania nie jest obciążone wadami uzasadniającymi jego uchylenie.

Rozważając w tym kontekście zarzuty podniesione w skardze stwierdzić należy, iż nie zasługuje ona na uwzględnienie, bowiem, w ocenie Sądu, zaskarżone orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych odpowiada prawu.

W ocenie Sądu, Główna Komisja Orzekająca, dokonała prawidłowej oceny prawnej ustalonego stanu faktycznego orzekając, iż popełniony został czyn określony w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.o.n.d.f.p. Nieuprawniony jest pogląd skarżącego, iż podstawą wydanego przez GKO orzeczenia winien być art. 78 ust. 3 u.o.n.d.f.p. Zgodnie z powołanym przepisem jeżeli okoliczność, o której mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, stwierdzono po przeprowadzeniu postępowania dowodowego przed organem orzekającym, wydaje się orzeczenie o uniewinnieniu. Art. 78 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.n.d.f.p. stanowi, iż nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, z zastrzeżeniem ust. 3, gdy: zarzucanego czynu nie popełniono; w zarzucanym czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W wydanym orzeczeniu GKO stwierdziła, że czyn został popełniony. GKO przyznała, iż we wniosku o ukaranie postawiono zarzuty biorąc pod uwagę należności poszczególnych kontrahentów (dłużników), a nie lata budżetowe, do czego zobowiązuje art. 26 u.o.n.d.f.p.; jednocześnie wykazano jednak, iż przynajmniej w odniesieniu do jednego roku budżetowego kwota wykazanego naruszenia polegającego na zaniechaniu dochodzenia należności przypisana obwinionemu przekracza kwotę minimalną, o której stanowi art. 26 ust. 1 u.o.n.d.f.p. Należy podkreślić, że GKO prawidłowo uwzględniła okoliczność, iż stopień szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych jest znikomy co skutkowało wydaniem orzeczenia o umorzeniu postępowania. Wskazać przy tym należy, iż orzeczenie to oznacza, że obwinionemu nie przypisano odpowiedzialności, co powoduje, że jest on traktowany jako osoba niekarana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Jako niezasadny Sąd uznał zarzut błędnej interpretacji art. 5 ust. 1 pkt 2 u.o.n.d.f.p. Zgodnie z powołanym przepisem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 1 pkt 3 u.o.n.d.f.p. naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności. GKO zasadnie wywodzi zatem, iż ustawodawca wyodrębnił czyny dotyczące niedochodzenia należności i dopuszczenia do przedawnienia należności. Powyższe rozgraniczenie czynów wchodzących w zakres naruszenia dyscypliny finansów publicznych powoduje, iż okoliczność, że naruszenie dotyczy niewielkich kwot w żaden sposób nie powinna

rzutować na dokonaną przez GKO ocenę stanu faktycznego, wskazującą na brak podejmowania przez skarżącego skutecznych działań w celu dochodzenia należności. W ocenie Sądu, należy bowiem uznać, iż dochodzenie należności polega na ich realnym i właśnie bieżącym dochodzeniu, a nie zabezpieczeniu ich dochodzenia na bliżej nieokreśloną przyszłość.

Z powyższych względów, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że zaskarżone orzeczenie jest zgodne z prawem i na podstawie art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji wyroku.

13.

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

z dnia 6 lutego 2015 r.,

sygn. akt V SA/Wa 1181/14

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA – Andrzej Kania,

Sędzia WSA – Piotr Kraczowski (spr.),

Sędzia WSA – Dorota Mydlowska,

Protokolant st. spec. – Sylwia Wojtkowska-Just,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 lutego 2015 r. sprawy ze skargi W. K. na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia [...] stycznia 2014 r. nr [...] w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

oddala skargę

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi W. K. (dalej: skarżący lub obwiniony) jest orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: GKO) z [...] stycznia 2014 r. sygn. [...], którym utrzymano w mocy orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. (dalej: RKO) z [...] czerwca 2013 r., sygn. [...].

RKO uznała skarżącego – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy Ł. – winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 2

lit. a - obowiązującego w dacie popełnienia czynu, a obecnie w art. 17 ust. 1b pkt 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; dalej: u.o.n.d.f.p.), polegającego na udzieleniu w imieniu Gminy Ł., w dniu [...] lipca 2011 r. umową Nr [...] wykonawcy P. Sp. z o.o. w O. zamówienia publicznego, którego przedmiotem było wykonanie zadań pod nazwą, cyt.: „[...]”. Zamówienie to zostało udzielone w trybie zamówienia z wolnej ręki, z powołaniem się na art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.; dalej: p.z.p.), mimo że nie zaistniały przesłanki uzasadniające zastosowanie trybu z wolnej ręki określone w obowiązującym obecnie i w dacie udzielenia zamówienia – art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p., czym naruszono art. 10 ust. 2, art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p. oraz wymierzono skarżącemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania.

Skarżący w odwołaniu od orzeczenia RKO wniósł o jego zmianę i uniewinnienie na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 28 ust. 1 u.o.n.d.f.p., ze względu na fakt, że w sprawie nie wystąpiła szkoda dla finansów publicznych.

