

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Warszawa, dnia 24 marca 2014 r.

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

Przewodniczący:	Przewodniczący GKO:	Jan Pyrcak
Członkowie:	Członek GKO:	Artur Walasik
	Członek GKO:	Klaudia Stelmaszczyk (spr.)
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 24 marca 2014 r., odwołania Obwinionych:

- 1) (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Burmistrza (...);
- 2) (...) - pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Sekretarza Gminy (...);

od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 30 grudnia 2013 r., sygn. akt:DB-0965/83/13, którym:

- 1) uznano Obwinionego (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na dokonaniu wydatków powyżej wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2012 rok w poniżej wymienionych przypadkach:

Nr faktury lub dowodu księgowego	Plan w dacie dokonania wydatku	Wykonanie planu w dacie dokonania wydatku (przed zapłatą)	Data dokonania wydatku	Wielkość wydatku	Wykonanie planu po dokonaniu wydatku	Kwota przekroczenia planu (kol. 7 minus kol. 3)	Rozdział i paragraf
Orzeczenie NR SO.5543.28.2.2012	6 000,00	3 225,00	29-08-2012	6 800,00	10 025,00	4 025,00	75412 3020
Telekomunikacja Polska F-ra nr FPO04235743/003/12	00	00	20-04-2012	70,50	70,50	70,50	75412 4370
BS w (...) F-ra 5/2012	00	00	5-01-2012	360,25	360,25	360,25	75647 4100
PGKiM Nota księgowa nr 12/172011	00	360,25	9-01-2012	15 618,24	15 978,49	15 978,49	75647 4100
Powiat(...) F-ra 1/0S/1/2012	00	15 978,49	11-01-2012	509,05	16 487,54	16 487,54	75647 4100
TDC Polska F-ra 6/5/2012/SP	96 392,00	88 706,98	15-06-2012	11 579,19	100 286,17	3 894,17	85395 6067
TDC Polska F-ra 6/5/2012/SP	2 781,00	2 743,52	15-06-2012	790,92	3 534,44	753,44	85395 6069
Energa F-ra 4DP11577218/1211/00037	56 791,00	56 782,01	23-11-2012	411,98	57 193,99	402,99	92195 4260

2) uznano Obwinioną (...) winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w **art. 11** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na dokonaniu wydatków powyżej wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2012 rok. W dniu 24.09.2012 r. Obwiniona dokonała wydatku w kwocie 48.792 zł, przy wykonaniu planu wydatków na ten dzień w kwocie 262.364 zł, przy planie 281.890 zł, co spowodowało przekroczenie planu wydatków w rozdziale 80110 § 2590 o kwotę 29.266 zł.

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

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego

rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Pismem nr WK-0960/39/2013 z dnia 21 października 2013 r. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu skierował do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Poznaniu (dalej zwanej RKO) zawiadomienie o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej zwaną ustawą). Okoliczności będące przedmiotem zawiadomienia zostały ujawnione w wyniku przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu kontroli kompleksowej i problemowej gospodarki finansowej Miasta i Gminy (...) obejmującej 2012 r. i związane były z dokonywaniem wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym w okresie od stycznia do grudnia 2012 r.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, wnioskiem o ukaranie sygn. akt RD-131/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. wniósł do RKO o uznanie:

1. (...), pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Burmistrza (...) za odpowiedzialnego na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy, polegające na dokonaniu wydatków powyżej wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2012 r., tj.:

Nr faktury lub dowodu księgowego	Plan w dacie dokonania wydatku	Wykonanie planu w dacie dokonania wydatku (przed zapłatą)	Data dokonania wydatku	Wielkość wydatku	Wykonanie planu po dokonaniu wydatku	Kwota przekroczenia planu (kol. 7 minus kol. 3)	Rozdział i paragraf
Orzeczenie NR SO.5543.28.2.2012	6 000,00	3 225,00	29-08-2012	6 800,00	10 025,00	4 025,00	75412 3020
Telekomunikacja Polska F-ra nr FPO04235743/003/12	00	00	20-04-2012	70,50	70,50	70,50	75412 4370
BS w (...) F-ra 5/2012	00	00	5-01-2012	360,25	360,25	360,25	75647 4100
PGKiM Nota księgowa nr 12/172011	00	360,25	9-01-2012	15 618,24	15 978,49	15 978,49	75647 4100

