

Sygn. akt BDF1.4800.53.2016

- w dniu 13 marca 2014 r. kwoty 2.000,00 dla Pana (...),
- w dniu 20 października 2014 r. kwoty 1.792,70 zł dla (...),
- w dniu 5 listopada 2014 r. kwoty 3.000,00 zł dla Pani (...),
- w dniu 12 listopada 2014 r. kwoty 1.700,00 zł dla Pana (...),
- w dniu 27 listopada 2014 r. kwoty 602,80 zł dla Pana (...),
- w dniu 3 grudnia 2014 r. kwoty 170,00 zł dla Pana (...),

pomimo braku podjęcia przez Radę Gminy (...) uchwały określającej zasady i tryb udzielania dotacji celowej na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków, naruszając art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) w zw. z art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a i d, art. 403 ust. 5, art. 403 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r., poz. 672), popełniając czyn z art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.”

2) Pana (...), (cyt. z sentencji) „odpowiedzialnym za naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegające na tym, że dokonał wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłatę środków przyznawanych w ramach pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków:

- w dniu 3 lutego 2014 r. kwoty 2.000,00 zł dla Pani (...),
- w dniu 6 lutego 2014 r. kwoty 2.000,00 dla Pani (...),
- w dniu 5 marca 2014 r. kwoty 2.000,00 zł dla Pana (...),
- w dniu 15 maja 2014 r. kwoty 711,30 zł dla firmy (...),
- w dniu 25 sierpnia 2014 r. kwoty 1.700,00 zł dla Pana (...),
- w dniu 2 października 2014 r. kwoty 2.995,05 zł dla Pana (...),

pomimo braku podjęcia przez Radę Gminy (...) uchwały określającej zasady i tryb udzielania dotacji celowej na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków, naruszając art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) w zw. z art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a i d, art. 403 ust. 5, art. 403 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r.

Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r., poz. 672), popełniając czyn z art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.”

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

Główna Komisja Orzekająca

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy 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 ustawą, uchyła orzeczenie pierwszej instancji w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie.

Przewodniczący
Składu Orzekającego GKO

/-/

Członkowie Składu Orzekającego GKO

/-/ /-/

Na oryginale właściwe podpisy

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

W dniu 17 maja 2016 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie rozpatrzyła sprawę:

1. (...) pełniącego w czasie zarzucanych czynów funkcję Wójta Gminy (...),
2. (...) pełniącego w czasie zarzucanych czynów funkcję Sekretarza Gminy (...).

Orzeczeniem z 17 maja 2016 r. Regionalna Komisja Orzekająca uznała:

1. Obwinionego (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na tym, że dokonał wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłatę środków przyznawanych w ramach pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków:

- w dniu 13 marca 2014 r. kwoty 2.000,00 dla Pana (...),
- w dniu 20 października 2014 r. kwoty 1.792,70 zł dla Pana (...),
- w dniu 5 listopada 2014 r. kwoty 3.000,00 zł dla Pani (...),
- w dniu 12 listopada 2014 r. kwoty 1.700,00 zł dla Pana (...),
- w dniu 27 listopada 2014 r. kwoty 602,80 zł dla Pana (...),
- w dniu 3 grudnia 2014 r. kwoty 170,00 zł dla Pana (...),

pomimo braku podjęcia przez Radę Gminy (...) uchwały określającej zasady i tryb udzielania dotacji celowej na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków, naruszając art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (ufp) w zw. z art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a i d, art. 403 ust. 5, art. 403 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (poś), popełniając czyn z art. 11 ustawy. Komisja wymierzyła (...) karę upomnienia oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71zł;

2. Obwinionego (...) odpowiedzialnym za naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegające na tym, że dokonał wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłatę środków przyznawanych w ramach pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków:

Sygn. akt BDF1.4800.53.2016

- w dniu 3 lutego 2014 r. kwoty 2.000,00 zł dla Pani (...),
- w dniu 6 lutego 2014 r. kwoty 2.000,00 dla Pani (...),
- w dniu 5 marca 2014 r. kwoty 2.000,00 zł dla Pana (...),
- w dniu 15 maja 2014 r. kwoty 711,30 zł dla firmy (...),
- w dniu 25 sierpnia 2014 r. kwoty 1.700,00 zł dla Pana (...),
- w dniu 2 października 2014 r. kwoty 2.995,05 zł dla Pana (...),

pomimo braku podjęcia przez Radę Gminy (...) uchwały określającej zasady i tryb udzielania dotacji celowej na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków, naruszając art. 44 ust. 2 ufp w zw. z art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a i d, art. 403 ust. 5, art. 403 ust. 6 poś, popełniając czyn z art. 11 ustawy. Komisja wymierzyła (...) karę upomnienia oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71zł.