GKO w powołanym na wstępie orzeczeniu nie podzieliła zarzutów odwołania. Uzasadniając swoje orzeczenie GKO powołała się na art. 24 u.o.n.d.f.p., zgodnie z którym w przypadku zmiany ustawy po popełnieniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przyznaje priorytet ustawie nowej, obowiązującej w dacie orzekania, o ile ustawa obowiązująca w dacie popełnienia naruszenia nie jest względniejsza dla sprawcy danego naruszenia. GKO podkreśliła, że reguła dotyczy zarówno zmiany u.o.n.d.f.p., jak i ustaw szczególnych, w tym przypadku przepisów p.z.p., zawierających przepisy prawa materialnego. Zatem przy rozważaniu ustawy względniejszej dla obwinionego należy mieć na uwadze nie tylko zagrożenie karą, ale możliwości, jaką dają te przepisy, co do ich oceny w aspekcie zastosowania łagodniejszej kary lub odstąpienia od jej wymierzenia, czy też umorzenia postępowania na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 u.o.n.d.f.p. z uwagi na okoliczności, o których m.in. mowa w art. 28 ust. 1 tej ustawy, tj. z uwagi na znikomą szkodliwość popełnionego czynu. GKO, wobec żądania uniewinnienia skarżącego wyrażonego w odwołaniu na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 u.o.n.d.f.p., zauważyła, że stwierdzenie znikomej szkodliwości czynu nie daje podstaw do uniewinnienia sprawcy czynu.

W ocenie GKO, w niniejszej sprawie doszło niewątpliwie do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym to naruszeniu stanowi obecnie art. 17 ust. 1b pkt 2 u.n.d.f.p., a w dniu popełnienia czynu (art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a), w zw. z udzieleniem zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki z naruszeniem art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p.

GKO uznała, że skarżący [...] lipca 2011 r. umową Nr [...] udzielił wykonawcy – P. Sp. z o.o. zamówienia publicznego, którego przedmiotem było wykonanie trzech zadań dotyczących przebudowy dróg. Zamówienie zostało udzielone w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p. Zgodnie z tym przepisem, zastosowanie tego trybu na tej podstawie prawnej jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia. GKO wskazała, że w dokumentacji postępowania w uzasadnieniu zastosowania tego trybu (zarówno w dokumencie zatytułowanym „[...]”, jak i w „[...]”) zamawiający powołał literalne brzmienie przepisu, nie wykazując nawet, że zaistniała chociażby jedna z okoliczności z art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p. GKO podkreśliła, że tryb zamówienia z wolnej ręki jest trybem szczególnym i przepisy zezwalające na odstępianie od stosowania podstawowych trybów udzielania zamówień publicznych muszą być w każdym przypadku ściśle interpretowane, zgodnie z zamkniętą listą przesłanek uzasadniających zastosowanie tego trybu, a stosownie do powołanego art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p. wymagane jest łączne wykazanie okoliczności, o których mowa w tym przepisie.

GKO przedstawiła argumentację skarżącego, który twierdzi, że uzasadnionym było przypuszczenie braku możliwości wyboru wykonawcy w trybie konkurencyjnym, innym niż w trybie zamówienia z wolnej ręki w oparciu wyłącznie o przesłanki z art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p., z uwagi na wynik postępowania przetargowego, które wszczęcie [...] czerwca 2011 r. zakończyło się unieważnieniem, bowiem w tym postępowaniu została złożona jedna oferta przez P. Sp. z o.o., której cena przewyższyła kwotę, jaką zamawiający przeznaczył na realizację zamówienia, a ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy, opublikowane [...] czerwca 2011 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej, nie było kwestionowane przez innego wykonawcę, co do naruszenia jego interesu. W konsekwencji doszło do udzielenia zamówienia [...] lipca 2011 r. na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p. Skarżący wskazał również

na uzyskane, oszczędności w kwocie [...] zł oraz na zagrożenie wydatkowania dodatkowo takiej kwoty w przypadku dalszego prowadzenia postępowania w procedurze przetargowej, co także osłabiałoby, w jego przekonaniu, pozycję negocjacyjną zamawiającego. Skarżący zwrócił także uwagę, na konieczność realizacji zamówienia w 2011 r., a także na [...].

Odnosząc się do powyższych argumentów GKO stwierdziła, że okoliczności te nie uzasadniały udzielenia zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p. GKO podkreśliła, że już z literalnego brzmienia przepisu wynika, że zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki wiąże się z koniecznością natychmiastowego wykonania zamówienia, które było obiektywnie nieprzewidywalne. Przepis ten wymaga również, aby obiektywnie niemożliwe było zachowanie terminów określonych dla innych trybów. Obwiniony przede wszystkim w żaden sposób nie wykazał obiektywnej konieczności natychmiastowego wykonania zamówienia. Postępowanie w zakresie tego zamówienia zostało wszczęte [...] czerwca 2011 r. (zatem w miesiącu [...]) z terminem realizacji do [...] września 2011 r. Podobny okres podany został w umowie z [...] lipca 2011 r.

Mając na uwadze tak ustalony stan faktyczny, doświadczenie życiowe i [...] trudno uznać, aby realizacja tej inwestycji [...] pozostawała w związku z koniecznością natychmiastowego wykonania tego zamówienia. GKO zwróciła uwagę, że wartość tego zamówienia stanowi kwotę mniejszą niż kwoty określone dla robót budowlanych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 p.z.p., a tym samym zamawiający, prowadząc chociażby ponownie przetarg nieograniczony miał możliwość wyznaczyć termin na składanie ofert w wymiarze 14-u dni, który upływałby (od daty ogłoszenia przetargu [...] czerwca) [...] lipca 2011 r. i zawarcie umowy mogło nastąpić w terminie tylko nieco późniejszym niż [...] lipca 2011 r. GKO dodała, że w umowie tej termin wykonania inwestycji wyznaczono na [...] września 2011 r. i przy ponownie prowadzonym przetargu, zamawiający miał realną szansę zrealizowania w 2011 r. tej inwestycji na przełomie III/IV kwartału. Powoływanie się przez obwinionego na okoliczności z innych przetargów prowadzonych przez gminę w 2011 r., a dotyczące istotnych rozbieżności w cenach z ofert w stosunku do ustalonych wartości szacunkowych nie może stanowić okoliczności usprawiedliwiającej zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p. dla zamówienia udzielonego [...] lipca 2011 r. GKO podkreśliła, że art. 32 p.z.p. wymaga ustalenia szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy z należytą

starannością. Rozbieżności w cenach ofertowych w kolejnych przetargach, na które powoływał się obwiniony mogą wskazywać, że doszło do naruszenia tej zasady, ponieważ trudno przyjąć, że konkurujący w postępowaniu wykonawcy określali ceny w ofertach z zamiarem uzyskania od zamawiającego podwyższenia tej kwoty, ryzykując unieważnienie postępowania na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 p.z.p. i poniesienie w związku z art. 93 ust. 4 p.z.p. kosztów związanych ze sporządzeniem oferty.

