

ORZECZENIE

GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 8 marca 2021 r.

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

Przewodniczący:	Z-ca Przewodniczącego GKO:	Michał Jędrzejczyk (spr.)
Członkowie:	Z-ca Przewodniczącego GKO:	Wojciech Robaczyński
		Katarzyna Ronikier-Dolańska
	Członek GKO:	

Protokolant: **Paweł Matusiak**

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 8 marca 2021 r., odwołania wniesionego przez Obrońcę Obwinionego (...) – zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach z dnia 1 października 2020 r. sygn. akt: KDF.7120.23.2020, w zakresie, w którym Komisja Orzekająca uznała (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie czynów określonych:

- 1) w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289), zwanej uondfp, polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w związku z wykazaniem w kwartalnym jednostkowym sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych sporządzonym w dniu 16.02.2017 roku według stanu na koniec IV kwartału 2016 roku, (korekta Nr 1, jak niżej):
 - a) w poz. N2.1 „pożyczki krótkoterminowe” wykazano kwotę 0,00 zł pomimo, iż jednostka posiadała na dzień 31.12.2016 r. należności w kwocie 800,00 zł z tytułu sprzedaży na raty uregulowane w styczniu 2017 r. i wynikają z ewidencji - saldo Wn konta 221-700-7005-087. Kwota ta została bezzasadnie wykazana w poz. N4 „należności wymagalne”.
 - b) w poz. N3.2 „depozyty na żądanie” wykazana została kwota 242.623,52 zł, zamiast kwoty 237.150,07 zł, wynikającej z ewidencji księgowej. Kwota 242.623,52 zł stanowi

sumę sald konta 133 (836.599,24 zł), 130/2 i 130/3 (0,00 zł) i 224-002 (142.726,00 zł) pomniejszonych o salda kont 224-004 (20.764,72 zł) i 909-subwencja (715.937,00 zł). Różnica wynika z faktu, iż kwota 242.623,52 zł nie została powiększona o kwotę 2.619,21 zł stanowiącą saldo konta 224 „Rozrachunki budżetu” w zakresie dochodów otrzymanych w styczniu 2017 roku za grudzień 2016 roku z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych (§ 0020) i innych dochodów realizowanych przez urzędy skarbowe (75616 § 0500) oraz nie została pomniejszona o kwotę 8.092,66 zł stanowiącą saldo kont 224 „Rozrachunki budżetu” w zakresie dochodów pobranych na rzecz budżetu państwa z tytułu usług opiekuńczych, udostępniania danych osobowych oraz funduszu alimentacyjnego podlegających zwrotowi do ŚUW w styczniu 2017 roku.

Tym samym naruszono § 4 ust. 1 i ust. 2 oraz § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, (Dz. U. z 2014 roku, poz. 1773), w związku z § 13 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 oraz 14 pkt 9 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik Nr 9 do tegoż rozporządzenia.

- 2) w art. 15 ust. 1 uondfp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego uchwałą budżetową, w związku z zaciągnięciem zobowiązania na kwotę 350.000,00 zł w wyniku zawarcia aktu notarialnego Rep. A 2787/2015 z dnia 6 października 2015 roku na okoliczność zakupu nieruchomości w miejscowości (...), (k. II/37-II/46), co w dacie zawarcia przedmiotowego aktu notarialnego spowodowało przekroczenie zaplanowanych wydatków Miasta i Gminy (...) o kwotę 350.000,00 zł.

Tym samym naruszono art. 46 ust. 1 oraz art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 roku, poz. 2077 ze zm.).

- 3) w art. 18c ust. 1 pkt 4 uondfp, polegającego na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, w jednostce sektora finansów publicznych, co miało wpływ na niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki w związku z nieterminowym regulowaniem przez jednostkę zobowiązań, albowiem:
 - a) na dzień 31.12.2015 roku w Urzędzie wystąpiły zobowiązania wymagalne w kwocie ogółem 170.123,55 zł, a na dzień 31.12.2016 roku w kwocie ogółem 350.936,59 zł, które stanowiły część ogółu zobowiązań wymagalnych wynikających ze zbiorczych sprawozdań Rb-Z Gminy. Zobowiązania wymagalne powstałe w roku bieżącym 2016, zostały uregulowane w 2017 roku: w styczniu w kwocie 162.282,71 zł, w lutym - 17.656,20 zł oraz w marcu - 170.997,68 zł. Odsetki ujęte w § 4580 w kwocie 3.934,47 zł zostały prawidłowo naliczone, wykazane w ewidencji księgowej i w sprawozdaniu Rb-28S. Jednostka nie dokonywała w 2016 roku płatności odsetek od nieterminowych wpłat.

- b) zobowiązania wobec kontrahentów z tytułu zakupu w 2016 roku paliwa, oleju napędowego, umundurowania dla strażaków, artykułów samochodowych oraz z tytułu zakupu usług w zakresie m.in. wykonania instalacji elektrycznej ogrzewania budynku (...), okresowych badań technicznych samochodów strażackich oraz zestawu narzędzi hydraulicznych, wykonania zabudowy dachu samochodu pożarniczego, przeglądu i legalizacji zestawu ratowniczego oraz udziału strażaków w seminariach z zakresu ochrony przeciwpożarowej regulowano nieterminowo, w sposób jak niżej:
- faktura nr F/(...)z dnia 10.02.2016 r. na kwotę 1.147,34 zł, termin płatności 20.02.2016 r., została uregulowana w dniu 6.04.2016 r., (WBnr64), tj. 46 dni po terminie,
 - faktura nr (...)/W z dnia 19.02.2016 r. na kwotę 80,00 zł, termin płatności 9.03.2016 r., została uregulowana w dniu 12.04.2016 r., (WB nr 68), tj. 34 dni po terminie,
 - faktura nr (...)z dnia 4.03.2016 r. na kwotę 1.560,01 zł, termin płatności 11.03.2016 r., została uregulowana w dniu 10.05.2016 r., (WB nr 86), tj. 60 dni po terminie,
 - faktura nr (...)/FVS z dnia 11.04.2016 r. na kwotę 2.240,00 zł (w tym do zapłaty przez Urząd 1.320,00 zł), termin płatności 25.04.2016 roku, została uregulowana w dniu 12.05.2016 roku, (WBnr88), tj. 17 dni po terminie,
 - faktura nr (...)2016 z dnia 11.04.2016 r. na kwotę 1.737,60 zł, termin płatności 25.04.2016 r., została uregulowana w dniu 12.05.2016 r. (WB nr 88), tj. 17 dni po terminie,
 - faktura nr 413(...)2 z dnia 21.04.2016 r. na kwotę 457,94 zł (w tym 455,03 zł za materiały), termin płatności 4.05.2016 r., została uregulowana w dniu 19.05.2016 r., (WB nr 93), tj. 15 dni po terminie,
 - faktura nr (...) z dnia 27.04.2016 r. na kwotę 221,40 zł, termin płatności 11.05.2016 r., została uregulowana w dniu 1.06.2016 r., (WB nr 100), tj. 21 dni po terminie,
 - faktura nr FA (...) z dnia 28.01.2016 r. na kwotę 6.126,57 zł, termin płatności 11.02.2016 r., została uregulowana w dniu 22.02.2016 r., (WB nr 34), tj. 11 dni po terminie,
 - faktura nr (...)z dnia 6.05.2015 r. na kwotę 2.460,00 zł, termin płatności 15.05.2015 r., została uregulowana w dniu 3.03.2016 r., (WBnr42), tj. 293 dni po terminie,
 - faktura nr (...)z dnia 23.11.2015 r. na kwotę 479,70 zł, termin płatności 7.12.2015 r., została uregulowana w dniu 11.03.2016 r., (WBnr48), tj. 95 dni po terminie,
 - faktura nr (...)z dnia 18.03.2016 r. na kwotę 1.134,43 zł, termin płatności 4.04.2016 r., została uregulowana w dniu 29.04.2016 r., (WBnr81), tj. 25 dni po terminie,
 - faktura nr (...)z dnia 6.06.2016 r. na kwotę 204,00 zł, termin płatności 20.06.2016 r., została uregulowana w dniu 15.07.2016 r., (WB nr 132), tj. 25 dni po terminie,

- faktura nr (...)z dnia 28.07.2016 r. na kwotę 553,50 zł, termin płatności 11.08.2016 roku, została uregulowana w dniu 23.08.2016 r., (WB nr 153), tj. 12 dni po terminie,
- faktura nr (...)z dnia 22.07.2016 r. na kwotę 6.150,00 zł, termin płatności 9.08.2016 r., została uregulowana w dniu 26.08.2016 r., (WB nr 156), tj. 17 dni po terminie,
- faktura nr (...)z dnia 7.05.2016 r. na kwotę 2.460,00 zł, termin płatności 16.05.2016 r., została uregulowana w dniu 30.08.2016 r., (WB nr 158), tj. 106 dni po terminie,
- faktura nr (...)z dnia 13.09.2016 r. na kwotę 154,00 zł, termin płatności 27.09.2016 roku, została uregulowana w dniu 24.11.2016 r., (WB nr 218), tj. 58 dni po terminie,
- faktura nr (...) z dnia 21.04.2016 r. na kwotę 457,94 zł (w tym 2,91 opłata drogowa), termin płatności 4.05.2016 r., została uregulowana w dniu 19.05.2016 r., (WB nr 93), tj. 15 dni po terminie.

Przedmiotowe opóźnienia wyniosły od 11 dni do 293 dni w krańcowym przypadku.

- c) zobowiązania za zakupione w 2016 roku od kontrahenta kruszywo w kwocie ogółem 68.426,10 zł (z czego kwota 10.154,49 zł stanowiła zobowiązania wymagalne z 2015 roku) regulowano po terminie ich płatności i tak:
- na dzień 31.12.2016 roku Urząd posiadał zobowiązania w kwocie ogółem 5.572,48 zł (4 faktury), z czego kwota 3.818,52 zł (2 faktury) stanowiła zobowiązania wymagalne, które zostały uregulowane w dniu 26.01.2017 roku (WB nr 17).
 - na dzień 31.12.2015 roku Urząd posiadał zobowiązania w kwocie ogółem 11.102,07 zł(11 faktur), z czego kwota 10.154,49 zł (9 faktur) stanowiła zobowiązania wymagalne. Zapłaty za faktury dokonano w dniach 5.01 i 12.01.2016 roku, (WB nr 2 i nr 6).
 - w 2016 roku dokonano zapłaty za 63 faktury (w tym 9 z 2015 roku) na kwotę ogółem 68.426,10 zł po terminie ich płatności, wynikającej z wystawionych przez spółkę (...). Przedmiotowe opóźnienia wyniosły od 1 dnia do 73 dni. Jednostka nie dokonywała w 2016 roku płatności odsetek od ww. nieterminowych wpłat.

Dopuszczenie do powstania zobowiązań wymagalnych oraz nieterminowe ich regulowanie narusza art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, (tekst jedn. Dz. U. z 2017 roku, poz. 2077 ze zm.), natomiast niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej narusza art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

- 4) w art. 18c ust. 1 pkt 2 uoofp, polegającego na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, w jednostce sektora finansów publicznych, które miało wpływ na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki, w związku z przekroczeniem w badanym okresie 2016 roku limitów wydatków w kwocie ogółem 13.643,46 zł w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

400/40002/4260

- ✓ Plan finansowy w ww. podziałce na dzień 23.08.2016 roku wynosił 156.731,31 zł. Wykonanie na ten dzień wynosiło 157.904,12 zł - przekroczenie planu finansowego o kwotę 1.172,81 zł zostało spowodowane dokonaną w dniu 23.08.2016 roku zapłatą za fakturę nr (...)/W z dn. 31.07.2016 r. za energię elektryczną na kwotę 3.394,36 (WB nr 153). Plan finansowy na dzień 25.08.2016 roku wynosił 156.731,31 zł. Wykonanie na ten dzień wynosiło 158.352,92 zł - przekroczenie planu finansowego narastająco o kwotę 1.621,61 zł zostało spowodowane dokonaną w dniu 25.08.2016 roku zapłatą za fakturę nr (...)/W z dnia 31.07.2016 roku za energię na kwotę 448,80 zł, (WB nr 155).
- ✓ Plan finansowy na dzień 17.10.2016 roku wynosił 166.731,31 zł. Wykonanie na ten dzień wynosiło 169.837,73 zł - przekroczenie planu finansowego o kwotę 3.106,42 zł zostało spowodowane dokonaną w dniu 17.10.2016 roku zapłatą za fakturę nr 0383/2016 z dnia 30.09.2016 roku za wodę z gm. Górno na kwotę 8.809,50 zł (WB nr 192). Plan finansowy na dzień 20.10.2016 roku wynosił 166.731,31 zł. Wykonanie na ten dzień wynosiło 173.425,28 zł - przekroczenie planu finansowego narastająco o kwotę 6.693,97 zł zostało spowodowane dokonaną w dniu 20.10.2016 roku zapłatą za fakturę nr (...)/W z dnia 30.09.2016 r. za energię na kwotę 448,80 zł oraz nr (...)W z dnia 30.09.2016 roku za energię na kwotę 3.138,75 zł, (WB nr 195).
- ✓ Plan finansowy na dzień 21.11.2016 r. wynosił 196.731,31 zł. Wykonanie na ten dzień wynosiło 198.365,78 zł - przekroczenie planu finansowego o kwotę 1.634,47 zł zostało spowodowane dokonaną w dniu 21.11.2016 roku zapłatą za fakturę nr 0415/2016 z dnia 31.10.2016 roku za wodę z gm. Górno na kwotę 6.868,43 zł (WB nr 215).

600/60016/4170

- ✓ Plan finansowy w ww. podziałce na dzień 4.10.2016 r. wynosił 10.000,00 zł. Wykonanie na ten dzień wynosiło 10.490,16 zł - przekroczenie planu finansowego o kwotę 490,16 zł zostało spowodowane dokonaną w dniu 4.10.2016 roku zapłatą za wynagrodzenie na kwotę 1.455,48 zł z tytułu umowy zlecenia - rachunek z dnia 3.10.2016 roku, (WB nr 183). Plan finansowy na dzień 19.10.2016 roku wynosił 10.000,00 zł. Wykonanie na ten dzień wynosiło 10.605,16 zł - przekroczenie planu finansowego narastająco o kwotę 605,16 zł zostało spowodowane dokonaną w dniu 19.10.2016 roku zapłatą podatku dochodowego od wynagrodzenia z tyt. umowy zlecenia, (rachunek z dnia 31.08.2016 r.) na kwotę 115,00 zł, (WB nr 194).
- ✓ Plan finansowy na dzień 7.11.2016 roku wynosił 14.000,00 zł. Wykonanie na ten dzień wynosiło 14.234,16 zł - przekroczenie planu finansowego o kwotę 234,16 zł zostało spowodowane dokonaniem w dniu 7.11.2016 roku podjęciem gotówki oraz zapłatą wynagrodzenia z tytułu umowy zlecenia na kwotę 1.346,69 zł - rachunek z dnia 31.10.2016 roku, (WB nr 206). Plan finansowy na dzień 18.11.2016 roku wynosił 14.000,00 zł. Wykonanie na ten dzień wynosiło 14.349,16 zł - przekroczenie planu

finansowego narastająco o kwotę 349,16 zł zostało spowodowane dokonaną w dniu 18.11.2016 roku zapłatą podatku dochodowego od wynagrodzenia z tytułu umowy zlecenia, (rachunek z dnia 3.10.2016 r.) na kwotę 115,00 zł, (WB nr214).

- ✓ Plan finansowy w ww. podziałce na dzień 4.11.2016 r. wynosił 0,00 zł. Wykonanie na ten dzień wynosiło 69,17 zł - przekroczenie planu finansowego o kwotę 69,17 zł zostało spowodowane dokonaną w dniu 4.11.2016 roku zapłatą składki pracowniczej na Fundusz Pracy na kwotę 69,17 zł, (WB nr205).

900/90001/4260

- ✓ Plan finansowy na dzień 20.10.2016 roku wynosił 232.807,61 zł. Wykonanie na ten dzień wynosiło 234.517,59 zł - przekroczenie planu finansowego o kwotę 1.709,98 zł zostało spowodowane dokonaną w dniu 20.10.2016 roku zapłatą za fakturę nr (...) z dnia 30.09.2016 roku za energię na kwotę 9.856,92 zł, (WBnr195). Plan finansowy na dzień 21.11.2016 roku wynosił 255.607,61 zł. Wykonanie na ten dzień wynosiło 256.564,55 zł - przekroczenie planu finansowego o kwotę 959,94 zł zostało spowodowane dokonaną w dniu 21.11.2016 roku zapłatą za fakturę nr (...) z dnia 4.11.2016 roku za energię na kwotę 11.189,74 zł, (WBnr215).

Tym samym naruszono art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, (tekst jedn. Dz. U. z 2017 roku, poz. 2077 ze zm.), w związku z art. 254 pkt 3 tej ustawy.

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 413,40 zł.

orzeka

- 1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2a uondfp w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 3 uondfp uchyla i umarza postępowanie w zakresie dotyczącym zarzutu z art. 15 ust. 1 uondfp z uwagi na przedawnienie karalności ww. czynu,**
- 2. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uondfp, w pozostałym zaskarżonym zakresie zarzucanych czynów utrzymuje zaskarżone orzeczenie w mocy.**

Pouczenie:

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

Uzasadnienie

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach (dalej także „RKO”), orzeczeniem z dnia 1.10.2020 r., sygn. akt. KDF.7120.23.2020, uznała (...) pełniącego funkcję Burmistrza (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w :

- art. 18 pkt 2 uondfp, polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w związku z wykazaniem w kwartalnym jednostkowym sprawozdaniu RB-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych sporządzonym w dniu 16.02.2017 r. według stanu na koniec IV kwartału 2015 r. w sposób szczegółowo określony w sentencji orzeczenia Komisji I instancji – co stanowiło naruszenie § 4 ust. 1 i ust. 2 oraz § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych w związku z §13 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 oraz 14 pkt 9 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik Nr 9 do tegoż rozporządzenia.
- art. 15 ust. 1 uondfp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego uchwałą budżetową, w związku z zaciągnięciem zobowiązania na kwotę 350.000,00 zł w wyniku zawarcia aktu notarialnego Rep. A 2787/2015 z dnia 6 października 2015 r. na okoliczność zakupu nieruchomości w miejscowości (...) (k.II/37-II/46), co w dacie zawarcia przedmiotowego aktu notarialnego spowodowało przekroczenie zaplanowanych wydatków Miasta i Gminy (...) o kwotę 350.000,00 zł – co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 oraz art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), zwanej także „ufp”
- art. 18c ust. 1 pkt 4 uondfp, polegającego na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, w jednostce sektora finansów publicznych, co miało wpływ na niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki w związku z nieterminowym regulowaniem przez jednostkę zobowiązań w sposób szczegółowo opisanych w sentencji orzeczenia Komisji I instancji – co w konsekwencji doprowadziło do powstania zobowiązań wymagalnych oraz nieterminowego ich regulowania a tym samym naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp w zw. z art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ufp.
- art. 18c ust. 1 pkt 2 uondfp, polegającego na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu przez kierownika sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, w jednostce sektora finansów publicznych, które miało wpływ na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki, w związku z przekroczeniem w badanym okresie 2016 r. limitów wydatków w kwocie ogółem 13.643,46 zł w podziałkach klasyfikacji budżetowej szczegółowo opisanych w sentencji orzeczenia Komisji I instancji.

Za przypisane czyny, na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 uondfp, RKO wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO wskazała m.in., że Zastępca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych złożył w dniu 31.10.2018 r. do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Regionalnej Izbie Obrachunkowej w

Kielcach wniosek o ukaranie Obwinionego w związku z popełnieniem przez niego czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych, które wyczerpały dyspozycje odpowiednio art. 18 pkt 2 uodfp, art. 15 ust. 1 uodfp, art. 8 pkt 3 uodfp, art. 18c ust. 1 pkt 4 uodfp oraz art. 18c ust. 1 pkt 2 uodfp .

Wniosek o ukaranie zawierał opis czynów zarzucanych Obwinionemu, wskazanie motywów, którymi Rzecznik kierował się przy jego sporządzaniu, a także wniosek w zakresie wymiaru kary.

RKO, po przeprowadzeniu w dniu 11.12.2018 r. oraz w dniu 18.12.2018 r. rozprawy, przy udziale Zastępcy Rzecznika dyscypliny finansów publicznych - wydała w dniu 18.12.2018 r. orzeczenie znak: KDF-53/41/2018, w którym stwierdziła, że doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie wszystkich czynów wnioskowanych przez Zastępcę Rzecznika i uznała Obwinionego winnym ich popełnienia i za to na podstawie art. 37 w zw. z art. 31 ust. 1 pkt 1 uodfp Komisja I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia.

Z powyższym Orzeczeniem nie zgodził się Obwiniony, składając w dniu 24 stycznia 2019 r. za pośrednictwem obrońcy odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej.

GKO po rozpoznaniu w dniu 20 maja 2019 r. odwołania Obwinionego od orzeczenia Komisji I instancji przy RIO w Kielcach, na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 uodfp uchyliła zaskarżone orzeczenie w całości i na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 3 uodfp w zw. z ust. 3 uodfp w zakresie pkt I 3) uniewinniła Obwinionego od zarzucanego mu czynu oraz na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uodfp w pozostałym zakresie (zarzuty 1, 2, 4 i 5) przekazała sprawę do ponownego rozpatrzenia przez RKO przy RIO w Kielcach.

RKO rozpoznała ponownie sprawę na rozprawie w dniach 24 i 28 września 2020 r. i stwierdziła że w Gminie (...)doszło do szeregu nieprawidłowości w zakresie dyscypliny finansów publicznych w tym m.in.:

- a) wykazania w kwartalnym jednostkowym sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych sporządzonym w dniu 16.02.2017 r. według stanu na koniec IV kwartału 2016 r. w poz. N2.1 „pożyczki krótkoterminowe” kwotę 0,00 zł, pomimo iż jednostka posiadała na dzień 31.12.2016 r. należności w kwocie 800,00 zł z tytułu sprzedaży na raty uregulowane w styczniu 2017 r. i wynikające z ewidencji – saldo Wn konta 221-700-7005-087,
- b) zaciągnięcia zobowiązania Gminy poprzez zawarcie w dniu 23.11.2016 r. umowy na wykonanie map sytuacyjno-wysokościowych dla celów projektowych na opracowanie projektu oświetlenia w miejscowości (...)–(...) – za wynagrodzeniem 24.747,60 zł brutto co skutkowało zaciągnięciem przez Obwinionego zobowiązania z przekroczeniem upoważnienia do jego zaciągania o kwotę 10.742,06 zł;

- c) zaciągnięcia zobowiązania na kwotę 350.000,00 zł w wyniku zawarcia aktu notarialnego Rep. (...) z dnia 6 października 2015 r. na okoliczność zakupu nieruchomości w miejscowości (...) (k.II/37-II/46), co w dacie zawarcia przedmiotowego aktu notarialnego spowodowało przekroczenie zaplanowanych wydatków Miasta i Gminy (...) o kwotę 350.000,00 zł;
- d) zaciągnięcia zobowiązania na kwotę 75.000,00 zł w wyniku zawarcia aktu notarialnego Rep. A (...) z dnia 17 listopada 2015 r. na okoliczność zakupu gruntu w miejscowości (...) co w dacie zawarcia aktu notarialnego spowodowało przekroczenie zaplanowanych wydatków Miasta i Gminy (...) o kwotę 61.071,71 zł;
- e) nieterminowego regulowania zobowiązań tj. zobowiązań wymagalnych powstałych w roku bieżącym 2016, które zostały uregulowane w 2017 r. w styczniu w kwocie 162.282,71 zł, w lutym 17.656,20 zł oraz w marcu 170.997,68 zł; zobowiązań wobec kontrahentów z tytułu zakupu w 2016 r. paliwa, oleju napędowego, umundurowania dla strażaków, artykułów samochodowych oraz z tytułu usług w zakresie m.in. wykonania instalacji elektrycznej ogrzewania budynku (...), okresowych badań technicznych samochodów strażackich oraz zestawu narzędzi hydraulicznych, wykonania zabudowy dachu samochodu pożarniczego, przeglądu i legalizacji zestawu ratowniczego oraz udziału strażaków w seminariach z zakresu ochrony przeciwpożarowej regulowano nieterminowo, a opóźnienia wyniosły od 11 do 293 dni; zobowiązania za zakupione w 2016 r. kruszywo w kwocie ogółem 68.426,10 (z czego kwota 10.154.49 zł stanowiła zobowiązania wymagalne z 2015 r.) które regulowano po terminie a opóźnienia wyniosły od 1 do 73 dni. W powyższy zakresie RKO stwierdziła, że dopuszczenie do powstania zobowiązań wymagalnych oraz nieterminowe ich regulowanie naruszyło treść art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, natomiast niewykonanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej naruszyło art. 68 i 69 ust. 1 pkt 2 ufp,
- f) przekroczenia w badanym okresie 2016 r. limitu wydatków w kwocie ogółem 13.643,46 zł, co naruszyło treść art. 68 i 69 ust. 1 pkt 2 ufp w zw. z art. 254 pkt 3 ufp.

Ponadto RKO stwierdziła, że podczas przeprowadzonych przed Komisją ponownych rozpraw Obwiniony nie kwestionował wystąpienia opisanych we wniosku Zastępcy Rzecznika nieprawidłowości, podtrzymał wyjaśnienia złożone podczas pierwotnego rozpatrywania

sprawy, oraz złożył dodatkowe wyjaśnienia wskazując m.in. na rolę Skarbnika, wydziału księgowego w Urzędzie Gminy oraz trudną sytuację finansową Gminy.

Ostatecznie RKO ponownie rozstrzygając sprawę uznała, że w zakresie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 15 ust. 1 uodfp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego uchwałą budżetową, co naruszało art. 46 ust. 1 oraz art. 261 ufp w odniesieniu do umów: zaciągnięcia zobowiązania Gminy poprzez zawarcie w dniu 23.11.2016 r. umowy na wykonanie map sytuacyjno-wysokościowych do celów projektowych na opracowanie projektu oświetlenia w miejscowościach (...) oraz zaciągnięcia zobowiązania na kwotę 75.000,00 zł w wyniku zawarcia aktu notarialnego Rep. A (...) z dnia 17 listopada 2015 r. na okoliczność zakupu gruntu w miejscowości Celiny Obwiniony nie ponosi odpowiedzialności. W ocenie Komisji z uwagi na fakt, że w powyższym zakresie Skarbnik przeprowadził wstępną kontrolę zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym poprzez złożenie kontrasygnaty - u Obwinionego mogło budzić to przekonanie, że planowane umowy zostały zbadane zgodnie z art. 54 ust. 3 ufp to jest m.in. w zakresie zabezpieczenia środków finansowych na realizację umów – co w ocenie Komisji uzasadniało, że Obwiniony zawierając wskazane umowy nie ponosi odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Natomiast w pozostałym zakresie Komisja uznała, że Obwiniony pełniąc funkcję Burmistrza (...) swoimi czynami, opisanymi szczegółowo we wniosku o ukaranie, naruszył dyscyplinę finansów publicznych. RKO uzasadniając przy tym swoje stanowisko wskazała, że z całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że do popełnienia czynów będących przedmiotem orzekania doszło głównie z powodu błędów i pomyłek służb księgowych Urzędu Gminy oraz zaniedbania swoich obowiązków przez Obwinionego jako kierownika jednostki, z tytułu niedostatecznego nadzoru nad tymi służbami i zawierania im w zakresie wykonywanych zadań. Zdaniem Komisji I instancji świadczą o tym przede wszystkim dokumenty zgromadzone w sprawie oraz wyjaśnienia złożone przez Obwinionego.

RKO odnosząc się do zarzutu naruszenia przez Obwinionego czynu określonego w art. 18 pkt 2 uodfp stwierdziła, że penalizowane jest zaniechanie kierownika jednostki finansów publicznych w zakresie realizacji obowiązków o charakterze formalnym zaś nieprawidłowe sporządzenie sprawozdań Rb-N, tj. w sposób sprzeczny z ufp oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz ze stanowiącą załącznik nr 9 do powyższego rozporządzenia „Instrukcją sporządzania sprawozdań” - wyczerpało w przedmiotowej sprawie znamiona czynu z art. 18 pkt 2 uodfp. W ocenie RKO wina Obwinionego polegała na tym, że podpisując wadliwe sprawozdanie nie dołożył należytej ostrożności wymaganej od osoby odpowiedzialnej – tj. kierownika jednostki, za należyte sporządzenie i wykazanie danych w sprawozdaniu budżetowym. Komisja podkreśliła ponadto, że sprawozdawczość budżetowa jest jednym z bardzo ważnych elementów spełnienia zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych a Obwiniony pomimo tego, że nie miał bezpośredniego zamiaru popełnienia zarzucanego czynu to jednak możliwość jego popełnienia mógł i powinien przewidzieć. Dodatkowo Komisja podkreśliła, że sprawozdanie powstaje z chwilą złożenia na nim podpisu przez kierownika jednostki,

niezależnie od tego, kto technicznie je sporządził i kto ponad osobę kierownika jednostki podpisał sprawozdanie. Komisja podniosła również, że brak staranności przy doborze osoby wnioskowanej na Skarbnika oraz jednocześnie nieuruchomienie procesów sprawdzających, nadzorczych czy kontrolnych w jednostce na wczesnym etapie - jest odpowiedzialnością Obwinionego jako kierownika jednostki, co doprowadziło do nie zweryfikowania błędów w sprawozdaniu Rb-N przed jego podpisaniem i wysłaniem.

Zdaniem Komisji I instancji powyższe nieprawidłowości były konsekwencją zaniechań w obszarze zarządczym, które uzasadniają także przypisanie Obwinionemu odpowiedzialności opartej na zarzutach naruszenia art. 18c ust. 1 pkt 4 uondfp oraz art. 18c ust. 1 pkt 2 uondfp. RKO wskazała przy tym, że nie wprowadzenie regulacji mechanizmów kontroli zarządczej przy jednoczesnym nadmiernym obdarzaniu zaufaniem Skarbnika, wyczerpująco wskazało na odpowiedzialność Obwinionego za zaistniałe nieprawidłowości. W ocenie Komisji I instancji o występowaniu nieprawidłowości, zarówno w zakresie nieterminowej płatności, jak i dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki, wiedziała cała główna kadra kierownicza Urzędu, posiadająca upoważnienia do realizacji płatności tj. Obwiniony jego zastępca oraz Skarbnik. Według Komisji I instancji były to świadome uzgodnione działania, które na potrzeby toczącego się postępowania są usprawiedliwiane próbą pogodzenia trudnej sytuacji finansowej Gminy i jednoczesnego zamiaru skorzystania z dofinansowań unijnych. Dlatego też zdaniem RKO Obwiniony zarówno z powodu niewiedzy, jak i kierując się przyjętą strategią działania naruszył dyscyplinę finansów publicznych pomijając funkcjonowanie kontroli zarządczej.

W zakresie natomiast popełnienia przez Obwinionego czynu polegającego na zaciągnięciu zobowiązań z przekroczeniem upoważnienia określonego uchwałą budżetową tj. czynu określonego w art. 15 ust. 1 uondfp - Komisja stwierdziła m.in. że zobowiązania wykraczające poza rok budżetowy, a obciążające wydatki roku następnego, mogą być zaciągane przez organ wykonawczy tylko wtedy, gdy organ stanowiący ustanowi takie upoważnienie. W warunkach przedmiotowej sprawy organ stanowiący nie ustanowił takiego upoważnienia a ponadto Skarbnik nie potwierdził dokonania wstępnej kontroli zgodności operacji finansowej i gospodarczej z planem finansowym zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 i art. 54 ust. 3 ufp.

Ostatecznie RKO uwzględniając powyższe okoliczności tj. odstępstwa od rzetelności sporządzania sprawozdań budżetowych, zaciągania zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego uchwałą budżetową, niewykonywania obowiązków w zakresie kontroli zarządczej poprzez dopuszczenie do powstania zobowiązań wymagalnych i ich nieterminowego regulowania oraz dokonania wydatków powodujących przekroczenie wydatków ustalonych w planie finansowym jednostki, stwierdziła, że takie działania muszą być penalizowane i skutkować odpowiedzialnością sprawcy - Komisja, oceniając stopień szkodliwości czynów, uznała, że karą odpowiednią do popełnionych czynów będzie kara upomnienia. Komisja przy ocenie szkodliwości czynów dla finansów publicznych wzięła przy tym pod uwagę okoliczność, że sprawa dotyczyła nie jednego czynu a kilku popełnionych w rocznym okresie czasu. Uwzględniono również, że Obwiniony nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a popełnione czyny miały miejsce na początku

kadencji Obwinionego jako Burmistrza, gdzie objął stanowisko w trudnej sytuacji finansowej Gminy.

Ostatecznie Komisja I instancji na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 167 ust. 1 uznała Obwinionego winnym popełnionego czynu i wymierzyła karę upomnienia oraz obciążyła zwrotem kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa.

Obwiniony odwołaniem z dnia 14 grudnia 2020 r., złożonym na swoją korzyść, zaskarżył w całości orzeczenie RKO i zarzucił zaskarżonemu orzeczeniu:

- dokonanie przez RKO błędnej oceny stanu faktycznego i przyjęcie, że Obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych zarzucanych wnioskiem o ukaranie,
- naruszenie art. 38 ust. 1 uondfp w zakresie czynu oznaczonego we wniosku jako 2b;
- podjęcie rozstrzygnięcia bez dokonania wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, czym naruszono art. 89 ust. 2 uondfp,
- naruszenie postanowień art. 76 ust. 3 uondfp, poprzez rozstrzygnięcie wątpliwości na niekorzyść Obwinionego,
- istotne braki w sentencji orzeczenia i jego niespójność z uzasadnieniem, czym naruszono art. 135 ust. 2 pkt 5 uondfp.

W związku z powyższymi zarzutami Obwiniony wniósł o:

- uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty i uniewinnienie Obwinionego, względnie
- uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji, względnie
- uchylenie zaskarżonego orzeczenia i umorzenie postępowania;

Obwiniony w uzasadnieniu odwołania wskazał m.in. że materiał dowodowy w sprawie nie pozwala na przyjęcie, że ziszczyły się obligatoryjne przesłanki uzasadniające odpowiedzialność Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 19 ust. 2 uondfp. W ocenie Obwinionego bowiem z uzasadnienia orzeczenia Komisji I instancji nie wynika, w jakim zakresie Obwiniony nie dołożył należytej staranności w stopniu, w jakim jest ona wymagana od osoby piastującej zajmowane stanowisko przez Obwinionego. Zdaniem Obwinionego sam fakt, wykazania, iż doszło do uchybień w zakresie dyscypliny finansów publicznych nie świadczy o tym, że za wszystko odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki, bowiem do powstania odpowiedzialności niezbędną jest ewidentna rozstrzygnięcie kwestii winy Obwinionego, czego zdaniem Obwinionego w zaskarżonym orzeczeniu zbrakło. Ponadto Obwiniony wskazał, że niewystarczającym jest w treści uzasadnienia orzeczenia samo wytknięcie uchybienia czy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ale konieczne jest również ustalenie i wyraźne wskazanie jakie środki należałoby „przedsięwziąć” aby do zarzucanego naruszenia nie doszło oraz wyjaśnienie wszystkich

okoliczności sprawy wskazujących czy w ogóle w realiach sprawy można byłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Dodatkowo Obwiniony podniósł że RKO nie wzięła pod uwagę wyjaśnień Obwinionego dotyczących stanu finansów i zadłużenia Gminy a ponadto odnosząc się do pojęcia „staranności wymaganej od osoby zobowiązanej do wykonania obowiązku” Obwiniony stwierdził, że ustawodawca odwołuje się do zwykłej staranności a nie „jakiejś wyimaginowanej idealistycznej hiperstaranności”. Obwiniony wprost odnosząc się do przypisanego mu czynu z art. 18 pkt 2 uodfp powołał się na orzeczenie GKO w którym Komisja stwierdziła, że osobista weryfikacja danych wskazanych w sprawozdaniu budżetowym z danymi ewidencji księgowej jest żądaniem wykraczającym poza staranność wymaganą od organu wykonawczego JST. W przedmiocie natomiast zarzutu naruszenia art. 15 ust. 1 uodfp Obwiniony podkreślił, że „nie bardzo wiadomo w jaki sposób zawarcie umowy spowodowało przekroczenie zaplanowanych wydatków Miasta i Gminy (...) o kwotę 350,000,00 zł skoro pierwsza płatność była przewidziana na 31 marca 2016 r. czyli roku następnego, ponadto zaś Umowa została zawarta w październiku, a więc przed koniecznością przygotowania planu budżetowego a ponadto nawet gdyby była możliwość uzyskania kontrasygnaty skarbnika to w przypadku tej umowy i tak nastąpiłoby w tym przypadku przedawnienie karalności. Odnosząc się natomiast do zarzutu naruszenia art. 18c ust. 1 pkt 4 oraz art. 18c ust. 1 pkt 2 uodfp Obwiniony podniósł, że Gmina w zasadzie nie ponosiła kosztów odsetek ponieważ były one na bieżąco regulowane z kontrahentami. Ponadto każda faktura (rachunek) przed zatwierdzeniem przez Obwinionego do wypłaty jest opisywany pod względem merytorycznym i sprawdzana pod względem formalno-prawnym przez Skarbnika, który poprzez złożenie swojego podpisu stwierdza, że Gmina posiada środki na realizację płatności – co w ocenie Obwinionego świadczy również o eskulpacyjnej roli kontrasygnaty skarbnika gminy, bowiem jej dokonanie wskazuje na uzyskanie gwarancji dysponowania przez Gminę środkami na pokrycie zaciągniętych zobowiązań.

Mając na uwadze powyższe Główna Komisji Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej także GKO) zważyła, co następuje.

GKO, po dokonaniu wszechstronnej analizy zgromadzonego przez RKO materiału dowodowego, stwierdziła, że jest on kompletny i wiarygodny, tym samym przyjęła go, jako podstawę orzekania w postępowaniu odwoławczym. Ponadto GKO stwierdza, że zgodnie z dyspozycją art. 24 ust. 1 uodfp, jako podstawę rozpatrywania sprawy należało przyjąć stan prawny obowiązujący w dacie orzekania, albowiem stan prawny w dacie popełnienia czynów nie był względniejszy dla Obwinionego.

Odnosząc się do pierzonego z zarzucanych czynów tj. naruszenia art. 18 pkt 2 uodfp w ocenie GKO nie ulega wątpliwości, iż Obwiniony podpisując sprawozdanie wykazał w nim dane niezgodne z ewidencją księgową. Czyn taki wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Kierownik jednostki nie może bowiem „pozbyć się” odpowiedzialności w zakresie czynności związanych z reprezentacją jednostki a za takie należy uznać m.in. odpowiedzialność związaną z nieprawidłowościami polegającymi na wykazaniu w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Nie podlega zatem wątpliwości to, że Obwiniony zatwierdził sprawozdanie w zakresie operacji finansowej tj. Rb-N – kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów

finansowych. Jako kierownik jednostki miał do tego prawo, ale powinien był zweryfikować przedłożone mu do zatwierdzenia dokumenty. Ponadto słusznie podkreśla się w orzecznictwie, że kierownik jednostki, przyjmując powierzone mu stanowisko, przyjmuje w ten sposób także pełną odpowiedzialność związaną z wykonywaniem tej funkcji. Osoba obejmująca funkcję publiczną, wiążącą się z zarządzaniem środkami publicznymi powinna znać przepisy. Należy także zaznaczyć, że osoby, które dobrowolnie podejmują się profesjonalnego pełnienia funkcji publicznej obejmującej także gospodarowanie publicznymi środkami pieniężnymi, zobligowane są do przestrzegania obowiązującego prawa i ponoszą przewidziane prawem konsekwencje swoich działań i zaniechań w tym zakresie (por. orzeczenie GKO z dnia 16 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw. - 114/148/2002, LEX nr 80041).

W ocenie GKO interpretacja art. 19 ust. 1 i 2 uondfp dokonana przez Obwinionego jest błędna. GKO podziela pogląd wyrażony w zaskarżonym orzeczeniu RKO, że Obwiniony miał możliwość zachowania się w inny sposób niż to uczynił. Wbrew twierdzeniom Obwinionego Komisja I instancji wskazała jakie środki należało „przedsięwziąć” aby do zarzucanego czynu nie doszło – mianowicie powinien (s. 24 uzasadnienia orzeczenia) „korzystając z praw i obowiązków kierownika jednostki w zakresie podejmowania decyzji, delegowania zadań, obowiązków i uprawnień, koordynowania, nadzorowania, kontrolowania pracy podległych komórek i podwładnych pracowników czy skutecznej komunikacji, powinien w taki sposób wykorzystać powyższe narzędzia aby sprawozdania były sporządzane terminowo i prawidłowo, a przypadku powstania nieprawidłowości sprawnego ich skorygowania przed wysłaniem. Obwiniony tego nie uczynił, czego skutkiem były zaistniałe rozbieżności w przedstawieniu danych w sprawozdaniu Rb-N – o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych”

W ocenie GKO nie budzi zatem wątpliwości, że Obwinionemu można było przypisać winę za popełnienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa art. 18 ust. 2 uondfp, ponieważ przy dołożeniu należytej staranności wymaganej od osób sprawujących funkcje kierownicze w jednostce sektora finansów publicznych, naruszenia można było uniknąć. Zgodzić należy się z wnioskiem RKO, że Obwiniony miał możliwość zweryfikowania sprawozdania przed jego ostatecznym zaakceptowaniem. W przypadku stwierdzenia, nieprawidłowości, Obwiniony powinien podjąć działania zmierzające do usunięcia dostrzeżonych wad i zażądania przygotowania sprawozdania zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Innymi słowy Obwiniony nie dając posłuchu normie prawnej określającej zasady opracowywania sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowej tj. §4 ust. 1 i ust. 2 oraz §10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych w zw. z §13 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 oraz §14 pkt 9 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik Nr 9 do tegoż rozporządzenia – dopuścił się czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 uondfp. GKO zwraca również uwagę, że Obwiniony w odwołaniu od zaskarżonego orzeczenia zbyt upraszcza rozumienie należytej staranności, o której mowa w art. 19 ust. 2 uondfp stwierdzając, że „ustawodawca odwołuje się do zwykłej staranności, a nie jakiejś wyimaginowanej idealistycznej hiperstaranności”. Należyta staranność to staranność wyższa

od staranności minimalnej, tj. postępowania w granicach najniższego życiowego lub zawodowego doświadczenia oraz od staranności niezbędnej, opierającej się na dokonaniu podstawowych czynności pracowniczych i zawodowych, opartej na wiedzy i umiejętnościach niezbędnych w konkretnym zawodzie. Kategoriami wyższymi od staranności należytej, wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, jest staranność szczególna, o kwalifikowanym charakterze – której w przedmiotowej sprawie zarówno organ I jak i II instancji nie domagał się od Obwinionego. W tym zakresie należy raz jeszcze podkreślić, że orzecznictwo GKO akcentuje, że osoby, które dobrowolnie zabiegają o wybór, a następnie podejmują się profesjonalnego pełnienia eksponowanej funkcji publicznej, obejmującej także gospodarowanie publicznymi środkami pieniężnymi, zobligowane są do przestrzegania litery obowiązującego prawa i ponoszą przewidziane prawem konsekwencje swoich działań i zaniechań (orzeczenie GKO z dnia 16 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-114/148/2002, LEX nr 80041). Nadmierne obdarzenie przez kierownika jednostki zaufaniem głównej księgowej, powierzenie jej w sposób niemal nieograniczony całej gospodarki finansowej jednostki i skupienie się samemu 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 i stanowi lekkomyślne zaniechanie czynności spoczywających na kierowniku jednostki sektora finansów (orzeczenie GKO z dnia 20 listopada 2006 r., DF/GKO-4900-65/82/06/1980). Ostatecznie GKO w całości podziela pogląd zgodnie z którym „sprawozdania finansowe są swego rodzaju zwrotnym potwierdzeniem gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych. Sprawozdawczość jest procesem koniecznym, ciągłym i niezwykle pożytecznym dla sprawności całego systemu. Jego zaburzenie poprzez wykazywanie danych niezgodnych z ewidencją księgową lub nieprzesyłanie w odpowiednim czasie może paraliżować cały system”. (W. Misiąg (red.), Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wydanie 3, 2019).

W ocenie GKO, Obwinionemu należy przypisać odpowiedzialność za wyżej wskazane naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Od kierownika jednostki sektora finansów publicznych można i należy wymagać takiej znajomości przepisów dotyczących działalności tej jednostki aby mógł realizowania zadania bez naruszenia prawa, nawet jeżeli pewne okoliczności utrudniłyby mu prawidłowe realizowanie tych zadań. Ustawodawca przywiązuje bowiem do poprawnego sporządzania sprawozdań budżetowych istotną wagę. Sprawozdawczość budżetowa jest bowiem jednym z bardzo ważnych elementów spełnienia zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, a także pozwala ocenić realizację m.in. dochodów budżetowych i wydatków w ciągu roku budżetowego i po jego zakończeniu. Wszelkie nieprawdziwe dane, niezgodne z prowadzoną ewidencją księgową, wprowadzają w błąd otrzymującego sprawozdanie, a także prowadzą do fałszowania sprawozdawczości zbiorczej, na podstawie której podejmuje się decyzje dotyczące finansów publicznych.

Odnosnie zarzutu z art. 18c ust. 1 pkt 4 (niewykonania w terminie zobowiązania jednostki) oraz art. 18c ust. 1 pkt 2 (dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym) uodfnp – stwierdzić należy, że działania kierownika jednostki w zakresie kontroli zarządczej powinny być penalizowane jeśli – zaniechania w tym zakresie

lub słaba jakość pracy kierownika powoduje skutek prowadzący do uszczerbku w finansach publicznych albo do poważnego naruszenia obowiązków w tym zakresie (Zob. Kom. do art. 18c red. Misiąg 2019, wyd. 3/Kot).

Nie ulega również wątpliwości, że kierownik powinien posługiwać się zgodnie z postanowieniami art. 69 ust. 3 ufp standardami kontroli zarządczej opracowanymi przez Ministra Finansów i ogłoszonymi w Komunikacie nr 23 Min. Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84).

W przedmiotowej sprawie w ocenie GKO Obwiniony nie posługiwał się w okresie zarzucanych mu czynów jakimikolwiek standardami kontroli zarządczej, ponieważ - jak sam przyznał - dowiedział się o takim obowiązku dopiero pod koniec 2016 r. w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy i dopiero w formie „pisemnej” wprowadził system kontroli zarządczej w 2017 r. (protokół z rozprawy RKO z 24.09.2020 r. s. 281) zaś niewykonywanie przez Obwinionego obowiązków kontroli zarządczej – skutkowało w ocenie GKO poważnymi naruszeniami obowiązków w tym zakresie ponieważ na dzień 31.12.2015 r. w Urzędzie którym kierował Obwiniony wystąpiły zobowiązania wymagalne w tym w kwocie 170.123,55 zł a na dzień 31.12.2016 r. w kwocie 350.936,59 zł. Ponadto zobowiązania wobec kontrahentów z tytułu zakupów towarów i usług w 2016 r. aż w 17 przypadkach regulowano nieterminowo zaś opóźnienia wyniosły od 11 do 292 dni zaś zobowiązanie za zakupione od kontrahenta kruszywo skutkowało dokonaniem w 2016 r. zapłaty za 63 faktury na kwotę 68.426,10 zł po terminie ich płatności.

Ponadto z uwagi na nienależyte realizowanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej Obwiniony doprowadził do sytuacji w której wielokrotnie, tj. 12 krotnie - dochodziło do przekroczenia kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki w związku z przekroczeniem w badanym okresie 2016 r. limitów wydatków w kwocie ogółem 13.643,46 zł.

W powyższym zakresie należy również podkreślić, że racje ma Komisja I instancji, która skonstatowała iż nieterminowe regulowanie zobowiązań było działaniem które można interpretować w kategorii świadomego wyboru Obwinionego – innymi słowy przyjętej przez niego strategii funkcjonowania kierowanej jednostki. Obwiniony bowiem sam stwierdził podczas rozprawy przed Komisją I instancji w dniu 24.09.2020 r. że była to kwestia wyboru, czy zapłacić za fakturę i nie mieć na „wkład własny” z czym związana byłaby utrata możliwości pozyskania środków unijnych (protokół z rozprawy RKO z 24.09.2020 r. s. 281-282). Powyższe potwierdził Obwiniony w kolejnych wyjaśnieniach tj. na rozprawie 28.09.2020 stwierdzając „stanąłem przed wyborem, o którym te osoby też informowałem (sic. radnych, sołtysów), że możemy „nie robić nic” i skupić się na spłaceniu wcześniejszych zobowiązań i ograniczeniu wydatków albo możemy starać się o dofinansowanie unijne i podejmować nowe zadania w mojej, nowej kadencji” (protokół z rozprawy RKO z 28.09.2020 r. k. 284).

Ostatecznie GKO nie miała wątpliwości, że Obwiniony swoim zachowaniem poprzez niewywiązywanie się z obowiązków wynikających z treści art. 68 i 69 ufp. doprowadził do

naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 18c ust. 1 pkt 4 oraz w art. 18c ust. 1 pkt 2 uondfp. W ocenie GKO w sposób szczególnie negatywny należy ocenić działanie Obwinionego, który jak sam dość swobodnie przyznawał w toku przedmiotowego postępowania ogóle nie wiedział o obowiązku realizacji kontroli zarządczej. Warto podkreślić, że art. 18c uondfp, penalizujący odpowiedzialność kierownika za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, został dodany do ustawy na podstawie nowelizacji z 2011 r. Nie zawiera on jednak regulacji całkowicie nowych, bowiem odpowiedzialność kierownika z tytułu kontroli zarządczej wprowadzono do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dniem 1 stycznia 2010 r., wraz z wejściem w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Ponadto na podstawie ustawy o finansach publicznych z 2005 r. kierownik jednostki był odpowiedzialny za wykonywanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej, a ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie penalizowane było również jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odnosząc się do naruszenia art. 15 ust. 1 uondfp, tj. zaciągnięcia zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego uchwałą budżetową GKO uznała, że w toku prowadzonego postępowania bezspornie udowodniono, że Obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego uchwałą budżetową w dniu 6.10.2015 r. W tym miejscu GKO zwraca uwagę, że zgodnie z treścią art. 38 ust. 1 uondfp karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 3 lata, przy czym jeżeli jednak w tym okresie wszczęto postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, karalność ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu.

Należy zaznaczyć, że do niniejszego postępowania oprócz art. 38 ust. 1 uondfp, zastosowanie mają także przepisy szczególne, uchwalone w związku z potrzebą zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania Covid-19. W szczególności należy uwzględnić art. 15zrr ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, z późn zm.), który stanowi, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. Zgodzić należy się, ze poglądem, że terminy określone w uondfp są terminami określonymi przepisami prawa administracyjnego, co znajduje odzwierciedlenie w stanowisku, w myśl którego „powołanie specjalnych organów do egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansowej przemawia za nadaniem tej odpowiedzialności charakteru administracyjnego” (por. L. Lipiec-Warzecha, „Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”, Lex, 2012, komentarz do art. 1 oraz red. W. Misiąg, „Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz”, C.H. Beck, 2019, komentarz do art. 1). Art. 15zrr ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych został

wprowadzony do ww. ustawy art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz związanych z nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568) obowiązującej od dnia 31 marca 2020 r. Wskazany art. 15zrr został uchylony na mocy art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875). Ustawa ta została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 15 maja br. i weszła w życie – z wyjątkiem określonych (innych) artykułów – w dniu następującym po dniu ogłoszenia. Zatem art. 15zrr ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych przestał obowiązywać od 16 maja 2020 r. Jednocześnie art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 stanowi, że: „Terminy, o których mowa w art. 15zrr ust. 1 ustawy zmienianej w art. 46, których bieg uległ zawieszeniu na podstawie art. 15zrr ust. 1 tej ustawy, będą dalej po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.” Oznacza to, że termin przedawnienia w przedmiotowej sprawie ponownie zaczął biec od 24 maja 2020 r. Z powyższych ustaleń wynika, że przedawnienie karalności nie biegło w okresie od 31 marca 2020 r. do 23 maja 2020 r., czyli przez 54 dni).

W warunkach przedmiotowej sprawy pomimo czasowego zawieszenia biegu przedawnienia o którym mowa w art. 38 ust. 1 uondfp należało stwierdzić, że w dniu rozprawy przed GKO karalność naruszenia wskazanego w niniejszej sprawie ustała. Należy bowiem zaznaczyć, że nieprawomocne orzeczenie zapadło (dnia 1.10.2020 r.) wobec Obwinionego wprawdzie przed upływem terminu przedawnienia karalności, jednakże już rozpoznanie Odwołania przez GKO przed ustaniem karalności czynu określonego w art. 15 ust. 1 uondfp - okazało się niemożliwie. Dlatego też GKO musiała postąpić zgodnie z treścią art. 147 ust. 1 pkt 2a) uondfp tj. uchylić orzeczenie w części dotyczącej zarzutu z art. 15 ust. 1 uondfp i umorzyć postępowanie z uwagi na zaistnienie okoliczności z art. 78 ust. 1 pkt 3 (nastąpiło przedawnienie karalności).

Reasumując GKO nie podzieliła zarzutów zawartych w Odwołaniu od zaskarżonego orzeczenia w tym w szczególności treści art. 89 ust. 2 uondfp, art. 76 ust. 3 oraz art. 135 ust. 2 pkt 5 uondfp. Ponadto GKO nie miała wątpliwości w zakresie dokonania przez Komisję I instancji oceny stopnia szkodliwości czynów i uznała ją za prawidłową. Wymierzenie bowiem Obwinionemu kary upomnienia jako kary za wszystkie czyny oraz jako kary najłagodniejszego rodzaju, pomimo uchylenia w części zaskarżonego orzeczenia tj. w zakresie czynu określonego w art. 15 ust. 1 uondfp spełniać będzie w ocenie GKO funkcję jaką w tym zakresie ustawodawca powierzył katalogowi kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Należy bowiem zaznaczyć, że celem ukarania jest nie tylko zastosowanie represji w stosunku do osoby, która dopuściła się naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ale również działanie w zakresie świadomości społecznej co do naganności popełnionych czynów. Kara upomnienia stanowi zatem rodzaj pouczenia dla Obwinionego

aby w przyszłości nie dopuszczać do sytuacji stanowiących podstawę do orzekania w przedmiotowej sprawie.

Długość trwania bezprawnego zaniechania podlega ocenie pod względem stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny dla finansów publicznych, zgodnie z kryteriami przyjętymi w ww. art. 28 uondfp. GKO nie miała zatem podstaw do uznania, że czyn Obwinionego charakteryzuje się znikomą szkodliwością dla finansów publicznych, skoro postępując w sposób oczywisty niezgodnie z prawem, swoim działaniem naruszył obowiązki w zakresie sprawozdawczości operacji finansowych a także w sposób długotrwały obowiązek regulowania zobowiązań wymagalnych w sposób terminowy i zgodnie z upoważnieniem w kierowanej przez Obwinionego jednostce.

Ostatecznie GKO uznała, że w przedmiotowa sprawa nie mogła zasługiwać także na możliwość skorzystania z dobrodziejstwa wynikającego z art. 36 ust. 1 i 2 uondfp, ponieważ w realiach niniejszej sprawy działania i zaniechania Obwinionego nie były powodowane szczególnymi pobudkami, nie występowały także szczególne warunki. Wręcz przeciwnie wynikały z niczym nieuzasadnionej niewiedzy Obwinionego, czy nadmiernego zaufania do działań podległych pracowników i pozostawieniu ich bez oczekiwanej, uzasadnionej kontroli. Co więcej stwierdzenia naruszenia dyscypliny nie miały charakteru jednostkowego ale odnosiły się do różnych czynów w tym stosunku do jednego z przypisanych czynów mającego charakter długotrwały.

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