Z akt sprawy wynikają następujące okoliczności przypisanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Przeprowadzona w 2015 r. przez inspektora kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie doraźna kontrola Gminy (...), w zakresie udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy (...) w roku 2014 na finansowanie lub dofinansowanie budowy (modernizacji) indywidualnych ujęć wody i przydomowych oczyszczalni ścieków ujawniła, że w dniu 19 grudnia 2013 r. Rada Gminy (...) podjęła uchwałę Nr (...) w sprawie budżetu Gminy (...) na 2014 rok. W § 6 uchwały ustalono dochody i wydatki z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 i art. 403 poś, na poziomie: dochody w wysokości 30.000 zł i wydatki w wysokości 30.000 zł. W załączniku nr 3 przedmiotowej uchwały, w pkt 8 tabeli: „Zadania inwestycyjne przewidziane do realizacji w 2014 r.”, w dziale 900, rozdziale 90095 klasyfikacji budżetowej, zaplanowano wydatki na dofinansowanie indywidualnych ujęć wody w wysokości 25.000 zł, a jako źródło finansowania zadania wskazano dochody własne w wysokości 25.000 zł. W załączniku nr 8 wskazanej uchwały „Zestawienie planowanych kwot dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego realizowanych przez podmioty należące i nienależące do sektora finansów publicznych”, nie uwzględniono dotacji celowych z przeznaczeniem na finansowanie lub dofinansowanie indywidualnych ujęć wody i przydomowych oczyszczalni ścieków.

Sygn. akt BDF1.4800.53.2016

Stosownie do art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a i d, art. 403 ust. 5 i art. 403 ust. 6 poś ustawodawca przewidział możliwość przyznania dotacji na zadania z zakresu ochrony środowiska na innych zasadach, niż wynikające z ustawy. Rada Gminy (...) powinna była podjąć uchwałę określającą zasady udzielenia dotacji celowej na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków obejmujące w szczególności kryteria doboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania. Rada Gminy (...) takiej uchwały nie podjęła. Samo zaś udzielenie dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinno nastąpić na podstawie umowy zawartej przez Gminę (...) z beneficjentami.

Natomiast w przedmiotowej sprawie Wójt Gminy (...), wskazując jako podstawę art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz uchwałę budżetową Gminy (...) na 2014 r., wydał Zarządzenie Nr 91/2013 z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie przyznania pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na 2014 r. na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków, zgodnie z którym beneficjenci tj. rodzina zamieszkująca zabudowę kolonijną pozbawioną dostępu do publicznych sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, mieli prawo złożyć wnioski wraz z kopiami faktur VAT na zakupione materiały. Każdy z wniosków był rozpatrywany indywidualnie przez Wójta Gminy (...) (Wójt podpisywał skierowane do wnioskodawców pisma informując o przyznaniu dofinansowania i jego wysokości). Na tej podstawie po rozpatrzeniu indywidualnych wniosków przez Wójta Gminy (...) - Wójt Gminy oraz (...) - Sekretarz Gminy (posiadający stosowne upoważnienie) dokonali wydatków ze środków publicznych zatwierdzając do wypłaty dowody księgowe tj. faktury VAT i rachunki przedłożone przez osoby fizyczne oraz firmę (...), w czasie i kwotach wskazanych wyżej z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Komisja Orzekająca I instancji uznała, że dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska realizowanych przez osoby fizyczne może odbywać się wyłącznie poprzez dotacje przyznawane z zachowaniem wymogów określonych w art. 403 ust. 5 i 6 poś. Rezygnując z formy dotacji Obwinieni dokonywali przedmiotowych wydatków na rzecz osób fizycznych bez podstawy prawnej.

Wydatki ze środków publicznych można dokonać jedynie w oparciu o konkretny tytuł prawny, kompetencja do dokonywania wydatków ze środków publicznych musi wynikać w pierwszej kolejności z dyspozycji wyznaczonej przez uregulowanie prawne, a dopiero w drugiej kolejności z uregulowań finansowych.