GKO uznała, że zarzut skarżącego dotyczący braku zastosowania art. 28 ust. 1 p.z.p. nie zasługuje na uwzględnienie. GKO wyjaśniła, że zgodnie z tym przepisem wszystkie czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych są szkodliwe, a tylko stopień tej szkodliwości dla ładu finansów publicznych w odniesieniu do konkretnego czynu danego sprawcy jest elementem, który powinien podlegać analizie przez komisję orzekającą podejmującą decyzję o wymiarze kary. Dokonując oceny stopnia istotności naruszonych przez skarżącego obowiązków, GKO uznała, że zgodnie z art. 19 ust. 2 u.o.n.d.f.p. obwinionemu można przypisać winę za popełnienie zarzucanego mu czynu. Obwiniony miał bowiem możliwość postąpienia w sposób zgodny z obowiązującym prawem, jednak niezasadnie przyjął, że wynik uprzednio ogłoszonego przetargu może prowadzić do bardzo prawdopodobnego braku zainteresowania kolejnym przetargiem. Zdaniem GKO jednorazowo ogłoszony przetarg nie może być miernikiem zainteresowania kolejnym przetargiem lub jego braku.

Zdaniem GKO skarżący, sprawując funkcję wójta Gminy Ł. od [...] r. naruszył dyscyplinę finansów publicznych, udzielając zamówienia z wolnej ręki w sytuacji, gdy nie istniały przesłanki do jego zastosowania, nie zachowując, co najmniej ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. W opinii GKO sprawując tę funkcję przez tak długi okres obwiniony miał możliwość zapoznania się z przepisami regulującymi gospodarkę finansami publicznymi, a wszelkie rozstrzygnięcia zarządcze opierać nie na subiektywnym przekonaniu, co do ich słuszności, ale przede wszystkim, co do ich zgodności z prawem. Od osób odpowiedzialnych za gospodarkę finansową, w tym sprawujących długoletnio funkcje kierownicze w jednostce sektora finansów publicznych można niewątpliwie wymagać wykazania się niezbędną wiedzą i orientacją prawną w podstawowych uregulowaniach prawnych, wynikających chociażby z ustawy p.z.p.

GKO podkreśliła, że RKO przy ocenie sposobu i okoliczności naruszenia obowiązków ciążących na obwinionym, wzięła pod uwagę całokształt okoliczności faktycznych towarzyszących temu naruszeniu, szczególnie wagę tego naruszenia, związaną ze znaczną kwotą zamówienia, którą wydatkowano z naruszeniem procedur p.z.p., jak też obiektywną możliwość udzielenia zamówienia zgodnie z obowiązującym prawem.

GKO stwierdziła również, że szkodliwości dla finansów publicznych, o której stanowi art. 28 ust. 1 p.z.p. nie można utożsamiać wyłącznie ze szkodą finansową ponoszoną przez jednostkę. Potwierdza to chociażby katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych, w którym wskazano szereg czynów, z popełnieniem których nie muszą łączyć się żadne wymierne straty finansowe. GKO zwróciła uwagę, że pojęcia szkodliwość i szkoda nie są to pojęcia tożsame. Tak jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 czerwca 2011 r. sygn. II GSK 688/10, „(...) Szkodliwość jest pojęciem szerszym, w którym obok aspektu szkody w rozumieniu materialnym, bierze się pod uwagę właśnie wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności naruszenia”. Z tych też względów szkodliwość dla finansów publicznych przejawiać się może również w naruszaniu procedur wydatkowania środków publicznych określonych w p.z.p. GKO zwróciła uwagę, że w powołanym wyroku NSA podkreślił, że udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, w sytuacji, gdy nie było podstaw do zastosowania takiego trybu, nie może być uznane, w świetle art. 28 ust. 1 u.o.n.d.f.p., za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy, w szczególności przy uwzględnieniu wysokości zobowiązań zaciągniętych z naruszeniem przepisów p.z.p., dotyczących przesłanek stosowania trybów udzielenia zamówienia publicznego, w tym przypadku w trybie zamówienia z wolnej ręki.

Na końcu GKO wyjaśniła, że nowelizacja art. 28 u.o.n.d.f.p. (ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie tej ustawy), nie spowodowała wyłączenia w odniesieniu do czynów z zakresu zamówień publicznych, o których stanowi art. 17 u.o.n.d.f.p., reguły ogólnej wynikającej z ust. 1 tego artykułu, który odnosi się wyłącznie do znikomej szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych. Z kolei następne przepisy zamieszczone w tym artykule (ust. 1a i następne) mają charakter wytycznych i odnoszą się do okoliczności wymienionych przykładowo, jakie powinny być uwzględnione przy ocenie stopnia szkodliwości, a nie przy ustalaniu znikomej szkodliwości czynu, o której mowa w ust. 1

tego artykułu. Tym samym GKO nie podzieliła argumentacji obwinionego, że w związku z art. 24 ust. 1 u.o.n.d.f.p. obowiązująca w dacie popełnienia czynu ustawa była względniejsza dla obwinionego z uwagi na art. 78 ust. 1 pkt 7 u.o.n.d.f.p. W pierwszej kolejności GKO stwierdziła, że art. 78 ust. 1 pkt 7 u.o.n.d.f.p., odwołuje się do art. 28 ust. 1 u.o.n.d.f.p., w świetle którego tylko znikoma szkodliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest ujemną przesłanką, której zaistnienie skutkuje zakazem wszczęcia albo nakazem umorzenia postępowania już wszczętego. Zatem ustalenie popełnienia przez obwinionego czynu wypełniającego ustawowe znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie mogłoby powodować jego uniewinnienia, ale tylko – w przypadku gdy postępowanie jest prowadzone w sprawie o to naruszenie – umorzenie tego postępowania.

