



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 14 maja 2015 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Piotr Gryśka</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Agata Kasica</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Paweł Kryczko (spr.)</i>
Protokolant:		<i>Bartosz Głuszko</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 14 maja 2015 r., odwołania Pana (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z 29 września 2014 r. sygn. akt: DB-0965/67/14, w zakresie w którym Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Urzędu Miasta (...)w okresie od stycznia do grudnia 2011 r., w datach i kwotach jak poniżej:

Sygn. akt BDF1/4900/113/119/14
BDF1.4800.51.2015

<i>Klasyfikacja budżetowa Rozdział §</i>	<i>Dzień przed zmianą planu</i>	<i>Plan wydatków</i>	<i>Wykonanie planu w dacie dokonania wydatku</i>	<i>Kwota przekroczenia</i>	<i>Dokument na podstawie którego dokonano wydatku</i>	<i>Kwota wynikająca z dokumentu</i>	<i>Data przelewu/zatw. do wypłaty</i>
01095 § 4430	15.06.2011	1.529	1.529,22	0,22	Decyzja (...)	493,80	30.05.2011
75412 § 4300		12.000	13.177,24	1.177,24	Fa VAT 2/06/2011	1.761,61	15.06.2011
80103 § 2310		10.000	18.614,08	6.909,88 (z kwoty 8.614,08)	Dyspozycja z (...)- UM – refundacja za 05/11	389,00	09.06.2011
					Dyspozycja z (...)- refundacja za 04/11 i 05/11	6.520,00	13.06.2011
75412 § 4210	20.07.2011	30.000	30.006,26	6,26	Fa VAT 137	3.321,00	07.07.2011
92695 § 4170		0	972,79	972,79	Lista płac nr 127	972,79	08.07.2011
80103 § 2310		10.000	19.003,08	389,00 (z kwoty 9.003,08)	Dyspozycja z (...)- refundacja za 06/11	389,00	22.06.2011
60016 § 4270	26.09.2011	1.114.000	1.135.147,18	21.147,18	Fa VAT 70/18/08/2011	91.189,38	19.08.2011
75108 § 4210		0	530,13	530,13	Fa/166/2011	365,31	06.09.2011
					Fa VAT 4791/JKK/09/2011	201,72	23.09.2011
75108 § 4300		0	36,9	36,9	FA/166/2011	365,31	06.09.2011
75412 § 4210		33.500	36.273,63	2.773,63	Wypłata zaliczki	500,00	25.05.2011
					Fa VAT 0317/11	1.997,91	08.09.2011
					Wypłata zaliczki	800,00	08.09.2011
75416 § 4210		20.600	21.759,75	1.159,75	Wypłata zaliczki	1.000,00	15.09.2011
92695 § 4110		0	196,30	196,30	PK-Korekta błędnego księgowania	196,30	01.09.2011
75023 § 4300		07.11.2011	247.000	262.973,10	15.973,10	Dyspozycja WAG	2.400,00
					Dyspozycja WAG	2.400,00	03.11.2011
					Fa VAT 1370/F2/10/2011	207,00	03.11.2011
					Fa VAT 10/UM2011	3.813,00	03.11.2011
					Fa VAT 5/10/2011	4.921,50	04.11.2011
					Fa VAT 115/2011	477,00	04.11.2011
					FV-01321/EPH06/PRAD/FZA/11/11	5.000,00	04.11.2011
					Fa VAT 12/11	1.845,00	04.11.2011
75075 § 4210	68.000		70.075,33	2.075,33	Fa VAT 192/2011	4.059,00	04.11.2011
75412 § 4210	38.500		38.549,21	49,21	Fa VAT 8436/2011	354,57	04.11.2011
75416 § 4300	15.800	15.840,31	40,31	Fa VAT 1369/F2/10/2011	324,95	04.11.2011	
75075 § 4300	27.11.2011	63.000	63.186,18	186,18	Fa VAT 73/F8/08/2011 (30.11.2011r. wyksięgowano błędnie zaksięgowaną fakturę)	1.843,49	30.09.2011
75108 § 4210		2.812	3.038,42	226,42	Fa VAT 2011-10-227-227961	191,96	14.11.2011
75416 § 4350		1.100	1.172,99	72,99	Fa VAT FPO 04166658/013/11	896,09	14.11.2011
85154 § 4170	26.12.2011	118.733	123.502,16	1.941,47 (z kwoty 4.769,16)	Lista płac 220	1.766,04	22.12.2011
					Lista płac 214	1.387,50	22.12.2011
razem				55.864,29			

co naruszyło przepisy art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009r. Nr 157, poz. 1240 z póź. zm., obecnie j.t. Dz. U. z 2013r. poz. 885 ze zm.).

