



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

Warszawa, dnia 12 grudnia 2016 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Piotr Kaczorkiewicz</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Marcin Krzywoszyński (spr.)</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Teresa Warszawska</b>
Protokolant:		<b>Anna Jedlińska</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Roberta Wydry**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 grudnia 2016 r. odwołania Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 1 lipca 2016 r., sygn. akt: DB-0965/23/16, którym Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...):

- I. uniewinniono od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienia czynu wypełniającego dyspozycję art. 8 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na niezatwierdzeniu w terminie przedstawionego sprawozdania z rozliczenia dotacji. Powyższe dotyczyło dotacji celowej udzielonej na dofinansowanie zadań zleconych (...) LZS w (...), któremu przyznano dotacje w wysokości 100.000,00 zł. Termin składania ofert ustalono na dzień 5.02.2014 r., a umowę o udzielenie dotacji zawarto w dniu

19.02.2014 r. Zadanie było realizowane od dnia 19.02.2014 r. do dnia 31.12.2014 r. Na sprawozdaniu końcowym z wykonania zadania publicznego, które wpłynęło do Urzędu w dniu 29.01.2015 r. nie umieszczono adnotacji o zatwierdzeniu sprawozdania, jak również w żaden inny sposób nie udokumentowano dokonania zatwierdzenia sprawozdania z wykonania zadania publicznego. Zgodnie z postanowieniami § 14 umowy „Wykonanie umowy nastąpi z chwilą zaakceptowania przez Zleceniodawcę sprawozdania”, przez sprawozdanie należy rozumieć sprawozdanie końcowe. Zatem czyn popełniony został dnia 30.01.2015 r., tj. od momentu wpływu do Urzędu sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego;

II. uznano za winnego popełnienia czynów określonych w:

1. art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu, w dniu 30.12.2014 r. wydatku w kwocie 7.500 zł ze środków zaplanowanych w dz. 010 rozdz. 01009 § 4270 „Zakup usług remontowych”. Przedmiotowy wydatek został dokonany z naruszeniem przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków, bowiem wydatek ten był dokonany w celu sfinansowania zobowiązań (...) Związku (...). Zgodnie z przepisami art. 164 ust. 5a i ust. 5b ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.) spółki wodne mogą korzystać z pomocy finansowej z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji jednak pomoc finansowa, o której mowa w ust. 5a, polega na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, na zasadach i w trybie określonym uchwałą Rady Gminy oraz na podstawie zawartej umowy. W świetle powyższego przedmiotowy wydatek został dokonany z naruszeniem przepisów art. 164 ust. 5a, ust. 5b, ust. 5c i ust. 5d ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne;
2. art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. W dniu 01.04.2014 r. zawarto umowę na realizację zadania pn.: „Równanie dróg gruntowych na terenie Gminy (...)” o wartości zamówienia na kwotę 76.351,88 zł (umowa z dnia 01.04.2014 r.) Natomiast

wydatków dokonano, na podstawie powyższej umowy, w łącznej kwocie 17.392,20 zł - f-ra Nr 95/2014 z dnia 30.12.2014 r. – zapłacono 31.12.2014 r.

Zapłatę f-ry Nr 95/2014 z dnia 30.12.2014r. na kwotę 17.392,20 zł dokonano, mimo iż przed jej zapłatą dotychczasowa wielkość przekazanego wynagrodzenia za usługi określone umową z dnia 1.04.2014 r. była już wyższa o kwotę 9.515,65 zł od wynagrodzenia umownego. Powyższe było niezgodne z przepisami art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;