Sygn. akt BDF1.4800.53.2016

Podstawą prawną do dokonywania przedmiotowych wydatków nie może być Zarządzenie Nr (...) Wójta Gminy w sprawie przyznania pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na 2014 rok.

Art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że Wójt wykonuje uchwały rady. Jednak ani ten przepis, ani uchwała budżetowa, w której nie zawarto upoważnienia dla Wójta do wydawania tego typu aktów prawnych nie mogą być uznane za podstawę do wydania przez Wójta Gminy (...) powyższego zarządzenia. Uchwała budżetowa zawiera wszystkie wydatki, które wójt ma obowiązek realizować, ale sposób ich realizacji musi wynikać z konkretnych przepisów.

Nie może być podstawą do wydania przedmiotowego zarządzenia, ani do dokonywania konkretnych wydatków art. 403 ust. 2 poś, zaliczający finansowanie ochrony środowiska do zadań własnych gminy, ponieważ ten przepis precyzując zadania własne gminy, nie zawiera jakichkolwiek szczegółowych upoważnień i nie reguluje sposobów wykonywania tego zadania.

Kompetencje jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w danej regulacji winna wyraźnie wynikać z przepisów rangi ustawowej, nie może być domniemywana ani wywodzona z norm ogólnych o charakterze nieprzewidującym upoważnienia do działania.

Organom samorządu terytorialnego w ramach gospodarki finansowej wolno to, na co zezwalają ustawy. Zasada ta znalazła swój wyraz w normie art. 44 ust. 2 ufp, w myśl której jednostki sektora finansów dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. W przypadku wydatkowania z budżetu gminy świadczeń na rzecz określonej grupy osób zasada ta oznacza, że podstawą do dokonywania takich wydatków mogą być wyłącznie przepisy ustaw, które przewidują między innymi rodzaj świadczeń i wskazują podmiot uprawniony do ich udzielania. W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej, dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska, realizowanych przez osoby fizyczne, możliwe jest wyłącznie poprzez dotację udzieloną zgodnie z wymogami zawartymi w poś. Komisja uznała, że wpłacając środki przyznawane w ramach pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków Obwinieni naruszyli art. 44 ust. 2 ufp, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Regionalna Komisja Orzekająca wskazała, że jedną zgodną z prawem formą dofinansowania omawianych zadań

Sygn. akt BDF1.4800.53.2016

jest dotacja i tym samym uznała, że Obwinieni naruszyli art. 44 ust 2 ufp w związku z a art. 403 ust.1 lit. a i d, art. 403 ust. 5 oraz art. 403 ust. 6 poś i popełnili czyn z art. 11 ustawy, zgodnie z którym naruszeniem 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.

Komisja Orzekająca I instancji rozważyła, czy można w stosunku do Obwinionych zastosować art. 28 ustawy, zgodnie z którym nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy. Uznała jednak, że pomimo tego, iż w przedmiotowej sprawie nie stwierdzono konkretnych strat dla finansów publicznych, to dokonywanie przez kilka lat wydatków na rzecz osób fizycznych bez podstawy prawnej do ich dokonywania stanowi istotne naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rozważając wymiar kary Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że obowiązkiem wójta i sekretarza gminy jest znajomość przepisów prawa tak więc Obwinieni nie powinni przedmiotowych wydatków wykonywać. Wójt Gminy (...) mógł skorzystać z możliwości jakie stwarza art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i wystąpić do Rady Gminy (...) z wnioskiem aby ta podjęła uchwałę określającą zasady i tryb udzielania dotacji celowej na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalnią ścieków. Samo zaś udzielenie dotacji celowej powinno nastąpić na podstawie umowy zawartej przez Gminę (...) z beneficjentami. Komisja wzięła pod uwagę, że dofinansowanie indywidualnych ujęć wody nastąpiło z naruszeniem obowiązujących przepisów, ale dokonano ich zgodnie z planem wynikającym z uchwały budżetowej na 2014 rok.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała także, że Obwinionych nie ekskulpuje fakt, że corocznie przedkładali Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie projekt uchwały budżetowej, uchwały budżetowe oraz sprawozdania finansowe i nigdy sposób realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska nie był przez ten organ nadzoru kwestionowany, co utwierdziło Obwinionych w przekonaniu, że działają prawidłowo. Jak wyjaśniali Obwinieni – również Rada Gminy (...) kontrolując wykonanie budżetu nie kwestionowała sposobu realizacji powyższego zadania, ponadto Obwiniony (...) wyjaśniał, że w przedmiotowej sprawie kierował się opinią kancelarii prawnej.

