



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 29 listopada 2018 r.

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

| | | |
|------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| Przewodniczący: | <i>Przewodniczący GKO:</i> | Mariusz Jerzy Golecki |
| Członkowie: | <i>Członek GKO:</i> | Dariusz Chmielecki |
| | <i>Członek GKO:</i> | Sylwester Kuchnio (spr.) |
| Protokolant: | | Paweł Matusiak |

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Damiana Grzelki, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 29 listopada 2018 r., odwołania złożonego przez Obwinionego (...) – zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 11 września 2018 r. sygn. akt: KO.0022-42-1-16/18, którym Komisja uznała (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Zespołu Szkół w (...), za odpowiedzialnego popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na zawarciu w dniu 5 października 2015 r. umowy na dostawę owsa do kotłowni z terminem realizacji wykraczającym poza dany rok budżetowy bez dysponowania stosownym upoważnieniem, co spowodowało zaciągnięcie zobowiązań obciążających rok 2016 w wysokości 38.266,42 zł, czym naruszono art. 46 ust. 1 w zw. z art. 261 oraz art. 228 ust. 2 i art. 258 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, tj. zaciągnięto zobowiązanie z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez

jednostkę sektora finansów publicznych, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.) zwanej dalej uondfp.

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 3 uondfp, uchyla orzeczenie pierwszej instancji i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku (dalej „RKO”), orzeczeniem z dnia 11 września 2018 r., sygn. akt: KO.0022-42-1-16/18, uznała p. (...), w chwili popełnienia zarzucanego czynu pełniącego funkcję Dyrektora Zespołu Szkół w (...), odpowiedzialnym za naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1458 ze zm.), zwanej dalej „uondfp”, polegające na zawarciu w dniu 5 października 2015 r. umowy na dostawę owsa do kotłowni z terminem realizacji wykraczającym poza dany rok budżetowy bez dysponowania stosownym upoważnieniem, co spowodowało zaciągnięcie zobowiązań obciążających rok 2016 w wysokości 38 266,42 zł, czym naruszono art. 46 ust. 1 w zw. z art. 261. Za orzeczony czyn, na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 uondfp, RKO wymierzyła karę upomnienia.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO wskazała m.in.:

„W dniu 5 czerwca 2018 roku Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy dla Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku [...] wystąpił o uznanie (...) za odpowiedzialnego popełnienia zawinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na zawarciu w dniu 5 października 2015r. umowy na dostawę owsa

do kotłowni Zespołu Szkół w (...) z terminem realizacji wykraczającym poza dany rok budżetowy bez dysponowania stosownym upoważnieniem, co spowodowało zaciągnięcie zobowiązań obciążających rok 2016 w wysokości 38.266,42 zł, czym naruszono art. 46 ust. 1 w związku z art. 261 oraz art. 228 ust. 2 i art. 258 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, tj. zaciągnięto zobowiązanie z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Za popełnienie wyżej wskazanego czynu Rzecznik wniósł o ukaranie Obwinionego karą upomnienia.

[...]

Komisja Orzekająca ustaliła następujący stan faktyczny.

(...) pełnił funkcję Dyrektora Zespołu Szkół (...) od dnia 20 marca 1995 r. do 25 stycznia 2016r. Wójt Gminy (...) negatywnie ocenił sposób wywiązywania się przez (...) z obowiązków służbowych. [...]

Obwiniony nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. [...]

W dniu 5 października 2015r. Zespół Szkół w (...), jako jednostka budżetowa Gminy (...), reprezentowana przez (...) - Dyrektora Zespołu, zawarł z PHUP (...) umowę nr (...) na sukcesywną dostawę i rozładunek 150 ton owsa (jako opału) do 30 kwietnia 2016r. Dostawa miała być realizowana po zgłoszeniu przedstawiciela Zespołu. Została ustalona cena za 1 tonę owsa w wysokości 593,25 zł. W 2016r. w wyniku realizacji umowy dostarczono 64,5 ton owsa za cenę 38.266,42 zł.

Dyrektor Zespołu Szkół w (...) nie posiadał w roku 2015 upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających plan finansowy jednostki w latach następnych. [...]

W wyjaśnieniach pisemnych z dnia 10 maja 2018r. Obwiniony wyjaśnia, że nie miał wiedzy iż zawierając umowę przekracza zakres upoważnienia. Wcześniejsze kontrole Urzędu Gminy nie kwestionowały wcześniej zawieranych umów na dostawę owsa na okres grzewczy. Zawierając podobne umowy na sezon grzewczy kierował się dobrem jednostki. Zdaje sobie sprawę, że jako Dyrektor Zespołu powinien znać przepisy ustawy o finansach publicznych, przyznał się do winy i wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary. [...]