3. art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zaniechaniu przeprowadzenia na ostatni dzień roku obrotowego, tj. według stanu na dzień 31.12.2014 r. inwentaryzacji (oprócz inwentaryzacji kasy), co stanowiło naruszenie przepisów określonych w art. 26 ust. 1 pkt 2 - 3 i art. 27 ustawy o rachunkowości. W wyniku kontroli prawidłowości i terminowości przeprowadzenia inwentaryzacji w Urzędzie Gminy (...) ustalono, że nie przeprowadzono według stanu na dzień 31.12.2014 r. inwentaryzacji aktywów i pasywów:
  - a) drogą potwierdzeń sald należności za wyjątkiem należności z pracownikami i innymi podmiotami nieprowadzącymi ksiąg rachunkowych, należności z tytułów publicznoprawnych, należności spornych i wątpliwych za 2014 r.,
  - b) drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników za 2014 r.

oraz za czyny wymienione w pkt II odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

**orzeka**

- I. na podstawie art. 140 ust. 5 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 z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą, postanawia pozostawić bez rozpoznania odwołanie w zakresie pkt 1)**
- II. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy, utrzymuje w mocy orzeczenie w pozostałym zaskarżonym zakresie.**

**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 Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (zwanej dalej „RKO”) z dnia 1 lipca 2016 r., Pan (...), pełniący w czasie popełnienia zarzucanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...):

- 1) na podstawie art. 78 ust. 3 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168) - zwanej dalej ustawą - uniewinniony został od zarzutu popełnienia czynu określonego w art. 8 pkt 2 ustawy, polegającego na niezatwierdzeniu w terminie przedstawionego sprawozdania z rozliczenia dotacji. Powyższe dotyczyło dotacji celowej udzielonej na dofinansowanie zadań zleconych (...) LZS w (...), któremu przyznano dotacje w wysokości 100.000,00 zł. Termin składania ofert ustalono na dzień 5 lutego 2014 r., a umowę o udzielenie dotacji zawarto w dniu 19 lutego 2014 r. Zadanie było realizowane od dnia 19 lutego 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. Na sprawozdaniu końcowym z wykonania zadania publicznego, które wpłynęło do Urzędu w dniu 29 stycznia 2015 r. nie umieszczono adnotacji o zatwierdzeniu sprawozdania, jak również w żaden inny sposób nie udokumentowano dokonania zatwierdzenia sprawozdania z wykonania zadania publicznego. Zgodnie z postanowieniami § 14 umowy „Wykonanie umowy nastąpi z chwilą zaakceptowania przez Zleceniodawcę sprawozdania”, przez sprawozdanie należy rozumieć sprawozdanie końcowe. Zatem czyn popełniony został dnia 30 stycznia 2015 r., tj. od momentu wpływu do Urzędu sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego;
- 2) uznany został winnym popełnienia czynu określonego w art. 11 ustawy, polegającego na dokonaniu, w dniu 30 grudnia 2014 r. wydatku w kwocie 7.500 zł ze środków zaplanowanych w dz. 010 rozdz. 01009 § 4270 „Zakup usług remontowych”. Przedmiotowy wydatek został dokonany z naruszeniem przepisów dotyczących

poszczególnych rodzajów wydatków, bowiem wydatek ten był dokonany w celu sfinansowania zobowiązań (...) Związku (...). Zgodnie z przepisami art. 164 ust. 5a i ust. 5b ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012r. poz. 145 ze zm.), spółki wodne mogą korzystać z pomocy finansowej z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji jednak pomoc finansowa, o której mowa w ust. 5a, polega na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U z 2013 r. poz. 885) z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, na zasadach i w trybie określonym uchwałą Rady Gminy oraz na podstawie zawartej umowy. W świetle powyższego przedmiotowy wydatek został dokonany z naruszeniem przepisów art. 164 ust. 5a, ust. 5b, ust. 5c i ust. 5d ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne;