Ponadto art. 28 ust. 1 u.o.n.d.f.p. nie nakłada bezwzględnego obowiązku wykazywania szkodliwości jako takiej, a tylko zakłada imperatywny obowiązek jego zastosowania, jeżeli z udowodnionych okoliczności będzie wynikać, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy. GKO dodała, że czyn, oceniony jako znikomo szkodliwy dla finansów publicznych, nie przestaje być jednocześnie czynem bezprawnym i zawinionym, albowiem znikoma szkodliwość czynu nie wyłącza takiej jego kwalifikacji. Tym samym podstawowe reguły wykładni nakazują rozróżnienie faktu naruszenia dyscypliny finansów publicznych od dokonania oceny, czy stopień szkodliwości ustalonego naruszenia pozwala na odstępnie od dochodzenia odpowiedzialności za to naruszenie. Tak jak wynika zatem ze wskazanego art. 28 u.o.n.d.f.p. (również pośrednio z art. 35), szkodliwość czynu dla finansów publicznych ustawa poddaje stopniowaniu i od oceny stopnia tej szkodliwości uzależnia określone skutki prawne. Ponownie GKO zaakcentowała, że zgodnie z art. 78 ust. 1 pkt 7 u.o.n.d.f.p. tylko stopień znikomej szkodliwości przesądza o niedochodzeniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowiąc negatywną przesłankę wszczęcia postępowania lub skutkującą umorzeniem wszczętego postępowania. W niniejszej sprawie GKO uznała, że stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych nie jest znaczny, co upoważniało RKO do wymierzenia obwinionemu na podstawie art. 35 u.o.n.d.f.p. kary najłagodniejszego rodzaju, tj. kary upomnienia. W tym przypadku GKO miała na uwadze, obok dotychczasowej niekaralności obwinionego, także to, że skutkiem działań obwinionego nie doszło do wydatkowania z naruszeniem zasad ustawy o finansach publicznych oraz procedur zamówień publicznych kwoty [...] zł, a nie jak twierdził obwiniony - do uzyskania oszczędności w takiej kwocie przez zamawiającą.

Orzeczenia GKO obwiniony zaskarżył do tutejszego sądu w całości, wnosząc o jego uchylenie wraz z orzeczeniem RKO oraz zasądzenie kosztów postępowania sądowego. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:
 - a. przepisu art. 24 ust. 1 u.o.n.d.f.p., poprzez jego błędne zastosowanie, wyrażające się w niezastosowaniu ustawy obowiązującej w czasie popełnienia zarzucanego czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych;
 - b. przepisu art. 28 ust. 1 i 2 u.o.n.d.f.p., poprzez jego niezastosowanie w brzmieniu obowiązującym w czasie popełnienia zarzucanego czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także poprzez błędną wykładnię użytego w tym przepisie pojęcia „szkodliwości dla finansów publicznych”;
 - c. art. 17 ust. 1 pkt. 2 lit „a” u.o.n.d.f.p. w brzmieniu sprzed 11 lutego 2012 r. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że skarżący dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych.
2. naruszenie przepisów prawa procesowego, w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:
 - a. przepisu art. 78 ust. 1 pkt. 7 w zw. z art. 147 ust. 1 pkt. 2 u.n.d.f.p., poprzez jego niezastosowanie i nie wydanie orzeczenia o umorzeniu postępowania pomimo, że zaszła okoliczność, o której mowa w art. 28 ust. 1 u.o.n.d.f.p. obowiązującej w czasie popełnienia zarzucanego czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych;
 - b. przepisu art. 45 ust. 2 u.o.n.d.f.p., poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów i uznanie, że skarżący dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych, nie zachowując co najmniej ostrożności wymaganej w danych okolicznościach;
 - c. przepisu art. 80 ust. 1 u.o.n.d.f.p., poprzez nieuwzględnienie okoliczności przemawiających na korzyść skarżącego;

d. przepisu art. 89 ust. 1 u.o.n.d.f.p., poprzez brak wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego pod kątem oceny stopnia naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W motywach skargi skarżący dokonał interpretacji art. 28 u.o.n.d.f.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia zarzucanego czynu i w dacie orzekania, wskazując, że przepis ten w wersji sprzed 11 lutego 2012 r. (data wejścia w życie nowelizacji) był dla niego względniejszy, ponieważ przy ocenie stopnia szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych nakazywał przede wszystkim brać pod uwagę wysokość uszczuplonych środków publicznych, niezależnie od wagi naruszonych obowiązków oraz sposobu i okoliczności ich naruszenia. W niniejszej sprawie zaś zasadniczym elementem jest fakt braku jakiegokolwiek skutku finansowego, co powinno prowadzić do stwierdzenia znikomej szkodliwości czynu dla finansów publicznych, a w konsekwencji do umorzenia postępowania na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 28 ust. 1 u.o.n.d.f.p.