Nr faktury lub dowodu księgowego	Plan w dacie dokonania wydatku	Wykonanie planu w dacie dokonania wydatku (przed zapłatą)	Data dokonania wydatku	Wielkość wydatku	Wykonanie planu po dokonaniu wydatku	Kwota przekroczenia planu (kol. 7 minus kol. 3)	Rozdział i paragraf
Powiat(...)i F-ra 1/OS/1/2012	00	15 978,49	11-01-2012	509,05	16 487,54	16 487,54	75647 4100
TDC Polska F-ra 6/5/2012/SP	96 392,00	88 706,98	15-06-2012	11 579,19	100 286,17	3 894,17	85395 6067
TDC Polska F-ra 6/5/2012/SP	2 781,00	2 743,52	15-06-2012	790,92	3 534,44	753,44	85395 6069
Energa F-ra 4DP11577218/121 1/00037	56 791,00	56 782,01	23-11-2012	411,98	57 193,99	402,99	92195 4260

oraz wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia;

2. (...), pełniącej w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Sekretarza Miasta i Gminy (...) za odpowiedzialną na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy, polegające na dokonaniu w dniu 24 września 2012 r. wydatku w wysokości 48 792,00 zł, tj. powyżej wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2012 r. Plan w rozdziale 80110 § 2590 na dzień 24 września 2012 r. wynosił 281 890,00 zł, a wykonane we wskazanej podziałce klasyfikacji budżetowej wydatki wynosiły 262 364,00 zł. Powyższe spowodowało przekroczenie planu wydatków o kwotę 29 266,00 zł. Rzecznik wniósł o ukaranie Obwinionej karą upomnienia.

We wniosku Rzecznik zarzucił obojgu Obwinionym działanie z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt. 3 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., dalej zwanej ufp). Wskazał jednocześnie, iż wydatki objęte wnioskiem zatwierdzili do wypłaty Obwinieni, którzy posiadali skuteczne upoważnienia do dokonywania wydatków.

RKO, po przeprowadzeniu w dniu 30 grudnia 2013 r. rozprawy, przy udziale stron oraz pełnomocnika Obwinionych, orzeczeniem sygn. akt DB-0965/83/13, uznała w ww. zakresie przedmiotowym, objętym wnioskiem o ukaranie, odpowiednio: (...), pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Burmistrza (...) winnym popełnienia czynu, polegającego na dokonaniu wydatków powyżej wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2012 r., tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 ustawy, wymierzając Obwinionemu karę upomnienia oraz (...), pełniącą w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Sekretarza Miasta i Gminy (...) winną popełnienia czynu, polegającego na dokonaniu wydatków powyżej wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2012 r., tj. winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ustawy wymierzając karę upomnienia.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO w pierwszej kolejności przytoczyła ustalenia Rzecznika i dokonaną przez Rzecznika ocenę strony przedmiotowej i podmiotowej naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Następnie ustaliła zasady orzekania, tj. w oparciu o brzmienie art. 11

ustawy z dnia orzekania, mając na względzie normę wynikającą z art. 24 ustawy i przedmiot sprawy, związany z dokonywaniem wydatków w 2012 r. a zatem m.in. w okresie przed wejściem w życie z dniem 11 lutego 2012 r. nowelizacji ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dokonanej ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 240, poz. 1429).