Sygn. akt BDF1.4800.53.2016

Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, że nie ocenia działalności Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, ani działalności kontrolnej Rady Gminy (...). Ponadto uznała, że niekwestionowanie przez właściwe podmioty zapisów zawartych w uchwale budżetowej i danych wykazanych w sprawozdaniu nie zwalnia Obwinionych z obowiązku przestrzegania przepisów prawa. Podniosła także, że niezależnie od opinii kancelarii prawnej bezpośrednia odpowiedzialność za dokonywanie wydatków spoczywa na osobach decydujących o ich dokonaniu.

W uzasadnieniu orzeczenia Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła jednak, że wzięła pod uwagę przekonanie Obwinionych, że ich działanie jest zgodne z prawem, uwzględniła pozytywne opinie o wywiązaniu się z obowiązków służbowych oraz dotychczasową niekaralność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i jako okoliczność łagodzącą uwzględniła też to, że działania Wójta i Sekretarza miały na celu udzielenie pomocy dla najbardziej potrzebujących mieszkańców Gminy (...) w zakresie rozwiązania problemów związanych z brakiem wody.

Odwołania od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 17 maja 2016 r., sygn. akt: RIO.XII.53-10/2016 w imieniu (...) wniosła do GKO Obrońca Obwinionych, Radca Prawny (...).

W jednobrzmiących odwołaniach zarzuca zaskarżonemu orzeczeniu:

1. błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 11 ustawy, polegające na bezpodstawnym uznaniu, iż wydatki opisane w zarzucie wniosku o ukaranie zostały dokonane ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków,
2. naruszenie przepisów postępowania, tj. art 28 ust. 1 w związku z art 28 ust. 1a - 3 oraz art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy, poprzez jego niezastosowanie i uznanie (...) za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych pomimo, iż stopień szkodliwości zaniechania jest znikomy dla finansów publicznych i należało postępowanie umorzyć.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, wniosła o:

- uchylenie orzeczenia w całości i uniewinnienie Obwinionych, ewentualnie

Sygn. akt BDF1.4800.53.2016

- uchylenie w całości przedmiotowego orzeczenia i umorzenie postępowania w niniejszej sprawie.

W uzasadnieniu odwołania podniesiono między innymi, że w obrocie prawnym funkcjonowało w 2014 r. Zarządzenie Wójta (...) w sprawie pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na rok 2014 na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków. Środki udzielone w ramach pomocy osobom wskazanym we wnioskach przekazywane były w oparciu o przywołane wyżej zarządzenie oraz uchwałę Nr (...) Rady Gminy (...) z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie budżetu na rok 2014.

Zarządzenie to obowiązywało, nie zostało uchylone w trybie nadzoru sprawowanego przez Wojewodę (...) ani też jego wadliwość nie została wytknięta w czasie kontroli kompleksowej przeprowadzonej przez inspektorów Regionalnej Komisji Orzekającej w Olsztynie w Gminie (...) (protokół podpisany 17.04.2014 r.).

Gospodarowanie mieniem jednostki samorządowej należy do zadań organu wykonawczego (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym) podobnie jak dokonywanie wydatków budżetowych (art. 60 ustawy o samorządzie gminnym). Jeżeli gmina bezpośrednio realizuje zadania z zakresu ochrony środowiska, to środki na ten cel wydawane są na takich samych zasadach jak inne środki budżetowe.

Obrońca podniosła, że - jej zdaniem - zawarta w art. 403 ust. 4 poś norma regulująca, iż finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzieleniu dotacji celowej, jest upoważnieniem fakultatywnym.

Podkreśliła wreszcie, że w obrocie prawnym w czasie rzekomego naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionych obowiązywały dokumenty, które nakładały na nich obowiązek działania wbrew prawu. Nieuchylenie tych dokumentów przez właściwy organ nadzoru mogło zatem utrzymywać Obwinionych w wadliwym, aczkolwiek nie do końca usprawiedliwionym przeświadczeniu o prawidłowym charakterze podejmowanych działań.

Rozpatrując odwołanie Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych zważyła, co następuje.

Przypisanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymaga spełnienia warunków określonych w art. 19 ustawy, tj. oceny czy:

Sygn. akt BDF1.4800.53.2016

- popełniony czyn nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 5-18 c ustawy,
- sprawca czynu jest podmiotem wskazanym w art. 4 lub 4a ustawy,
- naruszenie dyscypliny finansów publicznych miało charakter zawiniony,
- naruszenie dyscypliny finansów publicznych było szkodliwe dla finansów publicznych w stopniu wyższym niż znikomy.

W pierwszej kolejności należy zatem dokonać analizy czy zarzucane czyny spełniają przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a dopiero następnie rozważyć, czy jest możliwe orzeczenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca w zaskarżonym orzeczeniu wywiodła, że przypisanie obu Obwinionym czyny naruszają art. 11 ustawy. Komisja prawidłowo i obszernie uzasadniła tezę, że obowiązujące przepisy nie pozwalają na dokonywanie finansowania inwestycji osób fizycznych, związanych z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków w innej formie niż dotacja. Trafnie również ustalono, że obaj Obwinieni mogą ponosić odpowiedzialność podmiotową na podstawie art. 4 ustawy.

Główna Komisja Orzekająca uznała jednak, że zaskarżone orzeczenie nie może być utrzymane w obrocie prawnym z uwagi na niewystarczające wykazanie winy Obwinionych, a zwłaszcza brak zróżnicowania winy w stosunku do Wójta i Sekretarz Gminy (...) oraz nie dość wnikliwa ocenę stopnia szkodliwości przypisanych czynów dla finansów publicznych.

Warunkiem ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest to, aby działanie (lub zaniechanie) sprawcy miało charakter zawiniony. Przypisanie czynu wymaga wskazania konkretnych przepisów prawnych, które sprawca naruszył, a następnie zbadania przyczyn naruszenia, w szczególności zaś przeanalizowanie możliwości uniknięcia popełnienia naruszenia przy dochowaniu wymaganej staranności, określenia jego winy. O winie można mówić wtedy, gdy możliwe jest wykazanie, że Obwiniony nie zastosował się do normy prawnej choć miał obiektywnie możliwość postępowania zgodnie z tą normą.

Zasada odpowiedzialności wyłącznie za czyn zawiniony przesądza o subiektywnym modelu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wymaga indywidualizacji stopnia zawinienia każdej z osób uczestniczących w popełnieniu deliktu. W czasie rozprawy przed Główną Komisją Orzekającą obrońca Obwinionych wskazała, że Sekretarz Gminy (...) wykonywał tylko czynność zatwierdzenia do wypłaty środków

wynikających z faktur zaakceptowanych przez Wójta i asygnowanych przez Skarbnika Gminy, wobec czego nietrafne jest przypisanie mu winy i wymierzenie kary identycznej jako Wójtowi.

Oceniając ponownie kwestię winy Obwinionych Regionalna Komisja Orzekająca winna wskazać sposób postępowania zgodny z obowiązującym prawem w sytuacji, gdy w uchwale Nr (...) Rady Gminy (...) z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie budżetu na rok 2014 w § 6 zaplanowano dochody i wydatki z tytułu opłat i kar o których mowa w art. 402 ust. 4-6 i art. 403 poś w wysokości 30.000 zł. W załączniku Nr 3 „Zadania i inwestycje roczne i wieloletnie przewidziane do realizacji w 2014 roku” zaplanowano dofinansowanie indywidualnych ujęć wody w wysokości 25.000 zł, natomiast w załączniku Nr 8 „Zestawienie planowanych kwot dotacji i udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, realizowanych przez podmioty należące i nienależące do sektora finansów publicznych” nie zaplanowano dotacji na inwestycji związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków. Środki udzielone w ramach pomocy osobom wskazanym we wnioskach przekazywane były w oparciu o przywołaną wskazaną wyżej uchwałę Rady Gminy (...).

Wskazując wzorzec postępowania Regionalna Komisja Orzekająca winna między innymi odnieść się do obowiązków Wójta określonych w art. 30 ustawy o samorządzie gminnym. Oceniając całokształt okoliczności w sprawie Regionalna Komisja Orzekająca wskazywała co prawda, że dofinansowanie indywidualnych ujęć wody nastąpiło z naruszeniem obowiązujących przepisów, ale dokonywano ich zgodnie z planem finansowym wynikającym z uchwały budżetowej na 2014 rok.