Skarżący zarzucił także, że nieuzasadnione jest stanowisko GKO dotyczące naruszenia art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p., ponieważ w stanie faktycznym sprawy, istniały wszelkie podstawy do zastosowania trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki, a zastosowania tego trybu nie spowodowało ujemny dla interesu publicznego, ani sytuacji korupcjogennej oraz nie naruszyło zasad uczciwej konkurencji. Przede wszystkim zaś, ten sposób udzielenia zamówienia był zgodny z zasadami dokonywania wydatków ze środków publicznych określonymi w ustawie o finansach publicznych zmierzającymi do racjonalizacji kosztów. W szczególności skarżący stwierdził, że każdy przypadek działania podmiotu wydającego środki publiczne winien być oceniany w pierwszej kolejności pod kątem zachowania reżimu wynikającego z ustawy o finansach publicznych, a dopiero później pod kątem spełnienia kryteriów przewidzianych w przepisach p.z.p., która to ustawa nie jest przecież celem samym w sobie. Konkludując skarżący stwierdził, że niezasadne jest uznanie, że doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2a p.z.p.

W odpowiedzi na skargę GKO wniosła o oddalenie skargi podtrzymując argumentację faktyczną i prawną zawartą w zaskarżonym orzeczeniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) – sąd administracyjny rozpoznając skargę sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Powyższe regulacje określają podstawową funkcję sądownictwa i toczącego się przed nim postępowania. Jest nią sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez działalność kontrolną nad wykonywaniem administracji publicznej.

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

W powyższym kontekście stwierdzić należy, iż skarga nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem w ocenie sądu przy wydawaniu zaskarżonego orzeczenia nie doszło do naruszenia prawa, które mogłoby mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia.

W przedmiotowej sprawie istnieją dwa zasadnicze pola sporu.

Pierwsze dotyczącego tego, czy doszło w sprawie do nieuprawnionego udzielania zamówienia z wolnej ręki w trybie art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p. poprzez podpisanie umowy z [...] lipca 2011 r. na wykonanie 3 zadań przebudowy dróg, które spowodowało naruszenie dyscypliny finansów publicznych o jakim mowa w art. 17 ust. 2a u.o.n.d.f.p

Drugie pole sporu – pojawia się w momencie uznania naruszenia art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p. – i dotyczy tego, czy naruszeniu temu można przypisać znizkomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych z art. 28 ust. 1 u.o.n.d.f.p., co oznacza, że nie dochodzi się odpowiedzialności za takie naruszenie.

Sąd odnosząc się do pierwszego punktu dotyczącego zastosowania art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p. wskazuje, że w myśl tego przepisu – zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności: ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wy-

magane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia.

Sąd podkreśla, że cytowany przepis znajduje zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy zamawiający w wyniku wyjątkowego, nieprzewidywalnego zdarzenia zmuszony jest do natychmiastowej reakcji, niezbędnej do ograniczenia bezpośrednich skutków takiego zdarzenia, np. usunięcie bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia lub życia czy zabezpieczenia majątku przed poniesieniem szkody o znacznych rozmiarach. Muszą to zatem być sytuacje wykraczające poza normalne warunki życia gospodarczego i społecznego. Za taką wyjątkową sytuację, której zamawiający nie mógł przewidzieć, należy uznać zdarzenia losowe (klęski żywiołowe, katastrofy, powodzie, pożary huragany, trzęsienia ziemi). Wyjątkowa sytuacja nie może wynikać z przyczyn leżących po stronie zamawiającego (zaniedbań, niezachowania należytej staranności, niedbalstwa). Natychmiastowe wykonanie zamówienia ze względu na wyjątkową sytuację oznacza konieczność ochrony określonego interesu (ochrona zdrowia, życia lub mienia, a także zapobieganie wystąpieniu straty w majątku), którego naruszenie jest zagrożone wystąpieniem wyjątkowej sytuacji. Specyfika wyjątkowej sytuacji musi powodować, że zamawiający nie będzie w stanie przewidzieć jej wystąpienia. Sytuacja nieprzewidywalna to taka, której wystąpienie w normalnym toku rzeczy jest nieprawdopodobne, a nieprzewidywalność takiej sytuacji przez zamawiającego powinna być postrzegana w kategoriach obiektywnych. Za wyjątkową sytuację, której zamawiający nie mógł przewidzieć, nie można uznać wystąpienia wysokich mrozów lub obfitych opadów śniegu w miesiącach styczniu lub lutym, w rejonach, gdzie cyklicznie w tych miesiącach takie mrozy lub opady śniegu występują. Pomiędzy koniecznością natychmiastowego wykonania zamówienia a wyjątkową sytuacją musi zachodzić związek przyczynowy.

Ponadto podstawą do udzielenia zamówienia z wolnej ręki z art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p. nie może być zagrożenie interesu ekonomicznego zamawiającego wynikające ze zdarzeń przewidywalnych. Potrzeba natychmiastowego wykonania zamówienia musi być uzasadniona koniecznością uniknięcia negatywnych konsekwencji zaniechania niezwłocznego podjęcia działań. Zamówienie z wolnej ręki powinno dotyczyć wyłącznie zakresu koniecznego do ograniczenia lub zapobieżenia skutkom określonego zdarzenia, zabezpieczenia najpilniejszych bieżących potrzeb zamawiającego w czasie niezbędnym do przeprowadzenia procedury udzielania zamówień publicznych w warunkach

uczciwej konkurencji (p. wyrok ETS z 2 sierpnia 1993 r. w sprawie C-107/92 Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włoska, ECR 1993, s. I-4655, oraz z 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-394/02 Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Grecka, ECR 2005, s. I-4713; zob. także uchwała KIO z 15 marca 2012 r., KIO/KD 28/12, www.uzp.gov.pl; p. Józef E. Nowicki, Komentarz do art. 67 ustawy Prawo zamówień publicznych, pub. Lex).