W stosunku do (...), RKO, na podstawie zebranego materiału dowodowego podniosła, iż Obwiniony, pełniąc funkcję Zastępcy Burmistrza i dokonując określonych wydatków, skupiał się na ich aspekcie rzeczowym (materialnym), pozostawiając kwestie ich poprawności i zgodności z zasadami gospodarki finansowej podległym pracownikom. W ocenie RKO, Obwiniony w tym zakresie nie zachował należytej ostrożności wymaganej na pełnionym stanowisku - poprzestając na bezkrytycznym przyjęciu, iż wprowadzone procedury zapewniają przestrzeganie zasad dokonywania wydatków, a opatrzone pieczętkami i podpisami pracowników dokumenty finansowe nie wymagają z jego strony żadnej weryfikacji dotyczącej strony finansowej. Z tych względów, podniesione przez Obwinionego okoliczności popełnienia zarzuconych czynów, nie stanowiły, w ocenie RKO, podstawy do zwolnienia Obwinionego od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. RKO wskazała, iż osoba której powierzono określone obowiązki i uprawnienia w zakresie gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, przyjmując w ten sposób także pełną odpowiedzialność związaną z wykonywaniem tych obowiązków, zobligowana jest do dołożenia odpowiedniej staranności aby zadania te realizować zgodnie z obowiązującymi przepisami. Odpowiednie monitorowanie, oparte o zasadę ograniczonego zaufania, wywiązywania się pracowników Urzędu z obowiązków, pozwoliłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jak podkreślono w orzeczeniu, wina zachodzi wówczas, gdy sprawcy naruszenia można postawić zarzut popełnienia czynu zabronionego, przy czym zarzut ten oparty jest na możliwości dania posłuchu normie prawnej, tj. przepisom art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 254 ust. 3 ufp.

W odniesieniu do (...), RKO podkreśliła bezsporność zarzuczonego czynu, związanego z dokonaniem w dniu 24 września 2012 r. wydatku w wysokości 48 792,00 zł, powodującego przekroczenie planu wydatków w rozdziale 80110 § 2590 o kwotę 29 266,00 zł. Wskazała, w nawiązaniu do wyjaśnień Obwinionej w przedmiocie dokonywania zatwierdzenia wydatków po uprzednim podpisaniu dokumentu przez pracowników Urzędu zgodnie z obowiązującą w tym zakresie procedurą, iż Obwiniona posiadała pełną wiedzę o tym, że wydatek w kwocie 48 792,00 zł nie mieści się w kwocie limitu obowiązujących na ten dzień wydatków określonych w uchwale budżetowej jednostki. Wskazano, iż na rozprawie Obwiniona potwierdziła fakt posiadania w dniu 24 września 2012 r. wiedzy o planowanych na dzień następnny, tj. 25 września 2012 r. zmianach w budżecie Rady Miejskiej w (...). Wobec powyższego RKO, biorąc również pod uwagę doświadczenie Obwinionej związane ze znajomością zasad gospodarki finansowej wynikające z uprzednią pracą na stanowisku audytora w Urzędzie wskazała, iż Obwiniona miała możliwość zachowania się zgodnie z zasadami określonymi art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp oraz art. 254 pkt 3 ufp przy dołożeniu odpowiedniej staranności.

Wymierzając każdemu z Obwinionych karę upomnienia, RKO podniosła w stosunku do każdego z nich, iż wymierzana kara jest adekwatna do stopnia szkodliwości dla finansów publicznych tego naruszenia, stopnia winy oraz to, że winna ona spełnić cel zapobiegawczy i dyscyplinujący wobec Obwinionych.

Pismem z dnia 31 stycznia 2014 r., pełnomocnik Obwinionych złożył odwołanie od ww. orzeczenia RKO. Przedmiotowemu orzeczeniu zarzucił naruszenie:

- art. 19 ust 2 ustawy poprzez uznanie winy Obwinionych za popełnione naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
 - art. 28 ust. 1 i 3 ustawy, poprzez uznanie, że czyny Obwinionych, zważywszy na sposób i okoliczności popełnienia naruszają dyscyplinę finansów publicznych i w konsekwencji niezastosowanie art. 78 ust. 1 pkt 2 lub pkt 7 w związku z ust. 3 ustawy,
 - z ostrożności, art. 33 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 36 ustawy poprzez ich niezastosowanie,
- W związku z zakresem przedmiotowym zarzutów Pełnomocnik wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcia, co do istoty sprawy, tj. uniewinnienie obojga Obwinionych od zarzutów ewentualnie o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez RKO.