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

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 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) 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

GKO ustaliła co następuje:

We wniosku o ukaranie z 8 lipca 2014 r, Rzecznik właściwy w sprawach rozpatrywanych przez RKO przy RIO w Poznaniu zarzucił Panu (...)– Burmistrzowi (...)– naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

- 1) polegające na nieustaleniu kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu. Powyższe naruszenie dotyczyło dotacji przekazanej (...) Lidze Piłki Stołowej w kwocie 6.000,00 zł w dniu 8.06.2011r. na podstawie Umowy Nr 526.4.4.2011 z dnia 15.04.2011r. Kwota dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu w terminie do dnia 28.11.2011r. wynosiła 5.700.00 zł. Powyższe było niezgodne z przepisami art. 17 ustawy z dnia 25 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznym i o wolontariacie oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, w związku z art. 16 ww. ustawy. o działalności pożytku publicznym i o wolontariacie i wyczerpywało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art.8 pkt 3 ustawy
- 2) polegające na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Urzędu Miasta (...)w okresie od stycznia do grudnia 2011 r., w datach i kwotach precyzyjnie określonych w tabelarycznym zestawieniu – co wyczerpywało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art.11 ustawy.

RKO po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 września 2014 r. tej sprawy w pkt 1orzeczenia na podstawie art. 78 ust. 3 w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy uniewinniła Obwinionego od popełnienia czynu z art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na nieustaleniu kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu. W pkt 2 orzeczenia Komisja uznała Obwinionego winnym popełnienia czynu z art.11 ustawy, polegającego na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z

Sygn. akt BDF1/4900/113/119/14
BDF1.4800.51.2015

przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym Urzędu Miasta (...)w okresie od stycznia do grudnia 2011 r., w datach i kwotach ustalonych przez Komisję, co naruszyło przepisy art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych.

W kolejnym pkt 2 (co jest oczywistą pomyłką Komisji – winno być w pkt 3) orzeczenia Komisja na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia.

W pkt 3 (winno być w pkt 4) orzeczenia Komisja obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

Powyższe orzeczenie zostało zaskarżone przez Obwinionego w części dotyczącej wymierzenia kary upomnienia. Obwiniony wnosi o uchylenie orzeczenia w tej części i odstąpienie od wymierzenia kary. Mając na uwadze powyższe – w dalszej części uzasadnienia – należy skoncentrować się wyłącznie na aspektach mających wpływ na wymiar kary za przypisane Obwinionemu naruszenie z art.11 ustawy.

Komisja ustaliła, że analiza wykonania wydatków na podstawie ewidencji księgowej wykazała przekroczenia w trakcie roku limitu wydatków w podziałkach klasyfikacji budżetowej opisanych szczegółowo w tabeli. Zmiany w planie finansowym Urzędu były wprowadzane zarządzeniami Burmistrza, uchwałami Rady Miasta (...)następczo, tj. po dokonaniu wydatków. Komisja ustaliła także, że w budżecie Miasta (...)na 2011 r. Rada Miasta utworzyła obligatoryjną rezerwę ogólną w wysokości 100.000 zł oraz rezerwy celowe, tj. rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 169.000 zł oraz rezerwę celową na realizację zadań określonych w Programie współpracy Miasta (...)z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami w 2011r. w kwocie 300.000 zł.

W ocenie RKO, przed zatwierdzeniem wydatków do wypłaty, Burmistrz miał możliwość dokonania takich zmian w planie wydatków, który pozwoliłby na ich dokonanie bez przekroczenia ustalonego planu wydatków.

W rozpatrywanej sprawie, przekroczenia planu wydatków występowały wielokrotnie w różnych podziałkach klasyfikacji budżetowej w trakcie 2011 roku. Łączne kwoty środków publicznych wydatkowanych z przekroczeniem upoważnienia też nie są znikome, gdyż jest to 55.864,29 zł, a ponadto Burmistrz miał możliwość zgodnego z prawem wydatkowania środków (zawnioskowania do Rady Gminy o wprowadzenia stosownych zmian w planie wydatków, wprowadzenie samemu stosownych zmian w planie wydatków zarządzeniem lub rozdysponowania rezerwy ogólnej).

W ocenie RKO, przedstawione powyżej czyny spełniają zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowiące, iż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych 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.

Obwiniony zatwierdził do wypłaty wskazane we wniosku wydatki, a zatem jest odpowiedzialny za naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ustawy

o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W przekonaniu Komisji nie można mówić o dołożeniu staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku wówczas, jeżeli sprawca naruszenia mógł przewidzieć, że jego zachowanie skutkować będzie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (lekkomyślność) lub był niedoinformowany odnośnie do stanu faktycznego będącego podstawą do podjęcia przez niego decyzji co do jego zachowania (niedbalstwo).

Mając na uwadze zebrany materiał dowodowy RKO uznała, że w przedmiotowej sprawie działanie Obwinionego nie miało znamion celowości w popełnieniu naruszeń, bowiem Obwiniony nie miał zamiaru popełnienia czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ale na skutek niezachowania należytej ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, szczególnie od osób wydatkujących środki publiczne, doszło do naruszeń.

Wymierzając Obwinionemu karę upomnienia RKO wzięła pod uwagę okoliczności w jakich doszło do popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a w szczególności to, że istniały możliwości dokonania we właściwym czasie (przed dokonaniem wydatków) zmian w budżecie, stworzono w budżecie rezerwy z których można było przenieść środki, naruszenie dyscypliny finansów publicznych w tym zakresie miało miejsce w okresie prawie 6 miesięcy i objęło znaczną kwotę. Ponadto wymierzając karę upomnienia, RKO miała również na względzie prewencję indywidualną, jako sygnał dla Obwinionego aby z racji pełnionej funkcji zwracał w przyszłości większą uwagę na poprawność wydatkowania środków publicznych.

Odwołanie od orzeczenia RKO wniósł Obwiniony działający przez pełnomocnika pismem z dnia 31 października 2014 r. Pełnomocnik zaskarżył orzeczenie w zakresie wymiaru kary i wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w części, tj. w zakresie pkt 2 zaskarżonego orzeczenia poprzez odstąpienie od wymierzenia wobec (...)nałożonej kary upomnienia.

Zdaniem Obwinionego w prowadzonym postępowaniu Komisja Orzekająca nie uwzględniła wszystkich okoliczności sprawy, w tym okoliczności umożliwiających skorzystanie z przewidzianej w art. 36 ust. 1 ustawy możliwości odstąpienia od wymierzenia kary. Z przepisu art. 36 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy wynika, że 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. Natomiast jako okoliczności łagodzące można uwzględnić w szczególności: działanie lub zaniechanie ze szczególnych pobudek lub w szczególnych warunkach, zasługujących na uwzględnienie, w tym w celu zapobieżenia szkodzie w mieniu publicznym; wyróżnianie się przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych; przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub podjęcie o to starań. Z dyspozycji tego artykułu wynika, że w stosunku do okoliczności łagodzących, ustawodawca przewidział katalog otwarty.

W odwołaniu podkreślono, że, w przypadku (...), odstąpienie od wymierzenia kary uzasadnia przede wszystkim dotychczasowe wzorowe spełnianie obowiązków zawodowych. (...) jest Burmistrzem (...) 8 lat. Jego dotychczasowa postawa, osiągnięcia w zakresie działalności publicznej, zaufanie jakim został obdarzony przez mieszkańców Miasta (...) wskazują

jednoznacznie, że (...) wzorowo spełnia swoje obowiązki zawodowe, a to uzasadnia odstąpienie od wymierzenia kary.

Istotną okolicznością przemawiającą za odstąpieniem od wymierzenia kary jest również fakt, że przekroczenie planu nastąpiło o kwotę 55 846,29 PLN podczas gdy plan przewidywał wydatki w kwocie 1 786574 PLN. To przekroczenie o kwotę 55 846,29 PLN jest jedynie przekroczeniem o 3 % planu. Nie podlega wątpliwości, że to przekroczenie miało miejsce, jednak biorąc pod uwagę wskazane wyżej wartości, jest to kwota marginalna w stosunku do całości. Jej wartość jest znikoma, co może stanowić okoliczność łagodzącą i tym samym uzasadniającą odstąpienie od wymierzenia kary. Na uwagę zasługuje fakt, że Regionalna Komisja Orzekająca w ogóle nie brała pod uwagę tej znikomej wartości przekroczenia w stosunku do planu, a jedynie oparła się na literalnym stwierdzeniu przekroczenia. Na uwagę zasługuje również fakt, że jednostkowe wartości przekroczenia podane w formie tabelarycznej zawartej w treści uzasadnienia orzeczenia wydanego przez Regionalną Komisję Orzekającą dnia 29 września 2014, niejednokrotnie mają wartość znikomą przekroczenia w stosunku do wartości zaplanowanej. Na uwadze należy mieć w tym miejscu również pomocniczo brzmienie art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz fakt, że analiza orzecznictwa GKO wskazuje, że okolicznościami najczęściej uwzględnianymi przy ocenie stopnia naruszenia dla finansów publicznych są kwoty, na jakie opiewały nieprawidłowości zawłaszcza w porównaniu do wielkości środków finansowych, jakimi dysponowała jednostka.

Kolejną okolicznością, przemawiającą za odstąpieniem od wymierzenia kary jest fakt, że (...), każdorazowo przy formalnej akceptacji przedstawionych mu dokumentów finansowych, działał w zaufaniu do osoby pełniącej obowiązki głównego księgowego i za każdym razem - przy składaniu swojego podpisu, miał uzasadnione przekonanie o ich zgodności również z planem finansowym. Sam fakt, że kontroli danego dokumentu finansowego dokonywała osoba pełniąca obowiązki głównego księgowego, pozwalał (...) na przyjęcie, że przedstawiany jemu dokument finansowy jest zgodny z planem finansowym. Powyższe, stanowi okoliczność łagodzącą, przemawiającą za odstąpieniem od wymierzenia kary.

Na uwzględnienie – w przekonaniu pełnomocnika Obwinionego - zasługuje również fakt, iż Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych we wniosku o ukaranie z dnia 8 lipca 2014 r., zarzucając Obwinionemu naruszenie zarówno art. 8 pkt 3 jak i art. 11 ustawy, wnosił o ukaranie Obwinionego za popełnienie łącznie obu wskazanych czynów karą upomnienia. W konsekwencji można zatem przyjąć, iż Skarżący, dokonawszy uprzednio szczegółowej analizy stanu faktycznego sprawy, uznał, iż kumulatywne popełnienie przez Obwinionego obu zarzucanych czynów, winno zostać ukarane poprzez zastosowanie kary upomnienia. Komisja Orzekająca w wyniku postępowania nie podzieliła oceny Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, nie dopatrując się zawinienia w działaniach Obwinionego w odniesieniu do zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegających na nieustaleniu kwoty dotacji przekazanej (...), a w konsekwencji odpowiedzialności deliktowej, o której mowa w art. 8 ust. 3 Ustawy o Odpowiedzialności, uniewinniając Obwinionego od tego zarzutu.

Fakt uwolnienia Obwinionego od jednego z dwóch zarzutów ujętych we wniosku o ukaranie, w ocenie Obwinionego, powinien zostać uwzględniony w orzeczeniu Komisji Orzekającej, w szczególności uwzględnivszy przytoczone powyżej okoliczności łagodzące, przemawiające

za skorzystaniem przez Komisję Orzekającą z możliwości odstąpienia od wymierzenia Obwinionemu kary upomnienia. W obecnym stanie faktycznym, wobec ograniczenia zarzucanych Obwinionemu naruszeń dyscypliny finansów publicznych, ukaranie tą samą karą, której zastosowanie wnioskowane było przez Oskarżyciela za popełnienie dwóch naruszeń, jest w ocenie Obwinionego niewspółmierne do zarzucanego Obwinionego czynu.

W trakcie rozprawy przed GKO Zastępca Głównego Rzecznika wniósł o utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia.

GKO zważyło co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że Obwiniony w złożonym środku zaskarżenia kwestionuje wyłącznie wymiar kary. Tak określony zakres odwołania uniemożliwia GKO kontrolę instancyjną całego orzeczenia, a w szczególności kontrolę poprawności określenia i przypisania Obwinionemu przez Komisję czynu wyczerpującego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Odstąpienie od wymierzenia kary może nastąpić jedynie „w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie”. Żaden z powołanych przez Obwinionego w odwołaniu argumentów nie wskazuje, że w niniejszej sprawie ten przypadek miał miejsce.

Przekonanie Obwinionego o wzorowym spełnianiu obowiązków zawodowych nie zostało poparte jakimikolwiek dowodem. Nie zostało też w żaden sposób uprawdopodobnione. Okoliczność wykonywania obowiązków burmistrza (wójta, prezydenta) przez 8 lat w żaden sposób nie świadczy o tym, że te obowiązki są spełniane wzorowo. Czas pełnienia funkcji nie determinuje jakości jej wykonywania. Teza, zgodnie z którą im dłużej dana osoba pełni funkcję burmistrza (wójta, prezydenta) tym lepiej wykonuje ona swoje obowiązki nie znajduje potwierdzenia w każdym przypadku, czego dowodem jest także niniejsza sprawa. Przypisane Obwinionemu naruszenia wynikają nade wszystko z braku dochowania przez niego należytej staranności. Ten brak staranności często jest następstwem zastępowania przestrzegania odpowiednich procedur przekonaniem osoby podejmującej decyzje, iż jej wieloletnie doświadczenie jest gwarancją poprawności tej decyzji. Tak, w niniejszej sprawie nie było. Jak trafnie wykazała RKO Obwiniony mógł bez większego trudu sprawdzić zgodność z planem finansowym podjętej decyzji o dokonanym wydatku. Obwiniony mógł także bez większego trudu doprowadzić do sytuacji, w której dokonane wydatki miałyby – w momencie ich dokonania – pełne pokrycie w planie finansowym. Mając na uwadze powyższe, okoliczności naruszenia żadną miarą nie uzasadniają odstąpienia od wymierzenia kary.

Reasumując, GKO pragnie podkreślić, że wzorowe spełnianie obowiązków zawodowych przez daną osobę zachodzi wówczas gdy ta osoba wykonuje je lepiej od tych, którzy wykonują je bardzo dobrze. To wzorowe wypełnianie obowiązków znajduje potwierdzenie w obiektywnych ocenach dokonanych przez niezależne instytucje i przejawia się w przyznaniu tej osobie nagród, odznaczeń, wyróżnień. Zaufanie jakim obdarzyli mieszkańcy (...) Obwinionego – poprzez wybranie go na kolejną kadencję - nie jest tożsame z wystawieniem Obwinionemu wzorowej oceny spełniania przez niego obowiązków zawodowych. Obywatele dokonując wyboru danej osoby na stanowisko burmistrza kierują się bardzo różnymi kryteriami, wśród których ocena zgodności działań burmistrza z prawem finansowym z pewnością nie należy do najważniejszych. Przekonanie Obwinionego, że w stosunku do każdego wójta, burmistrza, prezydenta, który zostanie wybrany na kolejną kadencję należy

przyjąć, iż wykonuje on swoje obowiązki zawodowe w sposób wzorowy klóci się z doświadczeniem życiowym. Tym samym ani czas pełnienia funkcji, ani sposób objęcia tej funkcji nie świadczą automatycznie o wzorowym jej wykonywaniu.

Nie zasługuje też na uwzględnienie – jako okoliczność uzasadniająca odstępianie od wymierzenia kary – powołana w odwołaniu okoliczność, iż Obwiniony działał w zaufaniu do głównego księgowego. Jest oczywiste, że Obwiniony pełniąc funkcję jednoosobowego organu wykonawczego miasta musi korzystać z pomocy wysoko wykwalifikowanych pracowników. W przypadku jednak wykonywania gospodarki finansowej ustawodawca celowo przesądził, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki (art.53 ust.1 ustawy o finansach publicznych). Skoro Obwiniony nie powierzył skutecznie określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej pracownikom to nie może obecnie wywodzić, że jego odpowiedzialność za gospodarkę finansowa powinna być – w zakresie wymiaru kary – mniejsza, gdyż miał zaufanie do swoich pracowników. Ta linia obrony mogłaby przynieść efekt w zakresie wymiaru kary wówczas gdyby norma prawna stanowiła o odpowiedzialności kierownika za całość gospodarki finansowej, chyba że kierownik działał w zaufaniu do innego pracownika. Jest jednak oczywiste, że wprowadzenie takiej normy znosiłoby w istocie odpowiedzialność kierowników za całość gospodarki finansowej jednostki – a nie taka jest wyraźna intencja ustawodawcy.

Podniesione przez pełnomocnika Obwinionego argumenty wskazują, że jest on przekonany, iż Obwinionemu przypisano popełnienie jednego czynu, polegającego na przekroczeniu planu finansowego o kwotę 55.846,29 PLN, co stanowiło przekroczenie o 3% tego planu. Powyższy pogląd jest w oczywisty sposób niezasadny. W istocie bowiem Obwinionemu przypisano popełnienie 32 odrębnych czynów. Każdy z nich został wskazany w tabelarycznym zestawieniu. W zestawieniu tym podano między innymi datę popełnienia każdego z tych czynów oraz kwotę – dla każdego z naruszeń - przekroczenia planu. Łączna kwota przekroczenia w wysokości 55.846,29 PLN nie jest znamieniem żadnego z przypisanych Obwinionemu czynów. Kwotę tę obliczono jedynie w tym celu aby sprawdzić, w związku z brzmieniem art.26 ust.1 ustawy, czy – w przypadku więcej niż jednego działania sprawcy – doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skoro łączna kwota przekroczenia była wyższa od tzw. kwoty minimalnej określonej w tym przepisie to należało dojść do wniosku, że każdy z przypisanych Obwinionemu czynów stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nawet wówczas gdy w pojedynczym przypadku kwota przekroczenia była niższa od tzw. kwoty minimalnej.

Mając na uwadze powyższe, aby powołanie się Obwinionego na niewielkie przekroczenie planu mogłoby być uznane za zasadne, to Obwiniony musiałby wykazać, że przy każdym z przypisanych mu czynów owo przekroczenie kształtowało się na bardzo niskim poziomie w stosunku do przyjętego planu finansowego. Tymczasem np. w dniu 13 czerwca 2011 r. Obwiniony dokonał wydatku, który przekraczał plan finansowy w rozdziale 80103 § 2310 o 65,2%. Dwa dni później Obwiniony dokonał wydatku, który stanowił w rozdziale 75412 § 4300 przekroczenie planu o 9,81%. Wskazując na powyższe przykłady GKO dostrzega, że wśród przypisanych Obwinionemu 32 czynów są i takie, przy których to przekroczenie było w stosunku do planu bardzo niewielkie, wręcz znikome, a także miało bardzo niski wymiar kwotowy. Podjęta jednak przez pełnomocnika Obwinionego próba nadania tym 32

naruszeniom wspólnego mianownika nie znajduje żadnego oparcia w przepisach. Właściwa jest więc konkluzja, że skala przekroczenia planu wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej kształtowała się w stosunku do przyjętego planu na bardzo różnym poziomie. Tym samym podniesiony zarzut, iż Komisja nie uwzględniła znikomości przekroczenia planu finansowego należało uznać za nieuzasadniony.

GKO zwraca uwagę, że stosownie do art.35 ustawy karę upomnienia można wymierzyć w szczególności w przypadku gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny. Oznacza to, że Komisja uznała, że pomimo, iż Obwiniony popełnił 32 naruszenia dyscypliny finansów publicznych to stopień szkodliwości przypisanych Obwinionemu czynów nie jest znaczny. Wymierzając karę upomnienia Komisja musiała uwzględnić także łączną wielkość przekroczenia, a nade wszystko fakt, że dokonano następczej korekty planu finansowego dzięki czemu wszystkie wcześniej poniesione wydatki znalazły pokrycie w tym planie. Reasumując, podniesiona w odwołaniu okoliczność, iż przekroczenie nastąpiło o kwotę „marginalną”, „znikomą” zostało uwzględnione poprzez wymierzenie kary upomnienia.

Warto także podkreślić, że Komisja wymierza karę według swojego uznania. Tym samym Komisja nie jest związana propozycją wymiaru kary zawartej we wniosku o ukaranie. W tym świetle argument podniesiony w odwołaniu a dotyczący wnioskowanej przez Rzecznika kary za dwa naruszenia w sytuacji gdy Obwinionemu przypisano tylko jedno z nich a od drugiego uniewinniono jest chybiony. Komisja miała pełne prawo wymierzyć Obwinionemu karę upomnienia za przypisane mu naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wymierzając tę karę Komisja uwzględniła dyrektywy wymiaru kary określone w ustawie. W szczególności rozpatrzyła stopień szkodliwości dla finansów publicznych przypisanego naruszenia, stopień winy a także cele kary. Przeprowadzona analiza doprowadziła Komisję do przekonania, że uzasadnione będzie wymierzenie Obwinionemu najniższej kary przewidzianej w ustawie. Jednocześnie Komisja trafnie przyjęła, że niniejsza sprawa to nie jest przypadek zasługujący na szczególne uwzględnienie i nie ma żadnych podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary. GKO po przeprowadzonej analizie doszła do identycznych konkluzji jak RKO. W konsekwencji GKO utrzymała w mocy zaskarżone orzeczenie.