

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Warszawa, 7 września 2023 r.

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Sławomir Franek (spr.)
Członkowie:	Członek GKO:	Patrycja Zawadzka
	Członek GKO:	Sylwester Kuchnio
Protokolant:		Danuta Gzyra

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Arkadiusza Babczuka**,

po rozpoznaniu na rozprawie 7 września 2023 r. odwołania wniesionego przez radcę prawnego Mieczysława Łopusińskiego – działającego w imieniu Obwinionej (...) – pełniącej w czasie zarzuconego jej naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) Szkoły (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie z 24 stycznia 2022 r., sygn. akt: RKO.6111.17.2021, którym to orzeczeniem Komisja I instancji uznała Obwinioną winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ust 1 uondfp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązań bez upoważnienia określonego planem finansowym na 2019 rok (...) Szkoły (...), na kwotę 27.432 zł, w tym:

1. z tytułu zlecenia nauczycielom godzin nadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw w kwocie 18.121,83 zł;
2. z tytułu dodatku za wychowawstwo przydzielone w dniu 19 października 2019 r. w kwocie 9.310,17 zł.;

czym naruszono zapisy art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych¹.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionej kary i obciążyła kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 443,45 zł.

orzeka:

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uondfp, utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

Pouczenie:

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

UZASADNIENIE

Orzeczeniem z dnia 24 stycznia 2022 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie (dalej RKO lub Komisja) uznała Obwinioną (...), będącą w czasie popełnienia zarzucanych czynów Dyrektorem (...) Szkoły (...), odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych², polegające na zaciągnięciu zobowiązań bez upoważnienia określonego planem finansowym na 2019 rok(...) Szkoły (...), na kwotę 27.432 zł, w tym:

- 1) z tytułu zlecenia nauczycielom godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw w kwocie 18.121 ,83 zł (daty czynów od 2 września 2019 r. do 17 grudnia 2019 r., wyszczególnione w treści orzeczenia RKO);
- 2) z tytułu dodatku za wychowawstwo w kwocie 9.310,17 zł (data czynu 19 października 2019 r.),

¹Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), a obecnie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 i 1273)

² Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 poz. 289 z późn. zm.) – zwana uondfp

co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych, dalej „ufp”. Komisja odstąpiła od wymierzenia Obwinionej kary za to naruszenie.

Orzeczenie to było rezultatem wniosku o ukaranie z dnia 14 lipca 2021 r.

Na podstawie materiału dowodowego oraz w trakcie rozprawy Komisja ustaliła następujący stan faktyczny. Obwiniona pełniła funkcję Dyrektora Szkoły (...), działającej jako jednostka budżetowa, od 1 września 1999 r.

Organ prowadzący Szkołę w dniu 22 maja 2019 r. zatwierdził arkusz organizacyjny szkoły ustalając 9 oddziałów, 320,97 godzin nauczycielskich bez godzin ponadwymiarowych i 17,02 etatu. Ostateczny kształt arkusza organizacyjnego zatwierdzony 7 października 2019 r. przez organ prowadzący przewidywał 9 oddziałów, 321,97 godzin nauczycielskich, w tym 0 godzin ponadwymiarowych, 17,79 etatu (dodatkowe 0,11 etatu nauczycielskiego na 2 godziny zajęć rewalidacyjnych). Środki finansowe dla szkoły zostały przyznane przez organ prowadzący w oparciu o zatwierdzony arkusz organizacyjny Szkoły.

Obwiniona występowała trzykrotnie o zmianę arkusza organizacyjnego szkoły i przyznanie dodatkowych środków, lecz wnioski powyższe nie zostały uwzględnione.

Zastępca Burmistrza (...) pismem z dnia 11 października 2019 r. przedstawił Obwinionej motywy braku dla akceptacji przedstawionych przez Obwinioną propozycji zmian arkusza organizacyjnego, wskazując, że propozycje te nie były zgodne z uchwałami Rady Miejskiej. Dotyczyło to w szczególności umieszczenia w tym planie klasy IVa i VIIb, które miały rozpocząć naukę od 1 września 2019 r. w S (...). Wskazanie uczniom S (...) miejsca realizacji obowiązku szkolnego w S, na podstawie uchwały Rady Miejskiej, nie zostało zaakceptowane przez Obwinioną. Doprowadziło to do powstania zobowiązań Szkoły wynikających z niewypłaconych wynagrodzeń z tytułu godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw oraz niewypłaconego dodatku funkcyjnego z tytułu wychowawstwa dla nauczycieli, co zostało ujawnione w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za rok 2019, w dziale 801, rozdziale 80101 oraz sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzonym na koniec IV kwartału 2019 r.

Fakt niewypłacania należnego wynagrodzenia nauczycielom potwierdziła kontrola Państwowej Inspekcji Pracy (...), wskazując z imienia i nazwiska uprawnionych nauczycieli

oraz liczbę godzin z tytułu przepracowanych godzin ponadwymiarowych i zastępstw. Z tego tytułu Obwiniona otrzymała ostrzeżenie zgodnie z art. 41 ustawy Kodeks wykroczeń³ nałożone przez Inspektora Pracy.

Komisja stwierdziła, że zlecając nauczycielom nadgodziny ponadwymiarowe oraz godziny doraźnych zastępstw Obwiniona, jako Dyrektor Szkoły (...), wydała dyspozycję zapłaty ze środków publicznych należnych wynagrodzeń nauczycielom, przekraczając tym samym limit ustalony we właściwej podziałce klasyfikacji budżetowej planu finansowego, który to limit wyznaczał zakres upoważnienia do dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań. W konsekwencji w dziale 801, rozdziale 80101, 64010 zaciągnięte zostały zobowiązania w kwocie 27.432 zł, podczas gdy plan finansowy szkoły nie zabezpieczał środków na ten cel.

Obrońca Obwinionej na rozprawie stwierdził, że jeżeli chodzi o godziny doraźnych zastępstw to jest to powszechna praktyka, a cykl nauczania wymaga, aby opiekę dzieciom zapewnić. Podobnie jest z godzinami ponadwymiarowymi, bo zdarzają się sytuacje, że brak jest nauczycieli posiadających określone kwalifikacje do prowadzenia danego przedmiotu i w związku z tym Dyrektor występuje do organu prowadzącego o zwiększenie środków. W tym przypadku Dyrektor też wystąpiła do organu prowadzącego, ale z nieznanых powodów Burmistrz Miasta i Gminy nie przekazał wniosku do Rady.

Zarówno Obwiniona w skierowanym do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych 20 lipca 2021 r. piśmie, jak też obrońca złożyli wniosek dowodowy o wystąpienie do Rady (...) z zapytaniem, czy w 2019 r. do Rady (...) wpłynął wniosek Dyrektora Szkoły (...) o zmianę planu finansowego i zwiększenie środków. Jeżeli tak to kiedy, jakiej kwoty środków dotyczył i jakie było jego uzasadnienie.

Obrońca w dniu rozprawy złożył drugi wniosek o przeprowadzenie dowodu z przesłuchania Przewodniczącego Rady (...) na okoliczność wykazania, że Rada dysponowała środkami na zabezpieczenie zobowiązań finansowych szkoły.

Komisja na podstawie art. 89 ust. 3 pkt 3 uondfp oddaliła te wnioski dowodowe uznając, iż dowody powyższe są nieprzydatne do stwierdzenia danej okoliczności. Komisja

³ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 281 z późn. zm.) – zwanej dalej KW

stwierdziła, iż adresatem tych wniosków, w świetle obowiązujących przepisów, jest Burmistrz, a nie Rada (...).

W tym miejscu Komisja podkreśliła, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu Gminy (wójt, burmistrz).

Po podjęciu uchwały budżetowej przez Radę Burmistrz w terminie nie dłuższym niż 21 dni przekazuje informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków podległym jednostkom. Jednostki te są zobowiązane dostosować projekty planów finansowych do uchwały budżetowej. Wszelkie zmiany uchwały budżetowej zachowują tą samą procedurę, a mianowicie inicjatywa zmiany uchwały budżetowej w ciągu roku należy do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego i to do Burmistrza (...) należało rozpatrzenie wniosku o zwiększenie wydatków na wynagrodzenia w Szkole (...), o które wnosiła Dyrektor tej szkoły. Skoro Burmistrz nie wystąpił do Rady (...) z inicjatywą zwiększenia wydatków na wynagrodzenia w dziale „Oświata” (dział 801, rozdział 80101 64010) oznacza to, iż Burmistrz (...) uznał je za wystarczające dla zrealizowania zadań szkolnych określonych w zatwierdzonym arkuszu organizacyjnym Szkoły na rok szkolny 2019/2020.

Komisja zwróciła uwagę, że wspomniana przez Obwinioną i Obrońcę uchwała Rady (...) z dnia 28 maja 2019 r. uchylała obowiązek realizacji nauki dla uczniów kl. IVa i VIIb w nowej szkole - (...), ale nie oznaczało to, że miejscem realizacji obowiązku szkolnego dla uczniów tych oddziałów stała się (...) Szkoła (...), albowiem zgodnie z treścią tej uchwały o miejscu realizacji obowiązku szkolnego mogli decydować rodzice.

Jak wynika z korespondencji znajdującej się w aktach sprawy o woli rodziców poinformowano w piśmie z dnia 26 sierpnia 2019 r. skierowanym przez Dyrektora Szkoły (...), w którym wskazano, że 17 uczniów klasy IV i 9 uczniów klasy VII będzie realizowało obowiązki w (...) Szkole (...).

Z protokołu kontroli problemowej przeprowadzonej w dniach 10-12 września 2019 r. w (...) Szkole (...) wynika, że liczba uczniów na dzień 2 września 2019 r. wyniosła 142. Z aneksu nr 2 złożonego do organu prowadzącego 5 września 2019 r. Obwiniona wskazała liczbę uczniów 178.

Z powyższego wynikało, iż nie było podstaw do zwiększenia liczby oddziałów w szkole nr 1 oraz godzin ponadwymiarowych, gdyż liczba uczniów uległa znacznemu zmniejszeniu.

Tym samym nie było podstaw do zmiany (zwiększenia) planu finansowego jednostki, gdyż organ prowadzący w dniu 16 września 2019 r. zatwierdził arkusz organizacyjny szkoły (aneks nr 2) ustalając 9 oddziałów, 319,97 godzin nauczycielskich, 0 godzin ponadwymiarowych oraz 17,68 etatu. Z opinii o sposobie wywiązywania się z obowiązków służbowych w czasie pełnienia funkcji Dyrektora (...) Szkoły (...) przez Obwinioną wynika, że cyt. „(...) W dniu 1 października 2019 r. organ prowadzący wydał Pani Dyrektor (...) polecenie służbowe dostosowania organizacji i funkcjonowania szkoły do zatwierdzonego arkusza organizacyjnego, a także wprowadzenie prawidłowych danych do Systemu Informacji Oświatowej. Wobec faktu nie wykonania ww. polecenia organ prowadzący wydał ostateczne polecenie służbowe w dniu 11 października 2019 r. Polecenia tego również Pani Dyrektor nie wykonała i nie dostosowała organizacji pracy szkoły do zatwierdzonego arkusza organizacyjnego szkoły co było przyczyną nałożenia kary porządkowej nagany na piśmie z dnia 4 listopada 2019 r. (...)„

Komisja podkreśliła, iż kierownik jednostki — Dyrektor Szkoły dysponując środkami w planie finansowym szkoły na dany rok budżetowy powinien mieć pełną świadomość, że środki te stanowią nieprzekraczalny limit wydatków i zaciąganych zobowiązań łącznie w danym roku budżetowym.

Wyznaczony limit wydatków ponoszonych w roku budżetowym ma charakter wiążący nie tylko w zakresie ustalonej w nim wartości wydatków ogółem. Art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp wskazuje, że wydatki ponoszone są na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

W ustalonym stanie faktycznym i prawnym Komisja stwierdziła, że Obwiniona naruszyła zasady wynikające z art. 261 w zw. z art. 46 ust. 1 ufp, co implikuje spełnieniem dyspozycji art. 15 ust. 1 uodnfp, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Rozpatrując stopień zawinienia Obwinionej Komisja stwierdziła, iż Obwiniona miała możliwość takiego zachowania, które w konsekwencji pozwoliłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wystarczyło zaciągać zobowiązania i dokonywać wydatków zgodnie z planem finansowym jednostki i zatwierdzonym arkuszem organizacyjnym szkoły.

Dokonując oceny stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych Komisja wzięła pod uwagę wagę naruszonych obowiązków przez Obwinioną jako kierownika jednostki i uznała, iż stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest większy niż znikomy, tym samym Komisja nie znalazła podstaw do zastosowania art. 28 uondfp, jak również nie znalazła przesłanek do uwzględnienia wniosku Obrońcy o uniewinnienie lub umorzenie postępowania. Komisja uznała, że w tym konkretnym przypadku działania podejmowane przez Panią Dyrektor nie były zgodne z przepisami prawa i naruszyły ład finansów publicznych.

Przy wymiarze kary RKO uwzględniła dyrektywy zawarte w art. 33 ust. 2 uondfp, a którego wynika, że organ orzekający uwzględnia motywy 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.

Na wymiar kary miały wpływ zarówno okoliczności obciążające jak i łagodzące. Jako okoliczności obciążające postawę Obwinionej Komisja uznała m. in. bezprawność działania w zakresie stosowania ufp. Wzięła również pod uwagę wagę naruszonych przepisów, opinię o sposobie wywiązywania się z obowiązków służbowych, staż na zajmowanym stanowisku, a w związku z tym posiadanie w tym względzie odpowiedniego doświadczenia.

Do okoliczności łagodzących zaliczono dotychczasową niekaralność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, kwotę zobowiązań podjętych bez upoważnienia, działanie w szczególnych warunkach oraz fakt rezygnacji z zajmowanego stanowiska i przejścia na emeryturę.

Regionalna Komisja Orzekająca na podstawie art. 36 ust. 1 uondfp odstąpiła od wymierzenia Obwinionej kary uznając, iż samo postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów

publicznych będzie adekwatne do rodzaju i stopnia zawinienia w przestawionej sprawie, a także spełni cele w zakresie indywidualnego i społecznego oddziaływania.

Od tego orzeczenia odwołanie złożył obrońca obwinionej zarzucając orzeczeniu naruszenie przepisów prawa procesowego, a mianowicie art. 80 ust. 1, art. 87 oraz 89 ust. 1 uoandfp, przez bezpodstawne uznanie, że zawnioskowane przez obwinioną dowody nie mają znaczenia w sprawie, co w konsekwencji doprowadziło do jednostronnej oceny dowodów i wydania orzeczenia w oparciu o niepełny materiał dowodowy. Obrońca zarzucił również orzeczeniu bezzasadne uznanie, że działanie obwinionej wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 15 ust. 1 uoandfp. Wskazał, że jedną z przyczyn zlecenia godzin ponadwymiarowych i przyznania przez obwinioną dodatku za wychowawstwo była uchwała Rady (...) z dnia 28 maja 2019 r. nr (...) zmieniająca uchwałę nr (...) z dnia 29 marca 2017r wskazującą uczniom Szkoły (...) miejsce realizacji obowiązku szkolnego w (...) Szkole (...). Uchwała nr (...) uchylając stosowne postanowienia uchwały nr (...) wskazywała Szkołę (...) jako miejsce realizacji obowiązku szkolnego dla dwóch roczników uczniów. Obwiniona jako Dyrektor Szkoły (...), aby zapewnić wykonanie uchwały, utworzyła w szkole dwa nowe oddziały, co skutkowało obowiązkiem przydzielenia w nich wychowawstwa, a także godzin ponadwymiarowych. Obrońca wskazał, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. prawo oświatowe organem prowadzącym szkołę jest jednostka samorządu terytorialnego (art. 4 pkt 16). W przypadku gminy z organem władczym gminy jest jej rada, a nie wójt czy burmistrz. Obrońca stwierdził, że skoro Rada (...) podjęła uchwałę wskazującą miejsce wykonywania obowiązku szkolnego przez część uczniów, to powinna zapewnić środki na jej realizację. Zgłoszone wnioski zmierzały do wykazania, że środki takie były zapewnione, a do zmiany planu finansowego szkoły oraz przyznania niezbędnych na ten cel środków nie doszło wyłącznie wobec niezrozumiałej postawy Burmistrza (...), który nie przekazał wniosków obwinionej do Rady. Okoliczność powyższa miała istotne znaczenie w sprawie, bowiem zwiększenie środków i zmiana planu finansowego szkoły eliminowała bezprawność działania obwinionej.

Zdaniem obrońcy odmowa przeprowadzenia omawianych dowodów spowodowała, że materiał dowodowy jest niepełny, nie wyjaśnia wszystkich okoliczności sprawy a jego ocena jednostronna, korzystna jedynie dla oskarżyciela.

Obrońca dodatkowo wskazał, że zarówno godziny doraźnych zastępstw jak i godziny ponadwymiarowe należą do specyfiki działalności szkoły. W przypadku godzin doraźnych zastępstw sama nazwa wskazuje, że są one przydzielane ad hoc, w razie potrzeby i nie można ich wcześniej zaplanować. Szkoła musi zapewnić realizację planu nauczania. Każda nieobecność nauczyciela prowadzącego zajęcia z określonego przedmiotu (spowodowana np. chorobą, wypadkami losowymi) powoduje konieczność „doraźnego zastępstwa”.

Po stronie finansowej rodzi to obowiązek wypłaty dwóch wynagrodzeń — dla nauczyciela nieobecnego (o ile nieobecność jest usprawiedliwiona) jak i dla nauczyciela zastępującego. Liczby tych godzin nie można wcześniej przewidzieć, a wydatków z tego tytułu zamieścić w planie finansowym szkoły.

Przyznawanie godzin ponadwymiarowych wynika z obowiązku realizacji zajęć z określonego przedmiotu nauczania przez nauczyciela posiadającego stosowane kwalifikacje. Z tego powodu nauczyciele posiadający kwalifikacje do prowadzenia zajęć z niektórych przedmiotów, co do których występuje deficyt na rynku pracy, mają przydzielane godziny ponadwymiarowe. Jest to, według Obrońcy, powszechna dopuszczalna praktyka, wynikająca z konieczności zapewnienia realizacji programu nauczania. W każdym przypadku następuje zmiana planu finansowego w celu zapewnienia środków przez organ prowadzący szkołę na realizację programu nauczania i zajęć dodatkowych. Bez takich zmian niemożliwe byłoby zapewnienie prawidłowej realizacji programu nauczania i funkcjonowania szkoły. W tym kontekście również istotne znaczenie miało przeprowadzenie wnioskowanych przez Obwinioną dowodów.

Przedstawione powyżej okoliczności uzasadniają, zdaniem Obrońcy, twierdzenie, że Obwiniona nie dopuściła się naruszenia dyscypliny finansów publicznych stypizowanej w art. 15 ust. 1 uoondfp. Działała bowiem w celu wykonania podstawowego obowiązku szkoły jakim jest realizacja programu nauczania. W przypadku, gdy wiązało się to z koniecznością zwiększenia wydatków na wynagrodzenia nauczycieli składała stosowne wnioski o zwiększenie przyznanych środków i zmianę planu finansowego. Jedynym organem uprawnionym do przyznania dodatkowych środków, a w konsekwencji zmian w planie finansowym była Rada (...). Z nieznanym Obwinionej i niezrozumiałych powodów złożone wnioski nie zostały przekazane Radzie przez Burmistrza Miasta i Gminy.

Wobec powyższego Obrońca wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie Obwinionej od popełnienia zarzucanych jej czynów lub uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Regionalnej Komisji Orzekającej.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: „GKO”), rozpatrując odwołanie zważyła, co następuje.

GKO w pierwszej kolejności dokonała oceny stanu prawnego obowiązującego w czasie zarzucanego czynu i w czasie orzekania. Przepis art. 24 ust. 1 uondfp nakazuje by rozpoznając i oceniając popełniony czyn stosować przepisy ustawy obecnie obowiązującej, chyba że przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu były względniejsze dla sprawcy. Do oceny czynów będących przedmiotem niniejszego postępowania, GKO postanowiła stosować przepisy obowiązujące w dniu orzekania, uznając iż przepisy obowiązujące w dacie zarzucanych czynów nie są względniejsze dla Obwinionej.

Odnosząc się do treści złożonego odwołania GKO podkreśliła, że istotą naruszenia określonego w art. 15 ust. 1 uondfp jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. GKO potwierdziła ustalenia RKO, że w przedmiotowej sprawie Obwiniona zlecając nauczycielom godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw w kwocie 18.121,83 zł oraz przydzielając dodatki za wychowawstwo w kwocie 9.310,17 zł zaciągnęła zobowiązania, które nie mieściły się w planie finansowym szkoły, którą kierowała, gdyż kwoty zapisane w tym planie finansowym w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej określały dopuszczalny limit możliwych do zaciągnięcia zobowiązań.

Zapisanie w planie finansowym jednostki konkretnej kwoty wydatków w określonej podziałce klasyfikacji budżetowej przesądza zarówno o kierunkach, jak i o zakresie działalności rzeczowej w obrębie roku budżetowego. Tym samym nie można zaciągać zobowiązań przekraczających wysokość planu bądź zobowiązań, które w planie w ogóle nie zostały przewidziane. Plan finansowy wydatków jednostki jest nie tylko limitem wydatków na dany rok, lecz także limitem zobowiązań, w granicach którego dopuszczalne jest ich

zaciąganie⁴ (. Wynika to wprost z treści art. 261 ufp, zgodnie z którą kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Wskazać przy tym należy, że zaplanowanie zbyt małych wydatków na pokrycie zobowiązań nie upoważnia kierownika jednostki do działań niezgodnych z zasadami wykonywania budżetu⁵.

Odnosząc się do wskazanej w odwołaniu kwestii oddalenia przez RKO wniosków dowodowych o wystąpienie do Rady (...) z zapytaniem dotyczącym złożenia przez Obwinioną wniosku do Rady o zmianę planu finansowego oraz przesłuchania Przewodniczącego Rady (...) na okoliczność dysponowania przez Radę środkami na zabezpieczenie zobowiązań szkoły, GKO podzieliła argumentację RKO w tym zakresie. Kluczową kwestią będącą przedmiotem niniejszej sprawy jest bowiem niebudzący wątpliwości fakt, że w planie finansowym szkoły na dzień zaciągnięcia wskazanych zobowiązań nie było przewidzianych na nie środków i Obwiniona, jako kierownik jednostki, miała tego świadomość. Zasady gospodarki finansowej jednostek budżetowych są określone w ufp, a Obwiniona jako długoletni kierownik jednostki dysponowała wiedzą o tych zasadach. Składając wniosek o zmianę planu finansowego, który nie został zaakceptowany przez Burmistrza, była zobowiązana do prowadzenia gospodarki finansowej szkoły w oparciu o obowiązujący plan. RKO słusznie zauważyła, że to zarząd jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku gminy (...) - Burmistrz) ma inicjatywę budżetową (co wynika z treści art. 233 ufp oraz art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym). Oznacza to, że na nim spoczywa odpowiedzialność za takie kształtowanie budżetu, które umożliwia realizację zadań samorządowych. W sytuacji, gdy wniosek Obwinionej nie został przez Burmistrza skierowany do Rady, Obwiniona nie miała podstawy do samodzielnego decydowania o zaciągnięciu zobowiązań, skoro środki na pokrycie tych zobowiązań nie były uwzględnione w planie finansowym szkoły. Wobec powyższego złożone wnioski dowodowe nie mogły przydać się w stwierdzeniu okoliczności związanych z zaciągnięciem przedmiotowych zobowiązań, bowiem z już zebranego materiału dowodowego te okoliczności były Komisji znane i nie budziły

⁴ Orzeczenie GKO z dnia 23 stycznia 2020 r. BDF1.4800.86.2019

⁵ orzeczenie GKO z 21 listopada 2005 r., DF/GKO/Odw.-53/69-70/2005/462 oraz orzeczenie NSA z 12 czerwca 2003 r., III SA 305/01

wątpliwości. Zdaniem GKO, podniesiony przez Obrońcę w odwołaniu wobec orzeczenia RKO zarzut jednostronnej oceny dowodów i wydania orzeczenia w oparciu o niepełny materiał dowodowy jest więc bezpodstawny.

Dodatkowym argumentem świadczącym, zdaniem GKO, o pogłębionej analizie dowodów przez RKO są jej rozważania w zakresie wymiaru kary. RKO zwróciła bowiem uwagę nie tylko na okoliczności obciążające, ale także na okoliczności łagodzące, wśród których wskazała m. in. na działanie Obwinionej w szczególnych warunkach. Skutkowało to ostatecznie odstąpieniem od wymierzenia kary.

GKO podziela przy tym stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, który podczas rozprawy przed GKO, stwierdził, że RKO wykazała się nadmierną łagodnością w ocenie postawy Obwinionej. GKO zwraca bowiem uwagę, że naruszenie dyscypliny finansów z art. 15 uondfp charakteryzuje się wysokim stopniem szkodliwości dla finansów publicznych, zwłaszcza gdy - tak jak w rozpoznawanej sprawie, kierownik jednostki działa wbrew zaleceniom uprawnionych organów. Ich naruszenie jest szkodliwe dla ładu finansów publicznych ze względu na naruszenie zasady planowości jako podstawowej zasady rządzącej finansami publicznymi⁶.

Biorąc powyższe pod uwagę, GKO orzekła, jak w sentencji.

⁶ Orzeczenie GKO z dnia 14 grudnia 2015 r., BDF1.4800.139.2015