

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Warszawa, 8 lipca 2024 r.

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Wojciech Robaczyński
Członkowie:	Członek GKO:	Katarzyna Łyszczarz (spr.)
	Członek GKO:	Sławomir Mosór
Protokolant:		Kinga Kozłowska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Damiana Grzelki,**

po rozpoznaniu na rozprawie 8 lipca 2024 r. odwołania wniesionego przez Obwinionego (...), zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z 2 listopada 2023 r. w sprawie o sygn. akt: NDB-4100-13/2023 w zakresie części I (pierwszej), w którym uznano Obwinionego (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...), za odpowiedzialnego popełnienia zawinionych naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w:

- art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹, polegające na tym, iż ponosząc odpowiedzialność za realizację budżetu Gminy (...):
- 1) 22 maja 2020 r., 24 czerwca 2020 r., 3 lipca 2020 r. poprzez zapłatę odsetek w kwocie 23 704,10 zł należnych z tytułu umowy nr (...) zawartej 7 kwietnia 2020 r. pomiędzy Gminą (...), reprezentowaną przez Sekretarza Gminy działającego na podstawie upoważnienia Burmistrza nr (...) z 6 kwietnia 2020 r., a Bankiem Spółdzielczym w (...)

¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 104 ze zm.) – zwanej uondfp

o kredyt krótkoterminowy na pokrycie występującego w trakcie roku deficytu przejściowego w wysokości 8 500 000,00 zł na okres od 7 kwietnia 2020 r. do 6 lipca 2020 r., dokonał z naruszeniem przepisu art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych² wydatku ze środków publicznych, gdyż wskazana umowa zawarta została z naruszeniem dyspozycji przepisu art. 262 ust. 1 i 2 ufp,

- 2) 2 grudnia 2021 r. w związku z naruszeniem przepisu art. 44 ust. 2 ufp dokonał wydatku ze środków Gminy tytułem wynagrodzenia I Zastępcy Burmistrza (...) w zawyżonej o 28 755,90 zł brutto wysokości za okres od 1 sierpnia 2021 r. do 30 października 2021 r. w związku z ustaleniem od 1 sierpnia 2021 r. I Zastępcy Burmistrza wynagrodzenia zasadniczego w kwocie 9 040,00 zł, dodatku funkcyjnego w kwocie 3 650,00 zł pomimo, iż zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³ obowiązującym do 31 października 2021 r. w gminie powyżej 15 tys. do 100 tys. mieszkańców maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego dla Zastępcy Burmistrza wynosi 4 200,00 zł, a dodatku funkcyjnego 2 200,00 zł, oraz pismem nr (...) z 1 grudnia 2021 r. zmienił od 1 sierpnia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. wysokość dodatku specjalnego i ustalił go w wysokości 37% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, tj. w kwocie 4 695,30 zł,
- 3) 2 grudnia 2021 r. w związku z naruszeniem przepisu art. 44 ust. 2 ufp dokonał wydatku ze środków Gminy tytułem wynagrodzenia II Zastępcy Burmistrza (...) w zawyżonej o 28 755,90 zł brutto wysokości za okres od 1 sierpnia 2021 r. do 30 października 2021 r. w związku z ustaleniem od 1 sierpnia 2021 r. II Zastępcy Burmistrza wynagrodzenia zasadniczego w kwocie 9 040,00 zł, dodatku funkcyjnego w kwocie 3 650,00 zł pomimo, iż zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych obowiązującym do 31 października 2021 r. w gminie powyżej 15 tys. do 100 tys. mieszkańców maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego dla Zastępcy Burmistrza wynosi 4 200,00 zł, a dodatku funkcyjnego 2 200,00 zł, oraz pismem nr (...) z 1 grudnia 2021 r. zmienił od 1 sierpnia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. wysokości dodatku specjalnego i ustalił go w wysokości 37% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, tj. w kwocie 4 695,30 zł,

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.) – zwanej ufp

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 936)