Regionalna Komisja Orzekająca po rozpoznaniu sprawy na rozprawie w dniu 11 września 2018 r. zważyła, co następuje.

Regionalna Komisja Orzekająca, zgodnie z wymogiem art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zastosowała przepisy w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania, gdyż przepisy obowiązujące w dacie popełnienia zarzucanego Obwinionemu czynu nie były dla niego względniejsze.

Jak ustalono na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego w dniu 5 października 2015r. Zespół Szkół w (...), jako jednostka budżetowa Gminy (...), reprezentowana przez (...) — Dyrektora Zespołu Szkół w (...), zawarł z PHUP (...) umowę nr (...) na dostawę w okresie sezonu grzewczego 2015/2016 150 ton owsa stanowiącego opał do kotłowni w/w jednostki. Ustalona cena za 1 tonę owsa wynosiła 593,25 zł. Za dostawę w 2016r. 64,5 t. owsa, na podstawie zawartej umowy, wydatkowano kwotę 38.266,42 zł. Obwiniony zawierając w dniu 5 października 2015r. umowę nie posiadał upoważnienia do zaciągania zobowiązań, które obciążą wydatki 2016 roku. Stanowi to naruszenie postanowień art. 46 ust. 1 w związku z art. 261 oraz art. 228 ust. 2 i art. 258 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Powyższe naruszenie przepisów ustawy o finansach publicznych wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej uondfp).

Obwiniony znajduje się w kręgu osób podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W momencie popełnienia zarzucanego czynu pełnił bowiem funkcję kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała Obwinionego za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 15 ust. 1 uondfp. W dniu zawarcia z PHUP (...) umowy nr (...) na dostawę i rozładunek owsa na okres do 30 kwietnia 2016r., przepis art. 15 uondfp stanowił, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Z dniem 1 czerwca 2017 r. przepis ten został znowelizowany przez ustawę z 7 kwietnia 2017r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. z

2017 r., poz. 933). Zmiana polegała na redakcyjnym wyodrębnieniu w art. 15 dwóch ustępów i wprowadzeniu do art. 15 w ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nowych czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. czynów polegających na zaciągnięciu lub zmianie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Dodany do art. 15 przepis ust. 2 uoondfp określił natomiast, że „nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania na podstawie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa”.

Zarówno przed, jak i po nowelizacji, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było i jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia, tyle tylko, że uprzednio wynikało to z art. 15, a obecnie art. 15 ust. 1 uoondfp. Regionalna Komisja Orzekająca zastosowała więc ustawę nową, tj. art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wobec tego przepisu Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że skoro w dacie zawarcia umowy z 5 października 2015 r. Zespół Szkół w (...) nie posiadał upoważnienia do zaciągania zobowiązania obciążającego następane lata budżetowe, to jego Dyrektor, zawierając przedmiotową umowę na okres obejmujący 2016r. zaciągnął zobowiązanie z przekroczeniem upoważnienia.

Z art. 261 ustawy o finansach publicznych wynika, że kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Obwiniony mógłby zaciągnąć powyższe zobowiązanie gdyby posiadał upoważnienie od Wójta Gminy, wydane na podstawie art. 258 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, do zaciągania zobowiązań niezbędnych do zapewnienia ciągłości działania jednostki.

W świetle powołanego art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne

składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające ze zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 ustawy o finansach publicznych.

Obwiniony w wyjaśnieniach pisemnych przyznał się do jego popełnienia i przyznał, że to jego wina.

W ocenie Komisji Obwinionemu można przypisać winę za popełnienie powyższego czynu.

Zdaniem Komisji Obwiniony mógł uniknąć naruszenia art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyby dołożył staranności wymaganej od niego jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

Obwiniony, po latach pełnienia funkcji Dyrektora Zespołu Szkół w (...) powinien dobrze znać zasady zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych. Nie powinien przy tym skupiać się tylko na przepisach mówiących o dokonywaniu wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, ale także powinien wziąć pod uwagę przepisy art. 46 ust. 1 art. 261 ustawy o finansach publicznych. Ponadto Obwiniony mógł podpisać umowę na okres do końca roku 2015r. Podjęcie tych działań pozwoliłoby na uniknięcie w tym zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W tym stanie rzeczy Regionalna Komisja Orzekająca uznała, iż Obwinionemu można przypisać winę w czasie popełnienia czynu. Ponadto, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki i na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlega tej odpowiedzialności.