W uzasadnieniu odwołania Pełnomocnik podniósł m.in., iż żadne z Obwinionych nie miało świadomości, że, zatwierdzając do wypłaty konkretne wydatki, dokonuje tego z przekroczeniem planu finansowego jednostki. Więcej, mimo dołożenia należytej staranności, wymaganej od osoby dokonującej wydatków, takiej świadomości Obwinieni, oceniając sprawę racjonalnie, mieć nie mogli i dlatego doszło do naruszeń, czego nie udało się uniknąć. Zgodnie z twierdzeniami Pełnomocnika, opracowane w Urzędzie Miejskim w (...) procedury obiegu i kontroli dokumentów finansowych, mające zapewnić dokonywanie wydatków w sposób prawidłowy, zwłaszcza zgodnie z planem finansowym, rozdzielanie funkcji skarbnika i głównego księgowego, któremu powierzono m.in. dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym - miało zminimalizować ryzyko powstania błędu lub niedopatrzenia. Pełnomocnik podniósł, iż każdy rachunek jest sprawdzany pod względem m.in. zgodności z planem finansowym, dokonania właściwej dekretacji przez kilka osób w tym pracownika i naczelnika wydziału merytorycznego, pracownika wydziału finansowego, skarbnika i głównego księgowego. W szczególności w zakresie zgodności z planem finansowym, każdy dokument badany jest, co najmniej przez naczelnika wydziału merytorycznego i głównego księgowego. Z tego też względu, Pełnomocnik w odwołaniu podważył twierdzenia RKO odnoszące się do braku zachowania należytej staranności wymaganej na pełnionym stanowisku, zwłaszcza, że jak podniósł RKO nie wskazała, jakie to miałyby być konkretne działania, by w tych lub podobnych przypadkach uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Odnosząc się do wskazanej w orzeczeniu zasady ograniczonego zaufania, Odwołujący wskazał brak ustosunkowania się przez RKO w orzeczeniu do tego pojęcia a ponadto przedstawił zestawienie liczbowe rachunków i ich wartość zatwierdzone przez Obwinionych w dniach, w których doszło do naruszenia. Pełnomocnik podniósł również fakt, iż zatwierdzone do wypłaty rachunki zostały poddane kwalifikacji wstępnej, co musi rzutować na zakres odpowiedzialności Obwinionych, w szczególności jak podniósł w związku z art. 18b ustawy. W stosunku do Obwinionej (...) wskazał, iż podniesione w skarżonym orzeczeniu argumenty RKO o świadomym działaniu przez Obwinioną w dniu 24 września 2012 r., co do przekroczenia planu finansowego z uwagi na znajomość treści projektu uchwały nowelizującej budżet, są chybione.

Zaskarżone orzeczenie, zdaniem Odwołującego, w żaden sposób nie odnosi się do stopnia szkodliwości czynów Obwinionych dla finansów publicznych. RKO wymierzyła Obwinionym karę upomnienia zgodnie z żądaniem wniosku o ukaranie. Na uzasadnienie tego stanowiska dość lakonicznie podała, że „wymierzona kara upomnienia jest adekwatna do stopnia szkodliwości dla finansów publicznych tego naruszenia, stopnia winy oraz to, że winna ona

spełniać cel zapobiegawczy i dyscyplinujący”. Żadne z tych określeń, będących powieleniem treści art. 33 ust. 1 ustawy, nie zostało wyjaśnione w kontekście okoliczności niniejszej sprawy. Nie ulega też wątpliwości, że, zdaniem Pełnomocnika Obwinionych, RKO nie wzięła pod uwagę czynników wskazanych w art. 33 ust. 2 ustawy, a zwłaszcza dotychczasowego sposobu wywiązywania się Obwinionych z obowiązków służbowych oraz zachowania po dokonaniu naruszenia.

Po przeprowadzeniu w dniu 24 marca 2014 r. rozprawy przy udziale Pełnomocnika Odwołujących oraz Z-cy Głównego Rzecznika, na podstawie zebranego materiału dowodowego ujętego w aktach sprawy, Główna Komisja Orzekająca (dalej zwana GKO) postanowiła uchylić orzeczenie w zaskarżonej części i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania.

Stosownie do brzmienia art. 145 ust. 1 ustawy GKO rozpoznała odwołanie na podstawie materiału dowodowego zebranego przez RKO oraz dokumentów dołączonych do odwołania. W ocenie GKO, materiał dowodowy zebrany w sprawie przez RKO powinien w przedmiotowej sprawie podlegać ponownej weryfikacji. Gwarantowana przez ustawodawcę zasada dwuinstancyjności postępowania, w odniesieniu do wątpliwości GKO w zakresie kompletności zgromadzonego materiału dowodowego, wypełnienia przez RKO formalnych wymogów orzeczenia oraz podniesionych przez Pełnomocnika w odwołaniu okoliczności, powinna znaleźć odzwierciedlenie w ponownym postępowaniu. Powyższe umożliwi szeroko rozumianą kontrolę instancyjną orzeczenia również przy udziale osób, których orzeczenie dotyczy.