Sąd stwierdza, że organy trafnie uznały brak zaistnienia w przedmiotowej sprawie okoliczności dających podstawy do zastosowania trybu z art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p. Przede wszystkim przemawia za tym to, że zadania przebudowy dróg gminnych, nie było potrzebą natychmiastową, niecierpiącą zwłoki. Można byłoby przyjąć, że nagły remont tych dróg jest konieczny, gdyby drogi te zostały zniszczone przez nieprzewidziane okoliczności np. z powodu klęski żywiołowej. W niniejszej sprawie taka sytuacja nie miała miejsca. Skarżący argumentuje, że konieczność natychmiastowego wykonania tego zamówienia podyktowana była zapewnieniem [...]. Były to więc okoliczności, które skarżący mógł przewidzieć z odpowiednim wyprzedzeniem tak aby realizacja tych inwestycji, po przeprowadzeniu przetargów w zwykłym trybie, została zakończona [...]. Tym bardziej, że skarżący jako wieloletni Wójt Gminy z pewnością znał potrzebę wykonania tych prac przed 2011 r.

Dowodzi tego również, trafnie przeprowadzona w zaskarżonym orzeczeniu GKO, czasowa analiza możliwości przeprowadzenia ponownego przetargu nieograniczonego. Skarżący, biorąc pod uwagę to, że wartość zamówienia stanowiła kwotę mniejszą niż kwoty określone dla robót budowlanych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 p.z.p., miał możliwość wyznaczyć termin na składanie ofert w wymiarze 14-u dni, który upływałby (od daty ogłoszenia przetargu [...] czerwca) [...] lipca 2011 r. i zawarcie umowy mogło nastąpić w terminie tylko nieco późniejszym niż termin pierwotny [...] lipca 2011 r. W umowie termin wykonania inwestycji wyznaczono na [...] września 2011 r. i przy ponownie prowadzonym przetargu, zamawiający miał realną szansę zrealizowania w 2011 r. tej inwestycji na przełomie III/IV kwartału.

Sąd podziela stanowisko GKO, że powoływanie się przez skarżącego na okoliczności z innych przetargów prowadzonych przez gminę w 2011 r., a dotyczące istotnych rozbieżności w cenach z ofert w stosunku do ustalonych wartości szacunkowych nie mogą stanowić okoliczności usprawiedliwiającej zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p.

dla zamówienia udzielonego [...] lipca 2011 r. Bowiem art. 32 p.z.p. wymaga ustalenia szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy z należytą starannością. Rozbieżności w cenach ofertowych w kolejnych przetargach, na które powoływał się obwiniony mogą wskazywać, że doszło do naruszenia tej zasady, ponieważ trudno przyjąć, że konkurujący w postępowaniu wykonawcy określali ceny w ofertach z zamiarem uzyskania od zamawiającego podwyższenia tej kwoty, ryzykując unieważnienie postępowania na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 p.z.p. i poniesienie w związku z art. 93 ust. 4 p.z.p. kosztów związanych ze sporządzeniem oferty.

Sąd stwierdza, że przeprowadzenia zamówienia z wolnej ręki nie usprawiedliwia unieważnienie przetargu z uwagi na złożenie jednej oferty, której cena przewyższyła kwotę, jaką zamawiający przeznaczył na realizację zamówienia, a także to, że nie było one kwestionowane przez innego wykonawcę. Podniesione okoliczności, w świetle wyżej wskazanych przesłanek zastosowania trybu art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p., nie stanowią podstaw do udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Przy czym powołanie się na uzyskanie oszczędności w wyniku udzielania zamówienia z wolnej ręki, również nie jest okolicznością przemawiającą z prawidłowością zastosowania art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p. Jest to oszczędność hipotetyczna, skoro nie jest wiadome jakie oferty zostałyby złożone w ponownie przeprowadzonym postępowaniu przetargowym.

Konkludując GKO trafnie oceniła, że w sprawie doszło do naruszenia art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p., a w konsekwencji do naruszenia dyscypliny finansów publicznych o jakim mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2a u.o.n.d.f.p. – naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania poszczególnych trybów udzielenia zamówienia publicznego: negocjacji bez ogłoszenia, z wolnej ręki lub zapytania o cenę.

Z przytoczonych wyżej względów sąd stwierdza, że GKO prawidłowo uznała, iż skarżącemu można przypisać winę za popełnienie zarzuconego czynu, ponieważ miał on możliwość postąpienia w sposób zgodny z obowiązującym prawem. Nie zachowując ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, skarżący sposób nieumyślny naruszył dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że udzielił kwestionowanego zamówienia z wolnej ręki w sytuacji, gdy w sprawie nie istniały przesłanki do jego zastosowania.

Przechodząc do drugiego pola sporu dotyczącego prawidłowości zastosowania art. 28 u.o.n.d.f.p., wskazać należy, że zdaniem skarżącego przepis ten w wersji sprzed 11 lutego 2012 r. (data wejścia w życie nowelizacji) był dla niego względniejszy, ponieważ przy ocenie stopnia szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych nakazywał przede wszystkim brać pod uwagę wysokość uszczuplonych środków publicznych, niezależnie od wagi naruszonych obowiązków oraz sposobu i okoliczności ich naruszenia. W opinii skarżącego w niniejszej sprawie brak jest jakiegokolwiek skutku finansowego, co powinno prowadzić do stwierdzenia znikomej szkodliwości czynu dla finansów publicznych, a w konsekwencji do umorzenia postępowania.

Sąd odnosząc się do powyższego wskazuje, że zgodnie z art. 24 u.o.n.d.f.p. – 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 sprawy.