Komisja wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia (art. 31 ust. 1 pkt 1 uondfp). W ocenie Komisji kara ta jest odpowiednia do wagi popełnionych czynów, a nadto spełni cele w zakresie społecznego oddziaływania, a także cele zapobiegawcze i dyscyplinujące wobec Obwinionego, dotychczas niekaranego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja nie przychyliła się do wniosku Obwinionego o odstąpienie od wymierzenia kary z uwagi na wydaną przez Wójta Gminy negatywną opinię w zakresie wywiązywania się przez Obwinionego z obowiązków służbowych.

[...]

Pismem z dnia 3 października 2018 r. Obwiniony zaskarżył przedmiotowe orzeczenie odwołaniem i wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary oraz zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kwoty 316,18 zł.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony wskazał, m.in.:

„[...]”

W swoim uzasadnieniu wymierzenia kary Komisja zaznaczyła, że cyt.: „Komisja nie przychyliła się do wniosku Obwinionego o odstąpienie od wymierzenia kary z uwagi na wydaną przez Wójta Gminy negatywną opinię w zakresie wywiązywania się Obwinionego z obowiązków służbowych.”

Jeśli o wymierzeniu kary zdecydowała opinia Wójta Gminy (...), to chciałbym zwrócić uwagę Komisji na fakt podejmowania przez Wójta szeregu bezprawnych działań.

Dyrektorem Szkoły Podstawowej w (...) zostałem w 1995 roku, a następnie kierowałem Zespołem Szkół, w skład którego wchodziły szkoła podstawowa i gimnazjum. W 2002 roku otrzymałem od Biskupa (...) Medal za Zasługi dla Diecezji (...). Było to docenienie całej społeczności szkolnej za zorganizowanie przez cały rok mszy świętych na sali gimnastycznej po pożarze kościoła. Do roku 2012 byłem wielokrotnie nagradzany przez trzech kolejnych wójtów. Od obecnego Wójta (...) otrzymałem dwukrotnie wyróżniającą ocenę pracy (2007 i 2012 rok). Na wniosek tego samego wójta w 2011 roku otrzymałem nagrodę (...) Kuratora Oświaty (...) . Szkoła, której przewodziłem postrzegana była w regionie jako prekursor różnych działań szczególnie w zakresie dbałości o uczniów niepełnosprawnych. Posiadaliśmy od 2010 roku salkę do terapii polisensorycznej. Dokonałiśmy rozbudowy i modernizacji budynku szkoły, jako pierwsi w regionie w 2014 r. zamontowaliśmy kotły na biomasę i panele słoneczne.

Od 2013 roku z różnych przyczyn powstał konflikt z wójtem gminy. Nie sposób w tym miejscu przytoczyć publicznych komentarzy wójta nieprzychylnych szkole, nauczycielom i mnie. Trwały one nieustannie przez kolejnych 5 lat. W tym czasie wójt dwukrotnie odwołał mnie ze stanowiska dyrektora szkoły. Drugie odwołanie nastąpiło 25 stycznia 2016 roku. Zaskarżyłem zarządzenie o odwołaniu do Wojewody (...), który uznał, że zostało wydane z naruszeniem prawa i skierował je do WSA w Gdańsku. WSA podzielił stanowisko Wojewody. W uzasadnieniu, które dołączam Sąd Administracyjny zauważył, że Wójt szukał

pretekstu do odwołania mnie ze stanowiska dyrektora. Świadczył o tym chociażby fakt odwołania mnie z tego stanowiska z naruszeniem prawa półtora roku wcześniej, czyli 27 czerwca 2014 r. Był to ostatni dzień zajęć - uroczyste zakończenie roku szkolnego. Wójt wręczył mi odwołanie przed tą uroczystością. Na tamto zarządzenie Wójta również złożyłem skargę do Wojewody, który uznał, że odwołanie nastąpiło z naruszeniem prawa i wstrzymał jego wykonanie. Z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Wójt się nie zgodził i zaskarżył je do WSA w Gdańsku. Ostatecznie sprawę przegrał i musiał przywrócić mnie na stanowisko po uprawomocnieniu się wyroku WSA (Sygn. akt (...)). Ponadto w latach 2014 i 2015 toczyło się kilka spraw w Sądach Pracy, gdzie zmuszony byłem dociec swoich praw. Wójt wszystkie sprawy przegrał. Świadczą o tym wyroki:

- Wyrok z 3 lipca 2014 roku Sądu Rejonowego w (...) (sygn. akt (...)) w sprawie uchylecia kary upomnienia.
- Wyrok tego samego Sądu z dnia 26.08.2014 oddalający powództwo Gminy (...) o zapłatę z tytułu nienależnie pobranego wynagrodzenia (sygn. akt (...)).
- Wyrok Sądu Okręgowego w (...) z dnia 21 października 2015 roku (sygn. akt (...)) oddalający apelację wniesioną przez powoda (Zespół Szkół reprezentowany przez Wójta) od wyroku Sądu Rejonowego w (...) z dnia 24 marca 2015 r. (sygn. akt (...)) w sprawie przeciwko mnie o zwrot wynagrodzenia.

Te lata również obfitowały w doniesienia Wójta o możliwości popełnienia przestępstwa na mnie do Prokuratury, CBA i Policję. Żadna sprawa przez te organa nie została wszczęta. Walka Wójta przeciwko mnie toczyła się w lokalnych mediach i na wszystkich możliwych zebraniach, w których Wójt uczestniczył. Powyższe wydarzenia pokazują tło zdarzeń, które miały miejsce w kolejnych latach, w roku 2015 i 2016.

- Serie kontroli z Kuratorium Oświaty w Gdańsku na zlecenie Wójta,
- Niezatwierdzanie arkusza organizacyjnego szkoły w regulaminowym czasie,
- Skargi kierowane do Rzecznika Praw Dziecka,
- Wzmoczone kontrole finansowe.

Wszystkie te działania miały przygotować podstawę do odwołania mnie ze stanowiska 25 stycznia 2016 roku.

Okazało się, że Wójtowi nie wystarczyło odwołanie mnie ze stanowiska. W marcu 2016 r. Wójt wystąpił z doniesieniem do Komisji Dyscyplinarnej dla Nauczycieli przy Wojewodzie (...), a ta po roku wydała orzeczenie, w którym postanowiła umorzyć część postawionych mi zarzutów, a z pozostałej części zostałem uniewinniony. Odwołanie do Rzecznika Dyscyplinarnego przy Ministrze Edukacji Narodowej również nie skończyło się po myśli wójta. Sprawa w MEN została umorzona we wrześniu 2017r.

Wszystkie opisane przeze mnie sprawy stanowiły i nadal stanowią element swoistej walki wójta skierowanej nie tylko przeciwko mnie, ale przeciwko wszystkim osobom, dla których reprezentowałem pracodawcę, jako dyrektor szkoły. Jak szeroko zakrojony był zakres działań wójta stwierdzili inspektorzy Wydziału Kontroli Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku. W protokole kontroli kompleksowej Gminy (...), którą przeprowadzono w dniach od 22 maja do 24 października 2017 r. (strony od 15 do 18 w załączeniu) stwierdzono wielokrotne doniesienia, czy zawiadomienia przez wójta do takich służb, jak ABW, CBA, Prokuratura i inne. Wójt powiadomił również Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO, który postanowił odmówić wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Już na podstawie załączonego fragmentu protokołu można zauważyć wiele uchybień ze strony Wójta Gminy, który nie tylko działał niezgodnie z prawem, ale wyraźnie nie stosował się do wcześniejszych zaleceń kontroli RIO. Cały protokół zawiera 193 strony.

Czy zatem osoba, która, w mojej ocenie, nie do końca działa zgodnie z prawem może decydować o ukaraniu mnie przez Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych?

Mając powyższe na uwadze zwracam się z prośbą o odstąpienie wymierzenia mi kary upomnienia i zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kwoty 316,18 zł.

[...]"

Do odwołania załączono: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17.11.2016 r. (Sygn. akt (...)) oraz fragment protokołu kontroli kompleksowej Gminy (...) przeprowadzonej w dniach od 22 maja do 24 października 2017 r. - strony od 15 do 18.

Główna Komisja Orzekająca (GKO) ustaliła i zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności GKO wskazuje, iż podziela referowane powyżej ustalenia faktyczne dokonane przez RKO i uznaje je za własne, wskazując przy tym, iż ustalony stan faktyczny nie był sporny pomiędzy Rzecznikiem Dyscypliny Finansów Publicznych i Obwinionym.

GKO stwierdza jednak, iż ustalenia w zakresie stanu faktycznego są niekompletne i wymagają uzupełnień w niżej opisanym zakresie.

GKO nie podziela przede wszystkim dokonanej przez RKO oceny przesłanek wymiaru kary, w szczególności kwalifikacji przesłanek odstąpienia od wymierzenia kary w stosunku do Obwinionego za czyn, którego popełnienie orzeczono.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 uodnfp organ orzekający w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierza karę według swojego uznania, w granicach określonych w ustawie, uwzględniając stopień szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, stopień winy, a także cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego.