- 4) 2 grudnia 2021 r. w związku z naruszeniem przepisu art. 44 ust. 2 ufp dokonał wydatku ze środków Gminy tytułem wynagrodzenia Skarbnika Gminy (...) w zawyżonej o 24 045,90 zł brutto wysokości za okres od 1 sierpnia 2021 r. do 30 października 2021 r. w związku z ustaleniem od 1 sierpnia 2021 r. Skarbnikowi Gminy wynagrodzenia zasadniczego w kwocie 9 040,00 zł, dodatku funkcyjnego w kwocie 3 650,00 zł pomimo, iż zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych obowiązującym do 31 października 2021 r. w gminie powyżej 15 tys. do 100 tys. mieszkańców maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego dla Skarbnika Gminy wynosi 5 200,00 zł, a dodatku funkcyjnego 2 200,00 zł oraz pismem nr (...) z 1 grudnia 2021 r. zmienił od 1 sierpnia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. wysokość dodatku specjalnego i ustalił go w wysokości 37% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku specjalnego, tj. w kwocie 4 695,30 zł,
- art. 18 pkt 1 uondfp, polegające na tym, iż ponosząc odpowiedzialność za realizację budżetu Gminy (...):
- 1) 31 grudnia 2020 r. działając z naruszeniem przepisu art. 4 ust. 3 pkt 3, art. 18 ust. 2, art. 26 ust. 1 pkt 3 i art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁴ przeprowadził inwentaryzację należności w drodze potwierdzenia sald według stanu na 31 października 2020 r., 30 listopada 2020 r. i 31 grudnia 2020 r.,
- 2) 31 grudnia 2020 r. przeprowadził niezgodnie z dyspozycją przepisu art. 26 ust. 1 pkt 3 uor inwentaryzację środków trwałych – gruntów, która została przeprowadzona według stanu na 8 grudnia 2020 r., zamiast na 31 grudnia 2020 r., a zatem inwentaryzacja środków trwałych Gminy nie została przeprowadzona według stanu na ostatni dzień bilansowy w toku, których to czynności jednocześnie nie wykazano, że stan księgowy gruntów nie był zgodny z jego stanem rzeczywistym, bowiem w ewidencji księgowej ujęte były działki gruntu, których gmina nie była już właścicielem, gdyż zostały zbyte, tj.:
- niezabudowana nieruchomość gruntowa oznaczona w operacie ewidencji gruntów i budynków jako działka nr (...) o powierzchni 232 m² obręb (...) o wartości 13 920,00 zł, która została sprzedana 27 listopada 2020 r.,

⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.) – zwanej uor

- niezabudowana nieruchomość gruntowa oznaczona w operacie ewidencji gruntów i budynków jako działka nr (...) o powierzchni 368 m² obręb (...) o wartości 22 080,00 zł, która została sprzedana 27 listopada 2020 r.

oraz wymierzyła Obwinionemu karę nagany i obciążyła kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 510,49 zł,

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp uchyla zaskarżone orzeczenie w zaskarżonym zakresie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie:

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, w związku z ustalonym stanem faktycznym i prawnym sprawy, Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu (dalej: „Rzecznik”) wnioskiem o ukarania z dnia 27 lipca 2023 r. wniósł o uznanie (...) za odpowiedzialnego naruszeń dyscypliny finansów publicznych, na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 2 uondfp, i wymierzenie Obwinionemu kary nagany oraz obciążenie go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu (dalej: „Komisja I instancji” lub „RKO”) po rozpoznaniu sprawy uznała Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 11 ust. 1 oraz art. 18 pkt 1 uondfp, wymierzyła karę nagany oraz obciążyła Obwinionego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania w wysokości 510,49 zł.

RKO dokonała oceny stanu prawnego obowiązującego w czasie popełnienia przypisanych Obwinionemu czynów oraz w dacie orzekania, co przeanalizowała w oparciu o art. 24 ust. 1 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 sprawcy. Do oceny popełnionych naruszeń, RKO zastosowała przepisy obowiązujące w momencie orzekania stwierdzając, iż nie uległy one zmianie w rozpatrywanym zakresie w przypadku czynów przypisanych Obwinionemu.

Jak wskazała Komisja I instancji przepis art. 262 ufp enumeratywnie wymienia czynności prawne, których ważność zależy od spełnienia wymagań w zakresie reprezentacji jednostki samorządu terytorialnego jako strony tych czynności prawnych oraz dokonania ich potwierdzenia w postaci kontrasygnaty skarbnika. Dokonanie zatem tych czynności z naruszeniem wymagań określonych w tym przepisie skutkuje ich nieważnością. Zgodnie bowiem z art. 58 § 1 k.c. czynność prawna sprzeczna z ustawą jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy. Z uwagi na fakt, iż art. 262 ufp nie przewiduje szczególnych skutków naruszenia określonych wymagań, uzasadniony jest wniosek o nieważności czynności prawnej. Nieważność natomiast oznacza, że czynność w ogóle nie wywołuje właściwych dla danego typu czynności skutków prawnych. Nie wywołuje tych skutków od początku, z mocy prawa i nieodwracalnie (następcze usunięcie przeszkód, z powodu których czynność była nieważna, nie nada jej cech ważnej czynności prawnej).