Powyższe oznacza, że ustawę należy uznać za względniejszą, jeżeli daje możliwość korzystniejszej dla interesów obwinionego oceny popełnionego naruszenia, skutkującej przyjęciem mniej surowych reguł odpowiedzialności lub zastosowania mniej dotkliwych sankcji. Przy rozważaniu ustawy względniejszej dla obwinionego należy mieć na uwadze nie tylko zagrożenie karą, ale możliwości, jaką dają te przepisy, co do ich oceny w aspekcie zastosowania łagodniejszej kary lub odstąpienia od jej wymierzenia, czy też umorzenia postępowania na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 u.o.n.d.f.p. z uwagi na okoliczności, o których mowa m.in. w art. 28 ust. 1 tej ustawy (znikomą szkodliwość popełnionego czynu).

W myśl art. 28 ust. 1 u.o.n.d.f.p. (w wersji sprzed 11 lutego 2012 r.) – nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy.

Zgodnie z ust. 2 – przy ocenie stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla finansów publicznych uwzględnia się wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia, biorąc pod uwagę w szczególności:

1) wysokość uszczuplonych środków publicznych;

- 2) kwotę środków publicznych niewpłaconych lub niezwróconych na właściwy rachunek budżetu państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych;
- 3) kwotę środków publicznych wydatkowanych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem albo niezgodnie z przeznaczeniem;
- 4) wysokość zobowiązań zaciągniętych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem;
- 5) kwotę odsetek, kar i opłat zapłaconych wskutek zwłoki w opłaceniu należności.

Sąd mając na uwadze treść tego przepisu stwierdza, że jego interpretacja dokonana w zaskarżonym orzeczeniu jest prawidłowa. Zgodnie z tym przepisem wszystkie czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych są szkodliwe, a tylko stopień tej szkodliwości dla ładu finansów publicznych w odniesieniu do konkretnego czynu danego sprawcy jest elementem, który powinien podlegać analizie przez komisję orzekającą podejmującą decyzję o wymiarze kary. Przy czym istotnym jest to, że szkodliwości dla finansów publicznych, o której stanowi art. 28 ust. 1 p.z.p., nie można utożsamiać wyłącznie ze szkodą finansową ponoszoną przez jednostkę. Potwierdza to chociażby katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych, w którym wskazano szereg czynów, z popełnieniem których nie muszą łączyć się żadne wymierne straty finansowe (p. art. 17 ust. 1 u.o.n.d.f.p). W orzecznictwie zwracano już uwagę, że pojęcia szkodliwość i szkoda nie są pojęciami tożsamymi. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 czerwca 2011 r. sygn. II GSK 688/10, stwierdził, że szkodliwość jest pojęciem szerszym, w którym obok aspektu szkody w rozumieniu materialnym, bierze się pod uwagę właśnie wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności naruszenia. Z tych też względów szkodliwość dla finansów publicznych przejawiać się może również w naruszaniu procedur wydatkowania środków publicznych określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych. Trafnie GKO w zaskarżonym orzeczeniu wskazała na uwagę Naczelnego Sądu Administracyjnego, że udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, w sytuacji, gdy nie było podstaw do zastosowania takiego trybu, nie może być uznane, w świetle art. 28 ust. 1 u.o.n.d.f.p. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy.

W tym miejscu sąd podkreśla, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, zarówno przed nowelizacją (ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie

ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw) jak i obecnie, jest udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania trybów udzielania zamówienia, w tym trybie z wolnej ręki. Przeprowadzona nowelizacja art. 28 u.o.n.d.f.p. polegała na wskazaniu jednolitych przesłanek dokonywania oceny stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla finansów publicznych. Nie zmieniło to jednak podstawowych wytycznych zawartych w tym przepisie (zarówno poprzednio, jak i obecnie) dotyczących tej oceny, a mianowicie – oceniając stopień szkodliwości naruszenia należy uwzględnić wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia oraz skutki tego naruszenia. Tak więc niezasadnie skarżący zarzuca, że poprzednio podstawowym czynnikiem wpływającym na ustalenia stopnia szkodliwości dla finansów publicznych była wysokość straty w finansach publicznych. Szkoda finansowa była i jest jednym z elementów składających się na szkodliwość, która jest – jak wskazano wyżej – pojęciem szerszym, chodzi bowiem nie tylko o wystąpienie uszczerbku finansowego ale o ochronę ładu prawnego finansów publicznych. Tak więc jak sąd uzasadnił wyżej, w przedmiotowej sprawie ład ten został naruszony przez nieprzestrzeganie przepisów prawa zamówień publicznych. Podejmując decyzję o udzieleniu zamówienia w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p., nie wskazano faktycznych przesłanek takiego wyboru, o czym świadczą dokumenty „[...]” oraz „[...]” (p. k. 49-50, k. 64-65 akt adm.).

Sąd nie zgadza się z argumentami skarżącego, że zachowanie zasad racjonalizacji wydatków określonych w ustawie o finansach publicznych ma pierwszeństwo przed spełnieniem kryteriów przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych. Trafnie – w odpowiedzi na skargę – GKO stwierdza, że teza ta jest sprzeczna z zasadą legalizmu obowiązującą organy władzy publicznej. Niewątpliwie, dbanie o racjonalne dokonywanie wydatków publicznych musi być realizowane wyłącznie na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Wskazać jednak należy, że w art. 44 ustawy o finansach publicznych, formułującym zasady dokonywania wydatków, nałożono na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych przy zawieraniu umów, którym są usługi dostawy czy roboty budowlane (ust. 4).

Konkludując sąd za chybiony uznał zarzut dotyczący naruszenia art. 24 ust. 1 oraz art. 28 u.o.n.d.f.p.

Sąd za niezasadne uznał także zarzuty dotyczące naruszenia przepisów prawa procesowego tj. art. 78 ust. 1 pkt. 7 w zw. z art. 147 ust. 1 pkt. 2 u.n.d.f.p., art. 45 ust. 2 u.o.n.d.f.p., art. 80 ust. 1 u.o.n.d.f.p. oraz art. 89 ust. 1 u.o.n.d.f.p.