Według ust. 2 tego przepisu. wymierzając karę, organ orzekający uwzględnia motywy i sposób działania, okoliczności działania lub zaniechania, jak również właściwości, warunki osobiste osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jej doświadczenie zawodowe, sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych oraz zachowanie po naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto, zgodnie z art. 36 ust. 1 uodnfp, w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia.

Stosując ww. złagodzenie kary lub odstąpienie od jej wymierzenia należy mieć na względzie podmiotowe i przedmiotowe aspekty karanego czynu. Jak wskazała Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 25 września 2005 r., sygn. akt: DF/GKO-4900-48/61/RN25/06/1364: Przepis art. 36 uodnfp reguluje instytucję nadzwyczajnego złagodzenia oraz odstąpienia od wymierzania kary. Za zastosowaniem obu tych instytucji przemawiają te same przesłanki, które wskazane zostały jako okoliczności wpływające na wymiar kary (art. 33 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), a mianowicie: rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub

właściwości i warunki osobiste sprawcy. Użycie spójnika “lub” sprawia, że dla złagodzenia kary lub odstąpienia od wymierzania kary wystarczające jest zaistnienie bądź przesłanek podmiotowych (odnoszących się do osoby sprawcy), bądź też tylko przedmiotowych (w zakresie okoliczności czynu).

W uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia właściwie brak jest oceny wagi czynu (stopnia jego szkodliwości dla finansów publicznych), oceny motywów jego popełnienia przez Obwinionego oraz rozważenia możliwości zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary.

RKO poprzestała jedynie w tym zakresie na wskazaniu, iż w aktach sprawy znajduje się negatywna opinia o Obwinionym wystawiona przez Wójta Gminy oraz, że kara upomnienia będzie adekwatna do wagi popełnionego czynu.

Jak wynika z powyższego, RKO uznała powyższą opinię za wiarygodną i wystarczającą/przesądzającą o niemożliwości odstąpienia od wymierzenia kary.

W świetle okoliczności przedstawionych i wykazanych w odwołaniu, a także treści samej opinii Wójta (...) z dnia 15 maja 2018 r., które świadczą o konflikcie Wójta i Obwinionego, a także odmiennych ocenach działalności służbowej Obwinionego dokonywanych przez organy kontrolne i sądy, niż oceny dokonywane w opinii z 15 maja 2018 r., w trakcie powtórnego orzekania i przy ewentualnych rozważaniach o wymiarze kary, RKO powinna uwzględnić powyższą okoliczność, jeszcze raz ocenić znaczenie ww. opinii i jej wpływ na możliwość odstąpienia od wymierzenia kary.

Przede wszystkim prawidłowe ustalenie wymiaru kary było w tym przypadku niemożliwe z uwagi na brak kompleksowej oceny przedmiotowej strony orzeczonego czynu i ustalenie wszystkich okoliczności faktycznych z nim związanych.

Stopień szkodliwości konkretnego czynu danego sprawcy dla ładu finansów publicznych jest elementem, który komisja orzekająca zgodnie z art. 28 uondfp musi przeanalizować, bowiem wynikają z niego konkretne skutki prawne dla obwinionego, zarówno w zakresie wymiaru kary, jak też samego dochodzenia odpowiedzialności (por. wyrok WSA w Warszawie z 14 lutego 2017 roku, V SA/Wa 447/16). Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 uondfp nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy. Natomiast według ust. 1a tego przepisu, 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.

RKO przy ponownym orzekaniu, w celu ustalenia stopnia szkodliwości dla finansów publicznych popełnionego czynu oraz stopnia zawinienia, powinna ustalić i ocenić okoliczności, o których mowa w ww. przepisie, w szczególności: czy rzeczywiście Obwiniony działał w sposób taki sam, jak w poprzednich latach, co mogło dawać mu podstawę do uznania, iż działał w sposób prawidłowy i akceptowany przez organ założycielski i organy kontrolne; w jakich warunkach i z jakich względów nie doszło do udzielenia upoważnienia do zaciągania zobowiązań do sfinansowania w kolejnym roku budżetowym i czy zakup owsa do kotłowni można uznać za zobowiązanie niezbędne do zapewnienia ciągłości funkcjonowania jednostki; jaki był plan finansowy na datę zawarcia umowy i jaka była realizacja planu na dzień podpisania umowy; a także jaka była szacunkowa wartość udzielonego zamówienia.

Dodatkowo GKO wskazuje, iż o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz nakazanie ustalenia powyższych okoliczności wnosił również na rozprawie Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

Uwzględniając powyższe, orzeczono jak w sentencji.