



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2017 r.

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

Przewodniczący:	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	<i>Wojciech Robaczyński</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Piotr Gryśka (spr.)</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Jacek Najfeld</i>
Protokolant:		<i>Paweł Matusiak</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2017 r., odwołania złożonego przez Obrońcę w imieniu Obwinionej (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z dnia 18 listopada 2016 r. sygn. akt: ZDB-4100-38/2016, którym Komisja, uznała (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Skarbnika w (...), odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w:

„1) art. 18b pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na nienależytym dokonaniu wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej z planem finansowym, które miało wpływ na zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym Gminy (...) w następujący sposób:

- a) w dniu 9 grudnia 2014 r. poprzez złożenie podpisu na umowie nr (...) zawartej pomiędzy Gminą (...) a Przedsiębiorstwem (...) na roboty budowlane na obiekcie pawilonu szatniowego w (...) na kwotę 76 547,45 zł,
- b) w dniu 30 stycznia 2014 r. poprzez złożenie podpisu na umowie nr (...) zawartej pomiędzy Gminą (...) a (...). na wykonanie robót budowlanych polegających na wykonaniu prac określonych protokołem konieczności z dnia 18.12.2013 r. na zadaniu „Przebudowa budynku szkoły na budynek przedszkola (...)”, na kwotę 150 371,40 zł,

co narusza art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;

2) art. 18b pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na nienależytym dokonywaniu wstępnej kontroli zgodności operacji finansowych z planem finansowym, które miało wpływ na dokonanie wydatków powodujących przekroczenie kwoty wydatków ustalonych w planie finansowym Gminy (...), w ten sposób, iż Wójt dokonał poniżej wymienionych wydatków niemieszczących się w planie finansowym Gminy, tj.:

- a) w dniu 13 lutego 2014 r. w rozdziale 80104 paragraf 6050 na podstawie faktury VAT nr (...) z dnia 31.01.2014 r., co spowodowało przekroczenie planu finansowego we wskazanej podziałce klasyfikacji budżetowej o 80 021,42 zł,
- b) w dniu 7 marca 2014 r. w rozdziale 80104 paragraf 6050 zapłaty za dziennik budowy oraz wydatku na podstawie faktury VAT nr (...) z dnia 07.03.2014 r., co spowodowało przekroczenie planu finansowego we wskazanej podziałce klasyfikacji budżetowej o 106 009,23 zł,
- c) w dniu 8 grudnia 2014 r. w rozdziale 92601 paragraf 6050 na podstawie faktury VAT nr 26/11/2014 z dnia 28.11.2014 r. co spowodowało przekroczenie planu finansowego we wskazanej podziałce klasyfikacji budżetowej o 38 312,01 zł,

co narusza art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.”

Komisja Orzekająca I instancji na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 i art. 37 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) - zwanej dalej uondfp wymierzyła Obwinionej karę nagany i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

orzeka

- 1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 uondfp uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym kary wymierzonej Obwinionej (...) i wymierza Obwinionej karę upomnienia,**
- 2. w pozostałym zaskarżonym zakresie utrzymuje 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

Orzeczeniem z dnia 18 listopada 2016 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu uznała (...) – Skarbnika (...), odpowiedzialną za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w:

- 1) art. 18b pkt 2 uondfp, polegające na nienależytym dokonaniu wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej z planem finansowym, które miało wpływ na zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym Gminy (...) w następujący sposób:
 - a) w dniu 9 grudnia 2014 r., poprzez złożenie podpisu na umowie nr (...) zawartej pomiędzy Gminą (...) a Przedsiębiorstwem (...) na roboty budowlane na obiekcie pawilonu szatniowego w (...) na kwotę 76 547,45 zł,

b) w dniu 30 stycznia 2014 r., poprzez złożenie podpisu na umowie nr (...) zawartej pomiędzy Gminą (...) a (...) na wykonanie robót budowlanych polegających na wykonaniu prac określonych protokołem konieczności z dnia 18.12.2013 r. na zadaniu „Przebudowa budynku szkoły na budynek przedszkola (...)”, na kwotę 150 371,40 zł, co narusza art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;