Sąd stwierdza, że w zaskarżonym orzeczeniu GKO wzięła pod uwagę wszystkie okoliczności podnoszone przez skarżącego w trakcie postępowania i w szerokim uzasadnieniu, dokonała wszechstronnego wyjaśniania powodów podjęcia swego orzeczenia z odniesieniem się do argumentacji skarżącego.

Zdaniem sądu wymierzenie skarżącemu kary najłagodniejszego rodzaju, tj. kary upomnienia, było prawidłowe i adekwatne do stopnia zawinienia, ponieważ bezzasadne zastosowanie niekonkurencyjnego trybu udzielania zamówień publicznych nie mogło skutkować orzeczeniem o znikomej szkodliwości dla finansów publicznych.

Mając na uwadze treść art. 151 p.p.s.a. sąd orzekł o oddaleniu skargi.

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) – 3
- nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji (art. 9 pkt 2 uondfp) – 2
- niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należytej wysokości (art. 9 pkt 3 uondfp) – 2
- „dotacja” (pojęcie i rodzaje) – 2
- „przekazanie dotacji” (pojęcia) – 3

inwentaryzacja: zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości (art. 18 pkt 1 uondfp) – 3

kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych: upomnienie (art. 35 uondfp) – 3, 7, 8

kontratyp naruszenia dfp – kwota minimalna (art. 26 uondfp) – 12

należności:

- nieustalenie należności albo ustalenie jej w niższej wysokości (art. 5 ust. 1 pkt 1 uondfp) – 9
- niepobranie, niedochodzenie należności albo pobranie lub dochodzenie jej w niższej wysokości (art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp) – 3, 12

niedokonanie w terminie rozliczenia środków publicznych związanych z realizacją programów lub projektów unijnych albo zagranicznych (art. 13 ust. 7) – 11

podmiotowy zakres odpowiedzialności:

- kierownik jednostki (art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp) – 4, 5, 8, 11
- pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono wykonywanie obowiązków w tej jednostce (art. 4 ust. 1 pkt 3 uondfp) – 7
- odpowiedzialność za naruszenie określone w art. 13 (art. 4 a uondfp) – 11
- odpowiedzialność głównego księgowego (art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wcześniej 45 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych) – 8
- odpowiedzialność głównego księgowego i rola kierownika jednostki, jako osoby odpowiedzialnej za sprawozdawczość i rachunkowość jednostki (art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości) – 4, 6

prawo do obrony (art. 74 uondfp) – 9

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) – 4, 5, 6
- „gospodarka finansowa a sprawozdawczość budżetowa” – 5, 6
- „sprawozdanie budżetowe” – 5, 6
- „sporządzenie sprawozdania”, kiedy powstaje sprawozdanie budżetowe – 4, 5
- sprawozdania „zerowe” – 5, 6
- termin złożenia sprawozdania – 6
- powierzenie obowiązków i odpowiedzialności w trybie przepisów ustawy o finansach publicznych a sprawozdawczość budżetowa – 4

„szkodliwość” i „szkoda” (pojęcia) – 1, 6, 13

stopień szkodliwości naruszenia (art. 28 uondfp) a czyn bezskutkowy (formalny) – 3, 5, 6, 8, 12, 13

uniewinnienie:

- zarzuconego czynu nie popełniono (art. 78 ust. 1 pkt 1 uondfp) – 3
- brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 78 ust. 1 pkt 2 uondfp) – 3

uzasadnienie – wymagania określone przepisami prawa (art. 137 ust. 2 uondfp) – 10

wina (art. 19 ust. 2 uondfp) – 2, 3, 4, 6, 8, 9

wydatki:

- dokonanie wydatku bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 11 uondfp) – 8, 10
- zasady dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań (art. 44 i 46 ustawy o finansach publicznych) – 10

niedokonanie lub nienależyte dokonanie kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów, jeżeli miało ono wpływ na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków w planie finansowym (art. 18 b pkt 1 uondfp) – 8

zastosowanie przepisów nowych lub względniejszych dla obwinionego (art. 24 ust. 1 uondfp) – 2, 3, 4, 6, 13

zamówienia publiczne:

- niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych ustalenie wartości zamówienia publicznego lub jego części, jeżeli miało to wpływ na obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych albo na zastosowanie przepisów dotyczących zamówienia o niższej wartości (art. 17 ust. 1 pkt 2 uondfp) – 1
- udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych (art. 17 ust. 1b pkt 1 uondfp) – 3
- udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania poszczególnych trybów udzielenia zamówienia publicznego: negocjacji bez ogłoszenia, z wolnej ręki lub zapytania o cenę (art. 17 ust. 1b pkt 2 uondfp) – 13
- zamówienie z wolnej ręki – przesłanki zastosowania – 13
- odpowiedzialność kierownika jednostki a udzielenie zamówienia publicznego (art. 18 ustawy – Prawo zamówień publicznych) – 1, 3
- szacunkowa wartość zamówienia i podstawa jej ustalenia (art. 32 ust. 1 i 2, art. 34 ust. 4 Pzp) – 1
- „należyta staranność zamawiającego” – 1

zasada in dubio pro reo – niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść obwinionego (art. 76 ust. 3 uondfp) – 9

zasada niezawisłości i samodzielności członków komisji orzekającej (art. 45) – 10

zobowiązania:

- zaciągnięcie zobowiązań bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 15 uondfp) – 3, 4, 10
- niewykonanie w terminie zobowiązania, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności (art. 16 ust. 1 uondfp) – 3, 7
- „wieloletnia prognoza finansowa” – 3, 4
- zasady zaciągania zobowiązań ze środków publicznych (art. 46 ustawy o finansach publicznych) – 3, 4