Kontrola instancyjna orzeczenia doprowadziła GKO w pierwszej kolejności do konieczności wskazania RKO obowiązku określenia w sentencji orzeczenia (części rozstrzygającej) naruszonych przepisów prawa materialnego, z którymi to RKO wiąże nieprawidłowe działania Obwinionych, skutkujące popełnieniem czynu, o którym mowa w art. 11 ustawy. Jakkolwiek w uzasadnieniu orzeczenia powołano art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 254 pkt 3 up (art. 137 ust. 2 pkt 3 ustawy), to część rozstrzygająca powinna zawierać obligatoryjne elementy, wskazane enumeratywnie w art. 135 ust. 2 ustawy, w tym m.in. określenie naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy określającego to naruszenie.

Słusznie podnosi Odwołujący, iż orzeczenie RKO nie odnosi się do oceny stopnia szkodliwości czynów Obwinionych dla finansów publicznych, w kontekście art. 28 ustawy. Jakkolwiek w orzeczeniu RKO stwierdziła, iż wymierzona każdemu z Obwinionych kara upomnienia „jest adekwatna do stopnia szkodliwości dla finansów publicznych tego naruszenia”, to jednak nie ocenia w sposób jednoznaczny stopnia szkodliwości przy uwzględnieniu wytycznych, o których mowa w art. 28 ust. 2 ustawy. Jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie sygn. akt V SA/Wa 1197/11 z 27 października 2011 r. (Biuletyn Orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nr 1/2012, poz. 13), komisje orzekające powinny oceniać zasadność podjętego rozstrzygnięcia z punktu widzenia ewentualnego naruszenia art. 28 ustawy poprzez jego niezastosowanie. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy RKO powinna, zatem to uzupełnić.

Bezsprzecznie ocena stopnia szkodliwości czynu ma również istotne znaczenie w kontekście wymierzonych w przedmiotowej sprawie Obwinionym kar upomnienia i dyrektyw jej wymiaru zawartych m.in. w art. 35 ustawy. Zgodnie z brzmieniem cyt. przepisu, karę upomnienia można wymierzyć w szczególności w przypadku, gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny.

GKO, uwzględniając treść środka zaskarżenia, to jest zarzutu braku wyjaśnienia określeń powołanych w orzeczeniu za art. 33 ust. 1 ustawy w kontekście okoliczności sprawy oraz

braku uwzględnienia czynników wskazanych w art. 33 ust. 2 ustawy, wskazuje, iż subiektywne przesłanki wymiaru kary określono w art. 33 ust. 1 ustawy. Zgodnie z ww. przepisem organ orzekający wymierza karę według swojego uznania, w granicach określonych w ustawie, uwzględniając stopień szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, stopień winy, a także cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego. Ponadto, zgodnie z art. 33 ust. 1a-3 ustawy, wymierzając karę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wywołujące skutki finansowe, organ orzekający bierze pod uwagę również relację wysokości skutku finansowego do:

- 1) wysokości kwoty wydatków albo kosztów określonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych lub wysokości kwoty środków publicznych przekazanych do wykorzystania lub dysponowania w roku budżetowym podmiotowi niezaliczanemu do sektora finansów publicznych.
- 2) Wymierzając karę, organ orzekający uwzględnia motywę i sposób działania, okoliczności działania lub zaniechania, jak również właściwości, warunki osobiste osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jej doświadczenie zawodowe, sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych oraz zachowanie po naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Wszystkie okoliczności wpływające na wymiar kary uwzględnia się tylko, co do osoby, której dotyczą.

Unormowane przez ustawodawcę dyrektywy wymiaru kary powinny znaleźć odzwierciedlenie bezwzględnie w uzasadnieniu orzeczenia. Zgodnie, bowiem z art. 137 ust. 2 pkt 4 ustawy, orzeczenie wymaga przytoczenia okoliczności, które skład orzekający miał na względzie przy wymierzaniu kary. Odróżnić przy tym należy kwestie obowiązków RKO odnoszących się do realizacji przytoczenia w uzasadnieniu orzeczenia okoliczności wpływających, zdaniem RKO, na wymiar kary od wyczerpania w uzasadnieniu innych obowiązków warunkujących prawidłowość formalną i merytoryczną orzeczenia, wskazanych w art. 137 ust. 2 pkt 1-3 ustawy, a to odnoszących się np. do wskazania faktów i okoliczności, które skład orzekający uwzględnił wydając rozstrzygnięcie o przypisaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obowiązek uzasadnienia orzeczenia zgodnie z wymogami art. 137 ustawy to nie tylko swoistego rodzaju formalność, ale obowiązek działania organów publicznych w sposób budzący zaufanie, wynikający z konstytucyjnej zasady państwa prawnego. W takim znaczeniu orzeczenie powinno przekonać stronę o wzięciu pod uwagę i należyтым rozważeniu wszelkich okoliczności. Niedostateczne uzasadnienie orzeczenia może wywoływać wątpliwości, co do faktu, czy komisja rzeczywiście rozważyła wszystkie istotne okoliczności sprawy, które mogą mieć wpływ na jego rozstrzygnięcie, nawet jeśli takie rozważania komisja przy orzekaniu przeprowadziła a jedynie nie znajdują one odzwierciedlenia w orzeczeniu stosownie do art. 137 ustawy. Sytuacja taka jest niedopuszczalna, zatem także ze względu na zachowanie społecznego poczucia sprawiedliwości i zaufania obywateli do prawa i pracy organów orzekających. W ocenie GKO, uzasadnienie niespełniające tych wymogów nie daje stronom możliwości ustosunkowania się do motywów wydanego rozstrzygnięcia, utrudniając im realizację prawa do odwołania się od niego oraz uniemożliwia organowi odwoławczemu dokonanie rzetelnej kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia, co przy ponownym postępowaniu powinno zostać uwzględnione.

W odniesieniu do podnoszonego przez Odwołującego braku winy Obwinionych w zarzucanych czynach oraz nieskonkretyzowania prawidłowego, zdaniem RKO, działania

Obwinionych w okolicznościach będących przedmiotem sprawy, GKO wskazuje na konieczność ustalenia przez RKO również stopnia winy, jeżeli wina zostanie Obwinionym przypisana, co powinno znaleźć z kolei odzwierciedlenie przy indywidualizacji kary. Przy ustalaniu stopnia winy należy uwzględnić winę i sposób działania sprawcy w odniesieniu do każdego popełnionego czynu, a nie generalnie w stosunku do wielu czynów wyczerpujących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 11 ustawy). Jest mało, bowiem prawdopodobne, że Obwinieni w każdym przypadku przekroczenia upoważnienia do dokonania wydatku działali z tych samych pobudek i w tych samych okolicznościach (zob. orzeczenie GKO z dnia 12 października 2006 r., DF/GKO-4900-68/85-86/06/2058).

Odnosząc się do przedmiotowych znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych w kontekście zgromadzonego materiału dowodowego, GKO wskazuje, iż w przedstawionym w orzeczeniu RKO uzasadnieniu rozstrzygnięcia nie ustosunkowano się do wskazanych w pismach Obwinionych okoliczności, w szczególności tych przedstawionych w piśmie z dnia 8 listopada 2013 r., którego treść przywołano w orzeczeniu RKO.

I tak, w szczególności, w zakresie czynu dotyczącego przekroczenia planu wydatków w rozdziale 75412 w § 3020, w związku z dokonaniem w dniu 29 sierpnia 2012 r. wydatku polegającego na wypłacie członkowi młodzieżowej drużyny pożarniczej z OSP odszkodowania w wysokości 6 800,00 zł RKO nie ustaliła, czy Obwiniony miał prawną i faktyczną możliwość wnioskowania, ewentualnie rozdysponowania ustalonej uchwałą budżetową organu stanowiącego na 2012 r. obligatoryjnie tworzonej w budżecie jednostki samorządu terytorialnego rezerwy ogólnej. Z istoty charakteru prawnego rezerwy ogólnej wynika, iż służyć ma ona właśnie elastycznemu wykonywaniu budżetu i możliwości ponoszenia wskutek jej rozdysponowania wydatków nieprzewidzianych bez konieczności zwoływania w tym celu sesji organu stanowiącego (art. 222 ust. 1 i 4 ufp). Powyższe ma istotne znaczenie dla oceny stopnia zawinienia Obwinionego (...) w kontekście podnoszonych twierdzeń o konieczności zmiany planu finansowego przez organ stanowiący w tym zakresie i przekroczeniu upoważnienia o 1 dzień w stosunku do zmienionego na sesji rady w dniu 30 sierpnia 2012 r. planu. RKO w ponownym postępowaniu powinna okoliczność tę poddać analizie i rozważyć. RKO w orzeczeniu nie odniosła się do wskazanych przez Obwinionego okoliczności, związanych z dokonaniem w dniu 20 kwietnia 2012 r. wydatku na kwotę 70,50 zł powyżej wielkości określonej planem finansowym w rozdziale 75412 § 4370. Jak wynika z wyjaśnień Obwinionego, „wydatek został zaplanowany i przewidziany do realizacji w rozdziale 75412 paragraf 4350. Po weryfikacji faktury przez Wydział Finansowo-Budżetowy dokonano zmiany klasyfikacji wydatku na rozdział 75412 paragraf 4370, na którym w dniu zmiany klasyfikacji nie było planu wydatków”. Zdaniem GKO, mając na uwadze określone w art. 11 ustawy znamiona przypisanego Obwinionemu naruszenia, konieczne jest ustalenie, czy w dacie dokonania wydatku, jego kwota oraz przedmiot (rodzaj) miały podstawę w kwotach ujętych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Naruszeniem jest, bowiem dokonanie wydatku z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego w planie finansowym, który sporządzany jest w szczególności określającej rodzaj działalności (dział i rozdział klasyfikacji) oraz rodzaj wydatku (paragraf wydatku). Stąd, zdaniem GKO, nie może być uznane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych właściwe dokonanie płatności ze środków publicznych, zgodnie z rodzajem działalności oraz rodzajem wydatku określonymi w planie, następnie niewłaściwie ujęte w ewidencji księgowej. W przedmiotowej sprawie konieczne staje się, aby RKO w sposób niebudzący wątpliwości ustaliła, czy w dacie dokonania przez Obwinionego przedmiotowych wydatków, były one zgodne, co do rodzaju z planem finansowym (kwoty ujęte w paragrafach) i związane były z określonym rodzajem

działalności (kwoty ujęte w dziale i rozdziale). Naruszenia określonego w art. 11 ustawy nie można utożsamiać z błędną księgową dekretacją wydatku, po jego poniesieniu, jeżeli wydatek taki został dokonany prawidłowo w granicach kwot wynikających z obowiązującego planu finansowego. Przesłanką uznania prawidłowości wydatku publicznego jest jego zgodność z planem finansowym, a nie jego zgodność z ewidencją księgową czy sporządzanymi sprawozdaniami. GKO wskazuje, iż, zgodnie z ugruntowanym już orzecnictwem, zakres upoważnienia do wydatkowania środków publicznych określa przeznaczenie (cel) wydatkowania środków, ich wysokości, wynikające z ustalonych planów finansowych i wielkości określonych w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej oraz terminu, do którego wydatkować można środki.

Powyższe rozważania RKO powinna również przeprowadzić w stosunku do podniesionych w wyjaśnieniach Obwinionego okoliczności o błędnej dekretacji dowodów związanych z przekroczeniem planu wydatków w rozdziale 75647 § 4100 w związku z dokonaniem wydatków w dniach 5, 9, 11 stycznia 2012 r. na kwotę odpowiednio 360,25 zł, 15 618,24 zł oraz 509,05 zł i zaplanowaniem w rozdziale 75095 § 4100 wydatków na cel związany z wynagrodzeniami związanymi z poborem opłaty targowej oraz skarbowej.

Stosownie do art. 150 ust. 2 ustawy wskazania GKO, co do dalszego postępowania są wiążące dla komisji orzekającej, której sprawę przekazano.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono, jak w sentencji.