2) art. 18b pkt 1 uoondfp, polegające na nienależytym dokonywaniu wstępnej kontroli zgodności operacji finansowych z planem finansowym, które miało wpływ na dokonanie wydatków powodujących przekroczenie kwoty wydatków ustalonych w planie finansowym Gminy (...), w ten sposób, iż Wójt dokonał poniżej wymienionych wydatków niemieszczących się w planie finansowym Gminy, tj.:

a) w dniu 13 lutego 2014 r. w rozdziale 80104 paragraf 6050 na podstawie faktury VAT nr (...) z dnia 31.01.2014 r., co spowodowało przekroczenie planu finansowego we wskazanej podziałce klasyfikacji budżetowej o 80 021,42 zł,

b) w dniu 7 marca 2014 r. w rozdziale 80104 paragraf 6050 zapłaty za dziennik budowy oraz wydatku na podstawie faktury VAT nr (...) z dnia 07.03.2014 r., co spowodowało przekroczenie planu finansowego we wskazanej podziałce klasyfikacji budżetowej o 106 009,23 zł,

c) w dniu 8 grudnia 2014 r. w rozdziale 92601 paragraf 6050 na podstawie faktury VAT nr 26/11/2014 z dnia 28.11.2014 r. co spowodowało przekroczenie planu finansowego we wskazanej podziałce klasyfikacji budżetowej o 38 312,01 zł,

co narusza art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Za przypisane naruszenia dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca pierwszej instancji wymierzyła Obwinionej karę nagany, obciążyła ją również kosztami postępowania w wysokości 291, 71 zł.

Naruszenia będące przedmiotem niniejszej sprawy ujawnione zostały w trakcie kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy (...) za 2014 rok. Ujawniono dokonanie wydatków oraz zaciągnięcie zobowiązań przekraczających granice kwot ustalonych w planie finansowym jednostki.

Ze składanych w toku postępowania kontrolnego wyjaśnień wynikało, że zaciągnięcie zobowiązania w rozdziale 92601 § 6050, na dzień 9.12.2014 r., wynikało ze zwiększenia wartości pierwotnie ustalonego wynagrodzenia za realizację zadania rozbudowy pawilonu szatniowego wraz z zapleczem (...). W związku z faktem, że zawarta na realizację

wymienionego zadania umowa przewidywała ustalenie rozliczenia wartości wykonanych robót na podstawie różnicy pomiędzy kosztorysem ofertowym, a faktycznym obmiarem robót, pierwotnie ustalone wynagrodzenie za realizację tego zadania zostało w efekcie wykonanych robót proporcjonalnie zwiększone, a wartość zwiększonego wynagrodzenia była znana dopiero w momencie otrzymania faktury końcowej wraz z protokołem odbioru, co spowodowało konieczność zaangażowania wcześniej nieplanowanych środków na realizację przedmiotowego zadania. Uzupełnienie planu wydatków nastąpiło niezwłocznie uchwałą rady gminy z dnia 11 grudnia 2014 r. Natomiast zaciągnięcie zobowiązania w rozdziale 80104 § 6050, na dzień 30.01.2014 r., spowodowane było mylnym ujęciem zmian w budżecie gminy w rozdziale 90095 § 6050 zamiast w rozdziale 80104 § 6050, kwoty 720 000,00 zł przeznaczonej na realizację inwestycji i roboty dodatkowe przebudowy budynku szkoły na budynek przedszkola (...). Odpowiednich zmian w planie finansowym, dokonano niezwłocznie na najbliższej sesji Rady Gminy, która odbyła się w dniu 13 marca 2014 r.

Przekroczenie granic kwot wydatków w rozdziale 80104 § 6050 na dzień 13 lutego 2014 r. i 7 marca 2014 r. nastąpiło omyłkowo w związku z faktem, iż uchwałą Rady Gminy Nr (...) z dnia 30.01.2014 r. mylnie przyjęto do rozdziału 90095 par. 6050 zamiast 80104 par. 6050 kwotę 750 000 zł. Kwota ta była przeznaczona na wydatki związane z kontynuowaną od roku 2013 przebudową budynku byłej szkoły na budynek przedszkola (...). Mylnie uchwalony plan wydatków z rozdziału 90095 § 6050 na kolejnej sesji Rady Gminy, uchwałą nr (...) z dnia 13.03.2014 r. przeniesiono do prawidłowego dla realizowanej inwestycji rozdziału klasyfikacji budżetowej 80104 § 6050. Wydatki zostały zatwierdzone do wypłaty w związku z wyznaczonymi terminami płatności wynikającymi z wystawionych faktur, aby nie nastąpiło przekroczenie wyznaczonych terminów płatności, co mogłoby spowodować naliczenie odsetek za zwłokę.

Przekroczenie granic kwot wydatków w rozdziale 92601 par. 6050 na dzień 08.12.2014 r. dotyczące realizowanej inwestycji rozbudowy pawilonu szatniowego wraz z zapleczem w (...) na podstawie umowy (...) nastąpiło przez nieuwagę. W związku z faktem, że zawarta na realizację wymienionego zadania umowa przewidywała ustalenie rozliczenia wartości wykonanych robót na podstawie różnicy pomiędzy kosztorysem ofertowym, a faktycznym obmiarem robót, pierwotnie ustalone wynagrodzenie na realizację tego zadania zostało w efekcie wykonanych robót proporcjonalnie zwiększone, a wartość zwiększonego wynagrodzenia była znana dopiero w momencie otrzymania faktury końcowej wraz z

protokołem odbioru. Zwiększenie planu wydatków nastąpiło niezwłocznie, po ustaleniu kwoty, o jaką zwiększyło się wynagrodzenie dla wykonawcy, uchwałą Rady Gminy nr (...) z dnia (...). Zatwierdzenie do zapłaty końcowych faktur nastąpiło w związku z faktem, iż do dnia 10.12.2014 r. należało złożyć wniosek o uruchomienie środków pozyskanych na dofinansowanie realizacji tej inwestycji ze środków (...).

Obwiniona wyjaśniała, że przed dokonaniem wydatku dokonała wstępnej kontroli zgodności operacji z planem finansowym. Dokonana wstępna kontrola planu finansowego spowodowała ustalenie faktu mylnego ujęcia, na podstawie uchwały (...) w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy, w rozdziale 90095 par. 6050 zamiast w rozdziale 80104 par. 6050, kwoty 750 000 zł przeznaczonej na przebudowę budynku byłej szkoły na budynek przedszkola w (...). Podjęto czynności w celu dokonania odpowiednich zmian w planie finansowym, co nastąpiło na najbliższej sesji Rady Gminy w dniu (...) uchwałą nr (...). Zatwierdzenie wydatków do wypłaty nastąpiło w związku z wyznaczonymi terminami płatności wynikającymi z wystawionych faktur, aby nie nastąpiło ich przekroczenie, co mogłoby spowodować naliczenie odsetek za zwłokę. W rozdziale 92601 par. 6050 wstępna kontrola planu finansowego spowodowała ustalenie zwiększenia wartości pierwotnie ustalonego wynagrodzenia za realizację zadania rozbudowy pawilonu szatniowego wraz z zapleczem w (...). W tym przypadku również podjęto działania w celu dokonania odpowiednich zmian w planie finansowym, co nastąpiło na najbliższej sesji rady gminy w dniu 11.12.2014 r. uchwałą (...). Analogiczne wyjaśnienia Obwiniona składała w odniesieniu do sposobu dokonania wstępnej kontroli zgodności operacji z planem finansowym jednostki Urząd Gminy oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji w związku z zaciągnięciem zobowiązań.

Komisja Orzekająca pierwszej instancji w uzasadnieniu swego orzeczenia przywołała obowiązujące regulacje prawne pozwalające jej uznać, że nie budzi wątpliwości, że jednostka sektora finansów publicznych może dysponować tylko takimi środkami, jakie zostaną jej przyznane w planie finansowym i nie może dokonywać wydatków przekraczających wysokość zatwierdzoną w tym planie. W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej, analiza materiału dowodowego pozwala na stwierdzenie, że bezsprzecznie w Urzędzie Gminy w (...) zostały naruszone przywołane przepisy, poprzez zaciągnięcie zobowiązań oraz dokonanie wydatków z przekroczeniem limitu określonego planem finansowym jednostki. Stan sprawy

w tym zakresie jest bezsporny, co w szczególności potwierdzają przywołane wcześniej wyjaśnienia występujących w sprawie Obwinionych.

Komisja Orzekająca pierwszej instancji wskazała, że zgodnie z art. 18b pkt 1 i pkt 2 uondfp, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, jeżeli miało ono wpływ na: dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (pkt 1) i zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (pkt 2). W myśl art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych (...), jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie:

- 1) prowadzenia rachunkowości jednostki;
- 2) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi;
- 3) dokonywania wstępnej kontroli:
- 4) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
- 5) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w ust. 1 pkt 3, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo, oznacza, że:

- 1) nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem;
- 2) nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji;
- 3) zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Powyższe pozostaje w związku z regulacją art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi bowiem, że jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

Analiza art. 18b pkt 1 i pkt 2 uoondfp wskazuje, że do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w tym przepisie, dochodzi w razie łącznego spełnienia następujących warunków: główny księgowy nie dokonał lub nienależycie dokonał wstępnej kontroli; doszło do dokonania wydatku lub zaciągnięcia zobowiązania, niemieszczących się w planie finansowym jednostki; wadliwie dokonana wstępna kontrola miała wpływ na dokonanie wydatku lub zaciągnięcie zobowiązania. W stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy nie ulega wątpliwości, że omówione warunki zostały spełnione. Obwiniona, Pani (...), dokonując kontrasygnaty dokumentów, szczególnie wcześniej wymienionych, związanych z dokonaniem analizowanych wydatków i zaciągnięciem omawianych zobowiązań w sposób nieprawidłowy dokonała wstępnej kontroli zgodności tych operacji z planem finansowym. Nieprawidłowe działanie Skarbnika miało bezpośredni wpływ na zaciągnięcie zobowiązań oraz dokonanie wydatków ponad przyjęty plan.

Uznanie to skutkowało przypisaniem (...) odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wymierzając Obwinionej karę Komisja Orzekająca pierwszej instancji stwierdziła, że jest ona adekwatna do przypisanych jej czynów, związanych z naruszeniem istotnej zasady gwarancyjnego charakteru kontrasygnaty skarbnika. Wymierzona kara spełni cele kary w zakresie prewencji generalnej i indywidualnej. W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej, kara nagany, wymierzona wobec sprawcy dotąd niekaranego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, będzie wystarczającym, pozytywnym bodźcem, do przestrzegania zasad określonych przepisami prawa i będzie zapobiegać naruszeniom dyscypliny finansów publicznych w przyszłości. Jednocześnie Regionalna Komisja Orzekająca, z uwagi na charakter przedmiotowych naruszeń nie znalazła przesłanek do zastosowania art. 36 uoondfp, o co wnioskowała Obwiniona.

Od powyższego orzeczenia odwołanie, pismem z dnia 11 stycznia 2017 r., złożył obrońca Obwinionej. Wniósł o uchylenie orzeczenia w zaskarżonej części i umorzenie postępowania wobec Obwinionej. Jednocześnie w końcowej części odwołania w odwołaniu złożono wnioski o odstąpienie od wymierzania Obwinionej kary. Orzeczeniu pierwszej instancji odwołujący się zarzucił naruszenie art. 33 ust. 1, 1a i 2 uoondfp, poprzez jego niezastosowanie w przedmiotowej sprawie i orzeczenie wobec Obwinionego kary bez uwzględnienia:

- 1) stopnia szkodliwości popełnionych przez niego czynów dla finansów publicznych,
- 2) celów, jakie wymierzona kara miałaby osiągnąć wobec Obwinionego w zakresie społecznego oddziaływania oraz zapobiegawczych i dyscyplinujących,

- 3) relacji skutku finansowego do wysokości kwoty wydatków określonej w budżecie Gminy (...) i do wysokości kwoty środków publicznych będących w dyspozycji budżetu Gminy (...),
- 4) motywów i sposobu działania Obwinionej, jak również okoliczności, w których Obwiniona działała.

Obrońca Obwinionej nie kwestionuje faktu naruszenia przez Obwinioną dyscypliny finansów publicznych. Wskazuje jednak, że Obwiniona nie może pogodzić się z surowością wyciągniętych wobec niej konsekwencji formalnych, to jest z nałożeniem na nią tak surowej kary, jaką jest kara nagany. W jego ocenie, stopień szkodliwości zarzucanych Obwinionej czynów dla finansów publicznych, w tym finansów Gminy (...), był znikomy i z tego względu należało odstąpić od wymierzenia jakiegokolwiek kary. Wymierzając karę nie wzięto pod uwagę okoliczności, które zgodnie z przepisami i orzecznictwem są okolicznościami najczęściej uwzględnianymi przy wymiarze kary, tj. w szczególności kwoty, na jakie opiewały nieprawidłowości, zwłaszcza w porównaniu do wielkości środków finansowych, jakimi dysponowała jednostka, liczba nieprawidłowości objętych postępowaniem, przypadkowość nieprawidłowości skutkujących naruszeniem dyscypliny finansowej oraz waga reguły gospodarowania środkami publicznymi, przekroczonej w wyniku naruszenia dyscypliny finansów publicznych. obrońca podniósł, że Obwiniona wskazywała okoliczności, które doprowadziły do powstania naruszeń, jak również wskazała na środki, jakie zostały przez nią podjęte po stwierdzeniu naruszeń, na długo przed wszczęciem postępowania przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu. Zaznaczono, że o ile proces budowlany był w tym przypadku wydarzeniem dynamicznym (np. kwestia ostatecznej wartości wynagrodzenia wykonawcy ujawniła się dopiero z chwilą powstania protokołu zdawczo-odbiorczego i wystawienia przez wykonawcę faktury VAT), to proces dokonania zmian w planie finansowym wymaga nie tylko stosownego przygotowania, ale także udziału organu uchwałodawczego, który nie funkcjonuje permanentnie, więc zmiany mogły być dokonane wyłącznie na posiedzeniu Rady Gminy (...). Ważnym aspektem sprawy było również to, że do dnia 10 grudnia 2014 r. należało złożyć wniosek o uruchomienie środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, co było w ewidentnym interesie Gminy. Zaciągnięcia zobowiązań ponad plan finansowy spowodowane zostały wyłącznie w wyniku oczywistej omyłki pisarskiej, która miała miejsce w uchwale Rady Gminy (...) z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy na rok 2014.

W ocenie obrońcy doszło - w ujęciu formalnym - do naruszenia reżimu finansów publicznych, tym niemniej, ze względu na okoliczności, uznać należy, że szkodliwość czynów przypisanych Obwinionej jest znikoma. Podkreślił także, iż ukaranie Obwinionej, pomimo tego, iż przez lata, jako samorządowiec, realizowała swoje obowiązki w sposób rzetelny i prawidłowy, a wszelkie ewentualne nieprawidłowości niezwłocznie eliminowała, wywołuje w pewnym zakresie poczucie niesprawiedliwości. Zachowanie Obwinionej pozwala z całą stanowczością stwierdzić, że po jej stronie zaktualizowały się dwie ww. przesłanki, stanowiące okoliczności łagodzące. Mimo to oraz pomimo okazanej skruchy, Komisja stwierdziła, że nie znajduje podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary.

Analizując treść odwołania Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny finansów Publicznych stwierdziła, że obrońca Obwinionej wniósł o odstąpienie od wymierzania jej kary. Wynika to z samej treści odwołania i podnoszonych w nim argumentów, prowadzących do końcowego stwierdzenia o istnieniu przesłanek przemawiających za takim odstąpieniem. Wniosek ten jest zbieżny z tym, o co Obrońca Obwinionej wnosił w trakcie rozprawy w pierwszej instancji.

Rozpoznając złożone odwołanie Główna Komisja Orzekająca w pierwszej kolejności postanowiła zwrócić uwagę, że ustalony w sprawie stan faktyczny i prawny, będący podstawą przypisania naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest bezsporny i nie jest kwestionowany przez strony postępowania. Także Główna Komisja Orzekająca nie dostrzegła w tym zakresie wad, co skutkowało utrzymaniem w mocy orzeczenia pierwszej instancji w zakresie przypisania Obwinionej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odwołanie Obrońcy sprowadza się do zakwestionowania kary wymierzonej Obwinionej orzeczeniem pierwszej instancji i rozpoznając niniejszą sprawę w tym zakresie GKO stwierdziła co następuje.

Główna Komisja Orzekająca postanowiła podkreślić, że wymiar kary jest istotnym elementem rozstrzygnięcia przypisującego odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z art. 137 ust. 2 pkt 4 uoondfp uzasadnienie orzeczenia powinno zawierać przytoczenie okoliczności, które skład orzekający miał na względzie przy wymierzaniu kary albo odstąpieniu od jej wymierzenia, w tym w szczególności wskazanie okoliczności, które komisja uwzględniła przy wymiarze kary albo odstąpieniu od jej wymierzenia. Jak wynika z orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w

Warszawie oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, organy administracji powinny w sposób kompleksowy ocenić wszystkie okoliczności towarzyszące popełnieniu zarzucanych obwinionemu czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych i prawidłowo w uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia wskazać motywy zastosowania ewentualnych kar wynikających z przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym również odnieść się do przepisów zawartych w art. 36 ust. 1 i 2 uodnfp. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego brak należytego uzasadnienia wymiaru kary skutkuje naruszeniem art. 137 ust. 2 pkt 4 uodnfp, z którego wywodzi się obowiązującą w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych zasadę podmiotowości, czyli zasadę uwzględniania wszystkich okoliczności naruszenia i oceny motywów działania konkretnego sprawcy czynu (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2016 r., sygn. II GSK 2477/14). Według Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie natomiast, nieodniesienie się do wymienionych w art. 36 ust. 1 i 2 pkt 2 uodnfp okoliczności uzasadniających łagodniejszy wymiar kary skutkuje niemożnością oceny zarzutu naruszenia tego przepisu w toku postępowania odwoławczego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. V SA/Wa 1667/14).

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej uzasadnienie orzeczenia pierwszej instancji w zakresie wymiaru kary nie spełnia wymagań stawianych przez przywołane wyżej przepisy i wynikające z nich orzecznictwo sądów administracyjnych. Komisja Orzekająca pierwszej instancji bardzo obszernie uzasadniła motywy rozstrzygnięcia w kwestii winy i podstaw odpowiedzialności, całkowicie pobieżnie traktując rozważania o karze wymierzonej Obwinionej. Nie znajduje uzasadnienia stwierdzenie, że za wymierzeniem kary nagany przemawia naruszenie istotnej zasady gwarancyjnego charakteru kontrasygnaty skarbnika. Uwzględnienie tego stwierdzenia skutkowałoby koniecznością wymierzania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 18b uodnfp, kary co najmniej nagany, co nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej okoliczności niniejszej sprawy uzasadniają wymierzenie Obwinionej kary upomnienia. Okoliczności niniejszej sprawy pozwalają uznać, że stopień szkodliwości przypisanych Obwinionej czynów nie jest znaczny. Istotne były motywy działania, z których w szczególności uwzględnić trzeba termin na złożenie wniosku o uruchomienie środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej. Obwiniona podejmowała również działania, które zmierzały do usunięcia skutków powstałych naruszeń, będąc

uzależniona od terminów posiedzeń Rady Gminy. Główna Komisja Orzekająca uwzględniła również bardzo dobrą opinię o pracy Obwinionej jaka znajduje się w aktach sprawy. Postawa Obwinionej prezentowana w trakcie niniejszego postępowania pozwala Głównej Komisji Orzekającej uznać, że kara upomnienia będzie adekwatną do popełnionych naruszeń i spełni swą funkcję w zakresie prewencji indywidualnej.

Główna Komisja Orzekająca, zmniejszając wymiar kary wymierzonej Obwinionej, nie znalazła podstaw do uwzględnienia zawartego w odwołaniu wniosku o odstąpienie od wymierzania jej kary. W ocenie Głównej Komisji Orzekającej przemawia przeciwko temu doświadczenie Obwinionej na zajmowanym stanowisku (z opinii wynika, że pełni ona tę funkcję od 1 stycznia 2008 r.). Dysponuje sporym zespołem pracowników, co powinno sprawiać, że możliwe jest prowadzenie finansów Gminy w sposób uwzględniający obowiązujące przepisy. Zasadniczym elementem przemawiającym przeciwko odstąpieniu od wymierzenia kary jest fakt, że nie było to jednostkowe naruszenie, a kilka uchybień skutkujących przekroczeniem zakresu do zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków.

Stwierdzając powyższe Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.