Ponownie oceniając okoliczności sprawy Regionalna Komisja Orzekająca nie może abstrahować (co uczyniła w uchylonym orzeczeniu) od faktu, że Gmina (...) przekazywała Regionalnej Izbie Obrachunkowej projekty uchwał budżetowych, uchwały budżetowe oraz sprawozdanie finansowe i nigdy sposób realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska nie był przez ten organ nadzoru kwestionowany, co mogło utwierdzić Obwinionych w przekonaniu, że działają prawidłowo.

GKO w pełni zgadza się ze stwierdzeniem, że brak jest kompetencji Regionalnej Komisji Orzekającej do oceny działalności Regionalnej Izby Obrachunkowej, ale fakt, że od 2006 roku miała miejsce i nie była kwestionowana praktyka uznana obecnie przez Regionalną Izbę Obrachunkową za wadliwą, nie może być pomijany w zakresie ewentualnego przypisania winy Obwinionym. Dodatkowo należy podkreślić że również Rada Gminy (...) kontrolując wykonanie budżetu nie kwestionowała sposobu realizacji powyższego zadania. Analizie

należy także poddać podniesiony w odwołaniu argument, że sposób postępowania Wójta był wspierany opinią prawną.

W uchylonym orzeczeniu Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż uwzględniła okoliczność, że działania Wójta i Sekretarza miały na celu udzielenie pomocy dla najbardziej potrzebujących mieszkańców Gminy (...) w zakresie rozwiązywania problemów związanych z brakiem wody. Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę, że w toku rozprawy odwoławczej Obwiniony (...) podniósł, że po 2014 roku wstrzymano wydatkowanie środków na pomoc osobom fizycznym na zaopatrzenie w wodę i przydomowe oczyszczalnie ścieków, co w warunkach systemowej suszy miało niekorzystne skutki dla mieszkańców i dotychczas pomoc dla potrzebujących nie jest jednak udzielana z uwagi na problemy z uregulowaniem prawnych zasad działania (uchwalane przez Radę Gminy uchwały w tej sprawie uchylane przez Regionalną Izbę Obrachunkową). Obwiniony zdaje się sugerować, że nie miał możliwości działania zgodnego z prawem i jednocześnie zapewniającego mieszkańcom gminy odpowiednie wsparcie. Także do tych argumentów odniesie się Komisja Orzekająca I instancji ponownie rozpoznając sprawę.

Regionalna Komisja Orzekająca nie wskazała w uzasadnieniu orzeczenia (poza ogólnikowym stwierdzenie, że wzięła pod uwagę) w jaki sposób uwzględniła intencje i zamiary każdego z Obwinionych, pozytywną opinię obu Obwinionych, ich dotychczasowa niekaralność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uzasadnione okolicznościami sprawy przekonanie, że działanie jest zgodne z prawem (brak reakcji organu nadzorującego, tj. Regionalnej Izby Obrachunkowej i Rady Gminy (...) oraz opinia prawna) a wreszcie deklaracją Obwinionego (...), że dokonana zostanie analiza zmiany sposobu organizacji systemu wsparcia. Regionalna Komisja Orzekająca powinna wskazać, w jaki sposób powyższe okoliczności wpłynęły na wymiar kary zastosowanej wobec Obwinionych.

Przede wszystkim jednak Regionalna Komisja Orzekająca powinna ponownie dokonać oceny stopnia szkodliwości zarzucanych czynów dla finansów publicznych. Konieczne jest rozróżnienie faktu naruszania dyscypliny finansów publicznych od dokonania oceny stopnia szkodliwości dla finansów publicznych, a w szczególności oceny, czy stopień szkodliwości naruszenia pozwala na odstąpienie od dochodzenia odpowiedzialność za to naruszenie. Bez wątplenia szkodliwości czynu dla finansów publicznych nie można utożsamiać wyłącznie ze stratami finansowymi.

Sygn. akt BDF1.4800.53.2016

Stosowanie do art. 28 ust. 3 ustawy przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych niewywołującego skutków finansowych ocenia się w szczególności wagę naruszonych obowiązków oraz sposób i okoliczności ich naruszenia. Główna Komisja Orzekająca zauważa, że czyn oceniany jako znikomo szkodliwy dla finansów publicznych nie przestaje być czynem bezprawnym.

Uwzględniając powyższe orzeczono, jak w sentencji.

Przewodniczący Składu Orzekającego
GKO

/-/

Na oryginale właściwy podpis