- 3) uznany został winnym popełnienia czynu określonego w art. 11 ustawy, polegającego na dokonaniu wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. W dniu 1 kwietnia 2014 r. zawarto umowę na realizację zadania, pn.: „Równanie dróg gruntowych na terenie Gminy (...)” o wartości zamówienia na kwotę 76.351,88 zł (umowa z dnia 1 kwietnia 2014 r.) Natomiast wydatków dokonano, na podstawie powyższej umowy, w łącznej kwocie 17.392,20 zł - f-ra Nr 95/2014 z dnia 30 grudnia 2014 r. – zapłacono 31 grudnia 2014 r. Zapłatę f-ry Nr 95/2014 z dnia 30 grudnia 2014 r. na kwotę 17.392,20 zł dokonano, mimo iż przed jej zapłatą dotychczasowa wielkość przekazanego wynagrodzenia za usługi określone umową z dnia 1 kwietnia 2014 r. była już wyższa o kwotę 9.515,65 zł od wynagrodzenia umownego. Powyższe było niezgodne z przepisami art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
- 4) uznany został winnym popełnienia czynu określonego w art. 18 pkt 1 ustawy polegającego na zaniechaniu przeprowadzenia na ostatni dzień roku obrotowego, tj. według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r., inwentaryzacji (oprócz inwentaryzacji kasy), co stanowiło naruszenie przepisów art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 i art. 27 ustawy o rachunkowości. W wyniku kontroli prawidłowości i terminowości przeprowadzenia inwentaryzacji w Urzędzie Gminy (...) ustalono, że nie przeprowadzono według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. inwentaryzacji aktywów i pasywów:
  - a) drogą potwierdzeń sald należności za wyjątkiem należności z pracownikami i innymi podmiotami nieprowadzącymi ksiąg rachunkowych, należności z tytułów publicznoprawnych, należności spornych i wątpliwych za 2014 r.,

- b) drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników za 2014 r.

Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy, RKO odstąpiła od wymierzenia Panu (...) kary, a na podstawie art. 167 ust. 1 tej ustawy obciążyła go jednocześnie kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

Postępowanie wyjaśniające zostało wszczęte przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez RKO w Poznaniu (zwanym dalej „Zastępcą Rzecznika”) na podstawie postanowienia nr RD-31a/2016 z dnia 17 marca 2016 r. w wyniku zawiadomienia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 25 lutego 2016 r., złożonego po przeprowadzonej kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy (...) za 2014 r. Wniosek o ukaranie karą nagany Pana (...) został wniesiony przez Zastępcę Rzecznika w dniu 14 kwietnia 2016 r.

Jak wskazała RKO, Obwiniony dotychczas nie był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a funkcję Wójta Gminy (...) objął w dniu 1 grudnia 2014 r.

W uzasadnieniu orzeczenia z dnia 1 lipca 2016 r. RKO przedstawiła stan faktyczny i prawny sprawy a także wyjaśnienia Obwinionego złożone w toku postępowania oraz zważyła, w szczególności, co następuje.

RKO uniewinniła Obwinionego od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 8 pkt 2 ustawy, gdyż doszła do wniosku, że takie naruszenie nie wystąpiło. Wskazane przez Zastępcę Rzecznika we wniosku o ukaranie przepisy art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, jak i przepisy załącznika Nr 3 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania i wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6 poz. 25) nie nakładają na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku zatwierdzenia sprawozdania z rozliczenia dotacji celowej. Tym samym nie można Obwinionemu postawić zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 8 pkt 2 ustawy, który penalizuje czyny polegające na „niezatwierdzeniu w terminie przedstawionego rozliczenia z dotacji”.

W zakresie zarzutu z art. 11 ustawy, dotyczącego wydatku z budżetu Gminy w kwocie 7.500 zł, w celu sfinansowania zobowiązań (...) Związku (...) do naruszenia

dyscypliny finansów publicznych doszło, gdyż działanie takie naruszało prawo, a mianowicie art. 164 ust. 5a - 5d ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne. Jediną prawnie dopuszczalną formą pomocy finansowej temu podmiotowi było udzielenie ze środków Gminy dotacji celowej, na zasadach i w trybie określonym przez Radