



**ORZECZENIE  
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH  
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Warszawa, dnia 10 maja 2018 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Przewodniczący GKO:</i>	<b>Mariusz Jerzy Golecki</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Emil Kawa (spr.)</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Sławomir Franek</b>
Protokolant:		<b>Paweł Matusiak</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 10 maja 2018 r., odwołania złożonego przez Obwinionego (...) – zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 18 stycznia 2018 r. sygn. akt: DB-0965/59/17, którym Komisja uznała (...) -

**Sygn. akt BDF1.4800.35.2018**

pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Burmistrza (...), (cyt. z sentencji) „winnym popełnienia czynu polegającego na dokonaniu w latach 2015-2016 wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, w kwotach przedstawionych w poniższej tabeli:

LP.	Nr faktury	Kwota określona na fakturze	Kwota dotycząca odbioru zbiorowego	Kwota dotycząca wywozu pojazdami	Data dokonania wydatku	Osoba zatwierdzająca wydatek do zapłaty
1	2	3	4	5	6	
3.	(...)	68 628,06 zł	61 393,47 zł	7 234,59 zł	20.08.2015	(...)
5.	(...)	77 208,68 zł	66 798,56 zł	10 410,12 zł	21.12.2015	(...)
8.	(...)	66 954,28 zł	62 708,31 zł	4 245,97 zł	17.06.2016	(...)

Zgodnie z uchwałą nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie dopłaty do taryfowej grupy odbiorców zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, która zmieniała poprzednią uchwałę nr (...) z dnia 28 marca 2014 r. w tej sprawie, ustalając dopłaty z budżetu Gminy (...) do 1 m<sup>3</sup> ścieków dla grupy taryfowej, które były nie dopuszczalne w części dotyczącej ścieków dowożonych pojazdami asenizacyjnymi. W świetle powyższego dokonanie wydatków dotyczących dopłat za wywóz ścieków pojazdami asenizacyjnymi było sprzeczne z przepisami art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z naruszeniem przepisów art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

tj. winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j.: z. U. z 2017 r., poz. 1311)”.  
U. z 2017 r., poz. 1311)”.  
U. z 2017 r., poz. 1311)”.

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł.

**orzeka**

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) – zwanej dalej 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 18 stycznia 2018 r.- Nr DB-0965/59/17 Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (zwana dalej Komisją lub RKO) uznała Pana (...), pełniącego w czasie popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Z-cy Burmistrza Gminy (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 uoandfp, polegające na dokonaniu w latach 2015-2016 wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków i wymierzyła mu karę upomnienia.

RKO w orzeczeniu wskazała, że Obwiniony zatwierdził do wypłaty trzy faktury na rzecz Przedsiębiorstwa (...), której 100% udziałowcem jest Gmina (...), kwot zawierających dopłaty do m<sup>3</sup> ścieków w I grupie taryfowej. Powyższe według ustaleń Komisji było niezgodne z uchwałą nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie dopłaty do taryfowej grupy odbiorców zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Powyższa Uchwała ustalała dopłaty z budżetu Gminy (...) do 1 m<sup>3</sup> ścieków dla odbiorców wskazanych w grupach taryfowych. Dopłaty te były jednak niedopuszczalne w części dotyczącej ścieków dowożonych do oczyszczalni pojazdami asenizacyjnymi.

Według ustaleń RKO dokonanie wydatków dotyczących dopłat za wywóz ścieków pojazdami asenizacyjnymi było sprzeczne z przepisami art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z naruszeniem przepisów art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

W odpowiedzi na postawiony Obwinionemu zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych Obwiniony w złożonych wyjaśnieniach podał, że zbiorowym odprowadzaniem ścieków na terenie Gminy (...) zajmuje się Przedsiębiorstwo (...). Spółka ta jest przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym w rozumieniu przepisu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2017 r. poz. 328 z późn. zm.).

Taryfy za zbiorowe odprowadzanie ścieków ustalane są przez Spółkę zgodnie z przepisami art. 20 ww. ustawy, a zatwierdzane są przez Radę Miejską w (...) zgodnie z przepisem art. 24 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków.

Ustalone uchwałą dopłaty, były przekazywane Spółce na podstawie faktur wystawianych przez Przedsiębiorstwo (...) , w których wysokość dopłaty ustalana była jako iloczyn ilości odebranych od odbiorców ścieków wyrażonych w m<sup>3</sup> i wysokości dopłaty do 1m<sup>3</sup> ścieków. Faktury wystawiane były przez Spółkę w okresach dwumiesięcznych.

Zgodnie z uchwałą Nr (...) z dnia 23 marca 2016 r. Rada Miejska w (...) uchwaliła dopłatę dla grupy taryfowej „gospodarstwa domowe i instytucje” w wysokości 2,50 zł. do 1m<sup>3</sup>. Obwiniony podkreślił, że po zmianie zarządu spółki, nowy zarząd kontynuując metodę wyliczenia dopłat do ścieków prowadzonych przez poprzedni zarząd spółki, uwzględnił dopłatę do oczyszczonych ścieków od wszystkich mieszkańców Gminy (...) z gospodarstw domowych niezależnie od sposobu dostawy ścieków do oczyszczalni, której właścicielem jest Spółka. Tym samym spółka zaczęła w wystawianych fakturach ujmować także ścieki dostarczane od mieszkańców do oczyszczalni pojazdami asenizacyjnymi.

Nadto wskazał, że zaprzestanie naliczania dopłat do ścieków dostarczanych pojazdami asenizacyjnymi nastąpiło po otrzymaniu opinii prawnej, którą jak podał na rozprawie przed GKO obrońca obwinionego urząd zamówił w Kancelarii Prawnej (...). Z opinii tej wynikało, że uwzględnianie w całkowitej ilości ścieków stanowiącej podstawę do wyliczenia należności na potrzeby rozliczania dopłat do taryfowej grupy odbiorców „Gospodarstwa domowe i instytucje” ilości nieczystości ciekłych dowożonych pojazdami asenizacyjnymi należało uznać za działanie nieprawidłowe.

Uwzględniając stanowisko wyrażone w opinii, zarząd spółki dokonał wystawienia faktury korygującej pomniejszając wysokość dotychczasowych dopłaty Gminy (...) do ścieków grupy taryfowej „Gospodarstwa domowe i instytucje” o kwotę 42.298,20 zł, zwracając w ten sposób nienależnie pobrane przez spółkę środki pieniężne.

RKO orzekając w sprawie uznała, że niewątpliwie jest, w oparciu o analizę zebranego materiału dowodowego, że Urząd Miasta i Gminy (...) w latach 2015-2016 dokonał wydatków na dopłatę do ścieków odbieranych od mieszkańców samochodami asenizacyjnymi, mimo braku podstawy prawnej do dokonania takich wydatków.

Faktury do wypłaty, obejmujące kwoty przedmiotowych dopłat, zostały zatwierdzone również przez Z-cę Burmistrza Gminy (...) Pana (...), posiadającego upoważnienie do ich dokonywania na podstawie postanowień pkt. 14.1 Regulaminu organizacyjnego UMiG (...) stanowiącego, że zastępca burmistrza w razie nieobecności burmistrza pełni funkcję kierownika urzędu. Kwoty niezasadnie wypłaconych dopłat, zatwierdzonych do wypłaty przez Obwinionego wyniosły łącznie 21.890,68 zł.

RKO wskazała, że w składanych wyjaśnieniach Obwiniony podnosił argumenty, które miałyby uzasadniać dokonanie tych wydatków, a także miały znosić jego odpowiedzialność w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W ocenie RKO, przywołane przez Obwinionego argumenty nie zasługiwały na uwzględnienie.

Znamieniem czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 uoondfp jest dokonanie wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Uchwalona przez Radę Miejską w (...) uchwała nr (...) z dnia 23 marca 2016 roku o zatwierdzeniu taryf dla zbiorowego odprowadzania ścieków, ani uchwała wcześniejsza w tej sprawie, obowiązująca do dnia 30 kwietnia 2016 roku, nie przewidywały w swych postanowieniach taryf opłat dla nieczystości płynnych dowożonych do oczyszczalni pojazdami asenizacyjnymi, a zawierały tylko dopłaty do ścieków dostarczanych do oczyszczalni za pomocą sieci kanalizacyjnej.

RKO wskazała, że nieczystości płynne - zgodnie z ustawą - stanowią nieczystości przejściowo zgromadzone w zbiornikach bezodpływowych i nie są bezpośrednio wprowadzone do urządzeń kanalizacyjnych o których mowa w ustawie. Tym samym nie są objęte taryfami opłat za odprowadzanie ścieków.

Okoliczność podniesiona przez Obwinionego, że dokonane w tym zakresie wydatki nie powodowały przekroczenia wielkości zaplanowanych wydatków na 2015 i 2016 rok była zdaniem RKO bez znaczenia w zakresie rozpatrywanego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych objętego normą wynikającą z art. 11 ust. 1 uoondfp. Wydatek ze środków publicznych musi być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44 ust. 2 ustawy). Złamanie tej reguły i wydatkowanie środków z naruszeniem przepisów (w szczególności ustaw, umów międzynarodowych, aktów wykonawczych, umów, dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

RKO podkreśliła, że z racji pełnionej funkcji Obwiniony powinien znać zasady gospodarowania środkami budżetowymi jednostek samorządu terytorialnego oraz zdawać sobie sprawę z konsekwencji ich naruszenia.

Reasumując dokonaną ocenę zebranego w sprawie materiału dowodowego RKO stwierdziła, że w sprawie nie znaleziono podstaw do umorzenia postępowania, nie zostały wykazane okoliczności ekskulpujące działania Obwinionego mogące dawać podstawę do odstąpienia od ukarania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Czyny naruszające dyscyplinę finansów publicznych niewątpliwie wystąpiły, czego nie negował Obwiniony w swoich wyjaśnieniach.

Od przedmiotowego orzeczenia RKO, Obwiniony pismem dnia 23 lutego 2018 r. wniósł odwołanie do GKO. We wniesionym odwołaniu wskazał, że działając na podstawie przepisów art. 137 ust. 5 oraz art. 138 ust. 2 i 3 uondfp zaskarża w całości przedmiotowe orzeczenie, tj. w zakresie wymierzenia Mu kary upomnienia oraz obciążenia kosztami postępowania w kwocie 316,18 zł.

Orzeczeniu RKO zarzucił naruszenie przepisów art. 11 ust. 1 uondfp. Stawiając ww. zarzuty wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie Go od zarzuczanych czynów, polegających na dokonaniu w latach 2015-2016 wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Obwiniony uzasadniając podniesione żądania wskazał, iż zatwierdzając wskazane w sentencji odwołania wydatki do wypłaty nie mógł naruszyć wskazanego przepisu art. 24 ust. 6 ustawy, gdyż przepis ten bezpośrednio nie wskazuje rodzaju wydatku jakie mogą być dokonywane z budżetu Gminy, lecz przepis ten tylko i wyłącznie ustala prawo organu stanowiącego gminy do podjęcia uchwały o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług.

Podkreślił, że Rada Miejska w (...) na podstawie ww. przepisu ustaliła dopłaty z budżetu Gminy (...) do 1 m<sup>3</sup> ścieków dla grupy taryfowej „Gospodarstwa domowe i instytucje” do czego miała prawo. Podniósł także, że z przedmiotowych uchwał Rady podjętych na podstawie wskazanego przepisu art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie wynika jednoznacznie, iż ustalone dopłaty dotyczą tylko i wyłącznie ścieków odprowadzanych za pośrednictwem sieci kanalizacyjnej.

**Główna Komisja Orzekająca, po rozpoznaniu sprawy na rozprawie w dniu 10 maja 2018 r. zważyła, co następuje.**

**Odwołanie Obwinionego nie jest zasadne.**

Rozprawa przed GKO odbyła się z udziałem Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (ZGRDFP). Obwiniony nie stawiał się na rozprawę osobiście, lecz był reprezentowany przez obrońcę. W zakresie spełniania wymogów formalnych niezbędnych dla rozpoznania sprawy zarówno Rzecznik Dyscypliny jak i obrońca Obwinionego oświadczyli, że nie zgłaszają uwag co do możliwości rozpoznania na rozprawie odwołania Obwinionego. GKO ustaliła, że w aktach sprawy znajduje się zwrotne potwierdzenie prawidłowego przesłania i awizowania zawiadomienia o terminie rozprawy przesłanego do Obwinionego.

Przystępując do rozpatrzenia sprawy GKO, zgodnie z ustawowym obowiązkiem wynikającym z art. 24 ust. 1 uondfp, dokonała porównania stanu prawnego obowiązującego w czasie popełnienia czynu ze stanem prawnym obowiązującym w czasie orzekania. Zgodnie z art. 24 ust. 1 uondfp jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Oceniając powyższe GKO uznała, że w sprawie znajdują zastosowanie przepisy obowiązujące w dniu wydania orzeczenia, gdyż przepisy obowiązujące w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie były względniejsze dla sprawców naruszeń tej normy prawnej. Zmianie nie uległy przepisy prawa materialnego istotne dla niniejszej sprawy, uległ zmianie natomiast art. 11 uondfp, którego naruszenie jest zarzucane Obwinionemu. Zmiana treści art. 11 uondfp nastąpiła z dniem 1 czerwca 2017 r. względem treści obowiązującej w 2015 r. polegała na oznaczeniu dotychczasowej treści jako ust. 1 i dodanie ust. 2. Jednakże powyższa zmiana w aspekcie rozpatrywanej sprawy miała charakter wyłącznie redakcyjny, a więc nieistotny dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy.

Przechodząc do oceny zasadności zarzutów i argumentacji odwołania na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 19 uondfp, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Można przypisać osobie winę w postępowaniu jeżeli jest możliwe wskazanie właściwego wzorca postępowania. Wskazanie wzorca postępowania polega na wskazaniu Obwinionemu

właściwego sposobu postępowania, którego przestrzeganie nie wywołałoby nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami publicznymi. Wskazanie wzorca ma na celu wykazanie błędów Obwinionego w postpowaniu oraz instruuje jak postępować prawidłowo w przyszłości, aby w podobnych przypadkach uniknąć naruszenia prawa.

Wskazać należy, że nie można przypisać winy w postępowaniu danej osobie, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia należytej staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie danego obowiązku. Podkreślić trzeba, że „należytość” jako cecha wymaganej staranności jest niewątpliwie określeniem elastycznym zarówno co do treści, jak i co do stopnia abstraktyzacji, związanym z zadaniami odpowiedzialności w różnych dziedzinach życia społecznego. Wzorzec postępowania nazywany należyta starannością musi być zawsze odnoszony do konkretnej sytuacji, a konstruując go należy uwzględniać zewnętrzne okoliczności danej sprawy. Ustawodawca, powiązując wymaganą staranność z osobą odpowiedzialną za wykonanie obowiązku, wskazuje, że jest oczekiwana staranność wyższa niż przeciętna. Ustalając staranność wymaganą od sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, należy odwołać się do zobiektywizowanego, pożądanego wzorca osoby piastującej określoną funkcję, która powinna legitymować się solidną znajomością przepisów regulujących czynności wchodzące w skład jej obowiązków oraz wykazywać wysoki stopień przezorności w zarządzaniu jednostką.

Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jednoznacznie statuuje zasadę winy jako koniecznego elementu pozwalającego na przypisanie odpowiedzialności za czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Indywidualizacja winy na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynika z konieczności każdorazowego ustalania staranności wymaganej od sprawcy naruszenia z uwagi na pozycję, jaką zajmuje w jednostce finansów publicznych. Brak ustalenia winy odpowiedzialnej osoby prowadzi do stwierdzenia, iż - mimo naruszenia dyscypliny finansów publicznych - sprawcy naruszenia nie można pociągnąć do odpowiedzialności.

Odnosząc się do ustaleń poczynionych przez RKO w zakresie wykazania winy w działaniu Obwinionego, GKO uznaje przedmiotowe ustalenia za zasadne i prawidłowe. Podkreślić należy za oceną RKO, że od Obwinionego zajmującego się między innymi zatwierdzaniem wydatków na dopłaty do wywozu ścieków można było oczekiwać nie tylko znajomości regulacji prawnych w tym zakresie, ale także treści samej Uchwały Rady Gminy. Trzeba



wskazać, że problematyka wydatkowania środków publicznych na dopłaty do ścieków dostarczanych samochodami asenizacyjnymi pojawiała się w zakresie działań samorządów już dużo wcześniej i takie praktyki jako prawnie niedopuszczalne zostały zakwestionowane przez orzeczenie nadzorcze np. Wojewody Łódzkiego z dnia (...) 2009 r. oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia (...) 2010 r. (powyższe orzeczenia wskazano w opinii prawnej sporządzonej w tej sprawie dla Burmistrza Miasta (...)). Podkreślić należy, iż takie stanowisko organów nadzoru jest nadal aktualne – wskazać należy chociażby na orzeczenie nadzorcze nr (...) z dnia (...) 2017 r. Wojewody Wielkopolskiego w którym wojewoda zakwestionował w całości dopłatę ze strony Gminy W. do ścieków dowożonych samochodami asenizacyjnymi stwierdzając, że jest ona niezgodna z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

GKO uznała, że wskazane przez Obwinionego w odwołaniu argumenty nie znajdują uzasadnienia w przepisach prawa. Treść art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków stanowi delegację dla organów stanowiący gminy do indywidualnych regulacji dotyczących dopłat dla mieszkańców do zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków. Ustawodawca pozostawił organowi stanowiącemu swobodę w zakresie kształtowania polityki dopłat z uwzględnieniem specyfiki funkcjonowania danej gminy, stąd brak jest enumeratywnie wskazanych rodzajów wydatków z uwzględnieniem określonych grup odbiorców usług. Korzystając z przedmiotowej delegacji Rada Miasta w (...) podjęła uchwały: nr (...) z dnia (...) 2014 r. oraz nr (...) z dnia (...) 2016 r. (która zastąpiła uchwałę z dnia (...) 2014 r.), w sprawie dopłaty do taryfowej grupy odbiorców zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (także objęte opisem czynu przypisanego Obwinionemu, co odwołujący pomija formułując zarzut), zatwierdzające taryfy dla zbiorowego odprowadzania ścieków, nieprzewidujące taryf dla nieczystości płynnych dowożonych pojazdami asenizacyjnymi (albowiem przepisy tej ustawy nie dają podstaw do ustalenia takich taryf). Oznacza to brak podstawy prawnej do dopłat za odbiór nieczystości płynnych dowożonych pojazdami asenizacyjnymi. Tym samym działania Obwinionego pozostawały w sprzeczności z powyższą Uchwałą, a także naruszały art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Powyższe stwierdzenia mają także potwierdzenie w ustaleniu Rzecznika, że uchwalona przez Radę Miejską w (...) Uchwała nr (...) z dnia (...) 2016 o zatwierdzeniu taryf dla zbiorowego odprowadzania ścieków, ani wcześniejsza obowiązująca do dnia (...) 2016 roku, nie

przewidywała w swej treści taryf dla nieczystości płynnych dowożonych pojazdami asenizacyjnymi. Tym samym, GKO uznała, że brak wskazania takiej taryfy w przedmiotowej uchwale Rady Gminy statuował brak podstawy prawnej do dokonywania stosowanych naliczeń dopłat wykazywanych w fakturach wystawianych dla Gminy przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w (...) sp. z o.o..

Obwiniony wskazał, że zmiana sposobu dokonywania naliczeń nastąpiła z chwilą powołania nowego zarządu spółki komunalnej *„nowa Prezes Zarządu Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w (...) kontynuując metodę wyliczenia dopłat do ścieków prowadzonych przez poprzedni Zarząd Spółki, uwzględniła dodatkowo, dopłatę do oczyszczonych ścieków od wszystkich mieszkańców Gminy (...) z gospodarstw domowych niezależnie od sposobu dostawy ścieków do oczyszczalni ścieków, której właścicielem jest Spółka”*. Powyższe wskazuje jednoznacznie, że nieprawidłowa praktyka dopłat do ścieków dowożonych samochodami asenizacyjnymi nie miała charakteru jednorazowej wypłaty lecz miała charakter długotrwały. Za nieuzasadnioną linię obrony GKO uznała stanowisko Obwinionego, podniesione zarówno w złożonych wyjaśnieniach, jak i zawarte w odwołaniu, mające wskazywać na brak winy w postępowaniu, gdyż jak twierdził Obwiniony za *„Za prawidłowe obliczanie i pobieranie w prawidłowej wysokości opłat za dostarczane do oczyszczalni ścieki od odbiorców usług, zgodnie z obowiązującymi taryfami i dopłatami do 1 m<sup>3</sup> ustalonymi przez Radę Miejską, odpowiedzialny jest Zarząd Spółki, który wystawiał faktury niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i w ten sposób zawyżał kwoty dopłat ustalone przez Radę Miejską w (...)”*.

GKO stwierdza, że poza sporem jest fakt, iż za prawidłowe wydatkowanie środków publicznych, a zatem również za legalne ich wydatkowanie odpowiedzialny jest kierownik jednostki sektora finansów publicznych, lub osoba wg. stosownego upoważnienia go zastępująca. Wskazać należy, że z racji pełnionej funkcji kierownik jednostki lub jego zastępca powinien znać zasady wydatkowania środków publicznych i konsekwencje ich naruszenia. GKO w ślad za ustaleniami RKO uznała, że Obwiniony miał możliwość innego zachowania, które pozwoliłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Okazane zaufanie Obwinionego do zarządu spółki komunalnej, jako do podmiotu wystawiającego faktury na dopłaty do odebranych ścieków było nadmierne. Biorąc pod uwagę fakt, iż faktury na dopłatę do ścieków wystawiane były przez Spółkę w okresach dwumiesięcznych, a więc była czynnością sporadyczną, GKO uznała, że w takim stanie

faktycznym właściwym byłoby ustalenie zasady, że wraz z wnioskiem o wypłatę faktury, zarząd spółki przedstawia jako podstawę dokonania zapłaty zestawienie zbiorcze dostarczonych do oczyszczalni ścieków, według grup taryfowych ustalonych w ww. Uchwale Rady Miejskiej w (...). Ponadto istniała możliwość dokonania w Urzędzie takich ustaleń organizacyjnych, aby przed złożeniem faktury do zatwierdzenia do wypłaty, podlegała ona sprawdzeniu zgodności zawartych tam danych z przedmiotową Uchwałą przez pracowników Urzędu.

Ponadto zdaniem GKO niezasadne byłoby przyjęcie stanowiska, jak o to wnosił Obwiniony, iż w powyższym stanie faktycznym Obwiniony dopełnił należytej staranności, wymaganej od osoby działającego z upoważnienia kierownika jednostki organizacyjnej sektora finansów publicznych przy zatwierdzaniu faktur do wypłaty. Obwiniony, zdaniem GKO, przy zachowaniu reguły należytej staranności miał możliwość uniknięcia naruszenia przepisów prawa, lecz sytuacja taka wystąpiła z powodu braku właściwej interpretacji przepisów prawa przez Obwinionego, nadmiernego zaufania do działań spółki komunalne oraz braku współpracy w tym zakresie z podległymi pracownikami Urzędu Gminy.

Niezasadne jest także stanowisko Obwinionego, iż zarzucane mu działanie nie stanowiło naruszenia dyscypliny finansów publicznych z przepisu art. 11 ust. 1 uoondfp, gdyż dokonane wydatki na dopłatę do ścieków były zaplanowane zarówno w budżecie Gminy (...), jak i w planie finansowym Urzędu Miejskiego. Zdaniem GKO powyższe stanowisko Obwinionego nie polega na prawdzie, gdyż w toku obu postępowań zarówno przed RKO jak i GKO jednoznacznie wykazano, że przedmiotowa Uchwała Rady Gminy Miasta (...) nie obejmowała możliwości dopłat do dostarczanych do Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w (...) ścieków, dowożonych za pomocą samochodów asenizacyjnych. Tym samym kwoty dopłat do ścieków dostarczanych poza siecią kanalizacyjną nie mogły znaleźć się w budżecie Gminy. W tym zakresie GKO wskazuje za postanowieniem 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29, że organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne. Oznacza to, że wszelka działalność władcza organu wymaga stosowania i wykazania podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania

kompetencji przez organy państwowe i samorządowe nie może być wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień.

Dokonując analizy prawnej zarzucanych Obwinionemu czynów wskazać należy, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisu art. 11 ust. 1 uo ndfp, jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Podstawowym celem omawianej normy prawnej jest ochrona przestrzegania sformalizowanych procedur wydatkowania środków publicznych. Możliwość dokonania wydatków ze środków publicznych musi wynikać z istnienia zawartej w przepisach prawa materialnego podstawy prawnej do dokonania konkretnego wydatku (wyr. WSA w Warszawie z 4.8.2010 r., V SA/WA 739/10).

GKO, w ślad za RKO oceniła, że fakt dokonania wydatków jest niewątpliwy i niesporny, a stopień szkodliwości dla finansów publicznych czynów przypisanych Obwinionemu jest wyższy niż znikomy (art. 28 ust. 1 uo ndfp). Dokonując oceny stopnia szkodliwości dla finansów publicznych opisanych wyżej naruszeń dyscypliny finansów publicznych GKO, za RKO, uwzględniła przede wszystkim wagę naruszonych obowiązków, a także sposób i okoliczności ich naruszenia (art. 28 ust. 1a uo ndfp). Wobec podniesionego w odwołaniu wniosku Obwinionego o uniewinnienie, GKO uznała, iż czyny przypisane Obwinionemu zostały popełnione i wynikają z naruszenia podstawowej - z punktu widzenia finansów publicznych - zasady dokonywania wydatków środków publicznych określonej w art. 44 ust. 2 ufp, tj. dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków). GKO przyjmując za swoje stanowisko RKO w tym zakresie uznała także, iż działaniu Obwinionego trudno przypisać cechy znikomej szkodliwości dla finansów publicznych. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 28 uo ndfp nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy. Ustawa stanowi, że przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych uwzględnia się wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia, biorąc pod uwagę w szczególności wymienione w tym przepisie przesłanki. W tym zakresie w ocenie GKO, przypisane Obwinionemu czyny nie mogą zostać ocenione jako posiadające znikomą szkodliwość dla finansów publicznych. Szkodliwość

czynu dla finansów publicznych polega nie tylko na szkodzie materialnej lub finansowej, która w realiach niniejszej sprawy nastąpiła, ale również na naruszeniu pewnych ustalonych przepisami prawa reguł, naruszeniu porządku prawnego, ładu finansów publicznych nadanego przepisami wskazującymi sposób postępowania w danych procedurach czy prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi. Szkodliwość czynu dla finansów publicznych nie można utożsamiać tylko ze stratą finansową (por. orzeczenie GKO z dnia 29.07.2004 r. sygn. akt DF/GKO/Odw-39/56/2004/595). Sam fakt, że po stwierdzeniu nieprawidłowości w realizacji dopłat do zagospodarowania ścieków, kwoty dokonanych nadpłat zostały zwrócone (w szczególności że zwrócone tylko ich część ) nie tworzy stanu, iż działania Obwinionego posiadają znikomą szkodliwość dla finansów publicznych.

Szkodliwość czynu dla finansów publicznych jest stopniowalna. Nieprawidłowości przypisane Obwinionemu nie są znikomo szkodliwe dla finansów publicznych. Obwinionemu została wymierzona najniższa kara – kara upomnienia. Podkreślić należy, że Obwinionemu przypisano odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na popełnieniu kilku czynów poprzez zatwierdzenie do wypłaty kilku faktur obejmujących nienależne dopłaty do odbioru ścieków. W ocenie GKO takie działanie Obwinionego jest niewątpliwie szkodliwe dla finansów publicznych w stopniu wyższym niż znikomy. W szczególności, że doszło do faktycznej straty finansowej albowiem dopłaty w nadmiernej wysokości za 2015 r., nie zostały zwrócone. Z tych powodów nie można uznać również, że w niniejszej sprawie można zastosować szczególną instytucję jaką jest odstąpienie od wymierzenia kary. Co prawda w jednostce doszło do podjęcia działań naprawczych, jednak wystąpiły one dopiero w czasie prowadzenia postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych a jak zostało zauważone powyżej dopłaty w nadmiernej wysokości zostały zwrócone tylko za jeden rok. finansów publicznych. Reasumując powyższe ustalenia i rozważania GKO uznała, że w tak ustalonym stanie faktycznym sprawy, orzeczenie RKO w zakresie uznania Obwinionego winnym popełnienia czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych i wymierzenia mu kary upomnienia jest orzeczeniem prawidłowym. Stopień zawinienia Obwinionego uzasadniał w pełni wymierzenie kary upomnienia. Zarzuty i argumenty podniesione w odwołaniu w świetle dokonanych ustaleń i analizy stanu prawnego wykazały jego niezasadność.

Tym samym GKO uznała za zasadne oddalenie odwołania Obwinionego i utrzymanie wymierzonej mu przez RKO kary upomnienia wraz z utrzymaniem obowiązku poniesienia kosztów postępowania.

Uwzględniając powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.