Dlatego, mając na uwadze fakt, iż nieważność czynności prawnej oznacza, że czynność ta nie wywołała żadnych skutków prawnych objętych wolą stron, a zatem nie skutkowało zaciągnięciem zobowiązania RKO stwierdziła, iż wydatki na obsługę przedmiotowej umowy kredytowej zostały przez Gminę (...) dokonane bez podstawy prawnej.

Komisja I instancji podkreśliła, iż przepis art. 262 ufp, nie przewiduje w odniesieniu do wymienionych czynności prawnych innych rozwiązań w zakresie składania oświadczenia woli, tzn. przez upoważnionych kierowników albo pracowników a właściwa reprezentacja jest niezbędna dla ważności czynności prawnej w powyższym zakresie.

Nieważność natomiast oznacza, że czynność w ogóle nie wywołuje właściwych dla danego typu czynności skutków prawnych. Nie wywołuje tych skutków od początku, z mocy prawa i nieodwracalnie. Mając na uwadze fakt, iż nieważność czynności prawnej oznacza, że czynność ta nie wywołała żadnych skutków prawnych objętych wolą stron, a zatem nie skutkowało zaciągnięciem zobowiązania, wydatki jakie poniesiono na obsługę umowy

kredytowej, opisanej w odniesieniu do czynów z art. 11 ust. 1 uondfp, zostały przez Gminę (...) dokonane z naruszeniem przytoczonych przepisów ufp.

W zakresie naruszeń dotyczących dokonania wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków poprzez zawyżenie kwoty wydatków z budżetu Gminy (...) w okresie od 01.08.2021 r. do 31.10.2021 r. o łączną kwotę 81 557,70 zł brutto, RKO wskazała, że przepisem art. 11 ustawy z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1834), zmieniono przepisy ustawy o pracownikach samorządowych w zakresie maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku funkcyjnego przysługującego pracownikom samorządowym, zatrudnianym na podstawie wyboru. Powyższy przepis ma zastosowanie do ustalania wysokości wynagrodzeń od dnia 1 sierpnia 2021 r. Zatem, zdaniem RKO, brak było podstaw do wyrównania wynagrodzenia od 1 sierpnia pracownikom zatrudnionym na podstawie powołania. Dla tej kategorii pracowników zmiany w zakresie wysokości wynagrodzenia weszły w życie z dniem 1 listopada 2021 r.

Jak wskazała RKO jednostki sektora finansów publicznych zobligowane są do dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, jednakże w przedmiotowej sprawie zasada ta została naruszona, gdyż Obwiniony (...) w dniu 2 grudnia 2021 r. dokonał wydatków ze środków publicznych poprzez wypłatę wynagrodzenia zasadniczego i dodatków dla I i II Zastępcy Burmistrza oraz Sekretarza z naruszeniem podstawy prawnej do dokonania wydatku.

W zakresie naruszenia z art. 18 pkt 1 uondfp Komisja I instancji wskazała, że zgodnie z art. 4 ust. 3 pkt 3 uor podstawowym celem inwentaryzacji ustalenie faktycznego stanu należności, porównanie tego stanu z zapisami w księgach rachunkowych, zidentyfikowanie różnic inwentaryzacyjnych, przyczyn ich powstania oraz ich odpowiednie rozliczenie w księgach rachunkowych. Stosownie do przepisu art. 18 ust. 2 uor na dzień inwentaryzacji sporządza się zestawienia sald inwentaryzowanej grupy składników aktywów, natomiast zgodnie z art. 27 ust. 1 uor przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Prawidłowo przeprowadzona inwentaryzacja umożliwia ustalenie rzeczywistego stanu składników mienia. Aby zatem spełniony został podstawowy cel inwentaryzacji, należało wyznaczyć jeden dzień

przypadający w ostatnim kwartale roku, na jaki inwentaryzacja ma być przeprowadzona w zakresie wszystkich należności wymagających uzyskania od kontrahentów potwierdzenia salda, który przypadałby jednocześnie na okres bezpośrednio poprzedzający wysłanie pism do kontrahentów w sprawie potwierdzenia prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów. RKO podkreśliła, iż czym innym jest termin przeprowadzenia inwentaryzacji (czyli dzień na jaki dokonuje się sprawdzenia stanów aktywów i pasywów), a czym innym okres, w którym wykonuje się czynności związane z jej przeprowadzeniem. Nie jest natomiast możliwe urealnienie stanów ewidencyjnych należności, w sposób jaki zastosowany został w Gminie (...).

Przeprowadzona przez Gminę inwentaryzacja gruntów nie doprowadziła danych wynikających z ksiąg rachunkowych do zgodności ze stanem rzeczywistym, zatem podstawowe zadanie inwentaryzacji określone w ww. przepisie nie zostało spełnione.

RKO wskazała, że gdyby stan faktyczny gruntów został zinwentaryzowany w sposób prawidłowy, tj. w oparciu o dowody źródłowe to ujawnione zostałyby różnice ustalone w toku postępowania kontrolnego. Z kolei stosownie do art. 27 ust. 1 uor, przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Naruszono art. 26 ust. 1 pkt 3 uor oraz § 38 Instrukcji Inwentaryzacyjnej stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 422/2019 Burmistrza (...) z dnia 28 października 2019 r. (ze zm.).

Czyn polegający na przeprowadzeniu inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami popełniono w dniu 15.01.2021 r. W ocenie RKO zachowanie Obwinionego, związane z pełnioną przez niego funkcją, wyczerpało znamiona przedmiotowe czynów zabronionych z art. 18 pkt 1 uodfp, polegające na przeprowadzeniu inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości.

Zasadne było zatem, zdaniem RKO, przypisanie Obwinionemu odpowiedzialności za popełnienie ww. naruszeń dyscypliny finansów publicznych. W stanie faktycznym sprawy nie istnieją okoliczności wskazujące, że naruszenia tego nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscypliny finansów publicznych (art. 19 uodfp).

Oceniając zawinienie Obwinionego, mając na względzie treść art. 19 ust. 2 uondfp, RKO uznała, iż całokształt ustalonych okoliczności związanych z popełnieniem przez niego zarzucanych czynów, wskazuje na zasadność przypisania odpowiedzialności. W niniejszej sprawie Obwiniony miał obiektywnie możliwość podjęcia działań zgodnych z prawem, czego jednak zaniechał. W szczególności Obwiniony bezpodstawnie udzielając pełnomocnictwa dla Sekretarza Gminy do zaciągania zobowiązań wpływających na dług publiczny, doprowadził do niezgodnego z art. 262 ust. 1 i ust. 2 ufp, zawarcia umowy kredytowej przez osobę nieuprawnioną, w konsekwencji czego doszło do dokonania wydatków stanowiących zapłacone odsetki w łącznej wysokości 23 704,10 zł należnych z tytułu umowy kredytowej.

Wskazana wyżej ocena RKO znajduje zastosowanie również w stosunku do możliwości przypisania odpowiedzialności Obwinionemu w zakresie czynów dotyczących przeprowadzenia inwentaryzacji należności jak również inwentaryzacji środków trwałych - gruntów. Jak wskazano wyżej, zgodnie z treścią art. 4 ust. 5 uor, kierownik jednostki, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, 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 lub przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 11 ust. 2, za ich zgodność. Z ustalonego stanu sprawy wynika, że Obwiniony nie powierzył nikomu obowiązków w zakresie rachunkowości, ani w zakresie gospodarki finansowej.

Zachowanie Obwinionego, związane z pełnioną przez niego funkcją, wyczerpało znamiona naruszenia określonego w art. 18 pkt 1 uondfp, polegającego na przeprowadzeniu inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości. Ponadto, wymieniony, jako kierownik jednostki, sprawował nadzór nad działaniami pracowników podejmujących czynności w inwentaryzacji. Zasadne jest zatem, w ocenie RKO, przypisanie Obwinionemu odpowiedzialności za popełnienie ww. naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Obwiniony nie zgodził się z orzeczeniem Komisji I instancji i pismem z 28 grudnia 2023 r. złożył odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: „GKO”). Orzeczeniu RKO zarzucił:

1. naruszenia art. 11 ust. 1 uondfp, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, będące wynikiem błędnej wykładni art. 262 ust. 1 i 2 ufp,
2. naruszenie art. 135 ust. 1 w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 3 uondfp, poprzez ich niewłaściwe niezastosowanie będące wynikiem błędnej wykładni art. 21 i art. 38 ust. 1 uondfp,
3. naruszenie art. 23 ust. 1 uondfp, poprzez jego niewłaściwe niezastosowanie w zakresie wyłączenia odpowiedzialności Obwinionego, będące wynikiem błędnego uznania, że w przedmiotowej sprawie nie miała miejsca usprawiedliwiona nieświadomość naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
4. naruszenie art. 19 ust. 2 uondfp, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie będące wynikiem błędnego uznania, iż zachodzi podstawa do przypisania winy za zarzucane naruszenia,

z ostrożności orzeczeniu RKO zarzucił ponadto:

5. naruszenie art. 28 ust.1 uodnfp, poprzez jego niewłaściwe niezastosowanie, będące wynikiem błędnego ustalenia, że okoliczności w jakich doszło do zarzucanych naruszeń nie dają podstaw do uznania ich znikomej szkodliwości dla finansów publicznych,
6. naruszenie art. 34a uodnfp, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, będące wynikiem błędnego ustalenia, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych zarzucanych naruszeń jest znaczny,
7. naruszenie art. 36 uondfp, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, będące wynikiem błędnego uznania, że okoliczności sprawy nie są wystarczające dla odstąpienia od wymierzenia kary, a co najmniej do jej złagodzenia.

oraz wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty poprzez uniewinnienie od zarzucanych czynów,

względnie

2. uchylenie zaskarżonego orzeczenia i umorzenie postępowania w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na zapłacie odsetek należnych z tytułu umowy kredytowej nr (...), ze względu na przedawnienie karalności czynu,

względnie

3. uchylenie zaskarżonego orzeczenia i umorzenie postępowania z powodu znikomości stopnia szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych,

względnie

4. uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty poprzez odstąpienie od wymierzenia kary,

względnie

5. uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcia sprawy co do istoty poprzez złagodzenie wymiaru kary.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych rozpoznając odwołanie ustaliła i zważyła, co następuje.

GKO w pierwszej kolejności dokonała oceny stanu prawnego obowiązującego w czasie zarzucanego czynu i w czasie orzekania. Po dokonanej analizie z uwagi, że istotne dla niniejszej sprawy przepisy norm sankcjonujących, jak i sankcjonowanych nie uległy zmianie, GKO postanowiła stosować stan prawny istniejący w dniu orzekania.

W odniesieniu do czynów związanych z dokonaniem wydatków dotyczących zapłaty odsetek należnych z tytułu umowy nr (...) z 7 kwietnia 202 r. zawartej z naruszeniem przepisów, GKO - opierając się na zgromadzonym materiale dowodowym - zauważa, że w aktach sprawy znajdują się dokumenty (karty 705, 707, 708), na których w miejscach akceptacji na przelewach widnieją parafy, co do których Obwiniony wyjaśnił na rozprawie przed GKO, że nie zostały złożone przez niego. Z wyjaśnień Obwinionego wynika, że osobą która dokonał akceptacji na przelewach z dnia 22 maja, 24 czerwca i 3 lipca jest wiceburmistrza (...).

Ta kwestia wymaga zweryfikowania, bo jeżeli nie Obwiniony zatwierdzał kwestionowane wydatki, to nie można przypisać mu odpowiedzialności bezpośredniej za wydatkowania. Wobec powyższego, w związku z powstałymi wątpliwościami RKO ponownie przeanalizuje zebraną w sprawie dokumentację i ewentualnie ją uzupełni. Dopiero po przesądzeniu tej kwestii zasadna będzie ocena pozostałych okoliczności, w tym w szczególności zawinienia.

Odnosząc się do podniesionego przedawnienia karalności w związku z zawarciem umowy kredytowej 7 kwietnia 2020 r., GKO wskazuje, że zgodnie z art. 38 uondfp karalność

naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 3 lata. Jeżeli jednak w tym czasie wszczęto postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, karalność ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu.

W przedmiotowej sprawie w zakresie zarzutu określonego w art. 11 ust. 1 uondfp, czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych miał miejsce 22 maja 2020 r., 24 czerwca 2020 r. oraz 3 lipca 2020 r. poprzez zapłatę odsetek w wysokości 23 704,10 zł. Natomiast postępowanie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego Rzecznik wniósł 22 maja 2023 r., zatem do przedawnienia karalności w odniesieniu do czynów popełnionych po 22 maja 2020 r. nie doszło (natomiast, gdyby okazało się, że Obwinionemu można przypisać sprawstwo w zakresie omawianych czynów, to RKO uwzględni przedawnienie karalności w odniesieniu do czynu z 22 maja 2020 r., ponieważ przedawnienie karalności jest terminem materialnoprawnym i do jego biegu wlicza się (w przeciwieństwie do terminów procesowych), dzień od którego liczy się dany termin. Zatem 22 maja 2023 r. w odniesieniu do tego czynu przedawnienie już nastąpiło.

Odnosząc się do pozostałych przypisanych Obwinionemu czynów z art. 11 ust. 1 uondfp, dotyczących wypłaty zawyżonych wynagrodzeń GKO zwraca uwagę, że nie wystarczające jest powołanie przez RKO przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych obowiązującego do 31 października 2021 r. i przepisu a contrario przepisu ustawy zwiększającej wynagrodzenia pracownikom samorządowym, zatrudnianym na podstawie wyboru. Chcąc przypisać odpowiedzialność trzeba – w świetle art. 24 ust. 1 uondfp - dodatkowo uwzględnić także przepisy rangi rozporządzenia określające pułap wynagrodzenia pracowników samorządowych, obowiązujące w czasie orzekania, to jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁵. Powód ewentualnego niezastosowania przepisów obowiązujących w czasie orzekania powinien znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu orzeczenia. Dopiero po ustaleniu przedmiotowych przesłanek odpowiedzialności należy odnieść się do kwestii takich jak wina, czy też oceny stopnia szkodliwości czynu np. w kontekście zwrotu niezasadnie wydatkowanych środków.

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. 2021 r., poz. 1960 ze zm.)

W zakresie czynów dotyczących inwentaryzacji GKO wskazuje, że RKO nie wyjaśniła w wystarczający dłaczego przypisała odpowiedzialność Obwinionemu. Wątpliwości budzi to, że w tak dużej Gminie, Obwiniony nie powierzył nikomu obowiązków w zakresie rachunkowości. W takiej sytuacji (niepowierzenia obowiązków) faktycznie - jak wskazywał Zastępca Głównego Rzecznika na rozprawie przed GKO - odpowiedzialność za inwentaryzację będzie spoczywała na Obwinionym (obowiązków - ze skutkiem przeniesienia odpowiedzialności - nie można powierzyć tylko w zakresie spisu z natury) i Obwiniony mógłby te obowiązki powierzyć.

W zakresie inwentaryzacji gruntów nie ulega wątpliwości, że nieprawidłowe było to, że została ona przeprowadzona 8 grudnia, a powinna być na 31 grudnia. Natomiast w zakresie inwentaryzacji drogą potwierdzenia sald występuje nieścisłość, dlatego że czyn jest sformułowany w następujący sposób: „w dniu 31 grudnia 2020 r., działając z naruszeniem przepisu art. 4 ust. 3 pkt 3, art. 18 ust. 2, art. 26 ust. 1 pkt 3 i art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości”. Art. 26 ust. 1 pkt 3 nie dotyczy inwentaryzacji drogą potwierdzenia sald, tylko drogą porównania, a potwierdzenia sald dotyczy art. 26 ust. 1 pkt 2 i de facto art. 26 ust. 3 pkt 1 pozwala na to, że jeżeli inwentaryzacja jest przeprowadzana corocznie, to można ją rozpocząć w trzecim kwartale i zakończyć do 15 stycznia.

Wątpliwość budzi w szczególności to, że w tym samym obszarze robiono to w trzech datach, tj. 31 października, 30 listopada i 31 grudnia 2020 r. Naruszono zatem art. 26 ust. 3 pkt 1 uor, w ten sposób, że nie dokonano porównania pomiędzy stanem ustalonym w wyniku inwentaryzacji, a stanem na dzień bilansowy poprzez dopisanie lub odpisanie różnic. Zatem należy ustalić, czy zaniechano rozliczenia inwentaryzacji, a tym samym ustalenia stanu należności na dzień 31 grudnia. Jest to jednak inna kwalifikacja i to - obok potrzeby potwierdzenia sprawstwa Obwinionego - jest powodem przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez RKO w tym zakresie.

Uwzględniając więc zaprezentowane przez GKO stanowisko ponownie rozpoznając sprawę Komisja Orzekająca I instancji rozważy wszystkie okoliczności sprawy. Zaś dokonane przez RKO ustalenia powinny znaleźć się w uzasadnieniu orzeczenia, przede wszystkim w zakresie przypisania odpowiedzialności i ewentualnie w zakresie wymiaru kary.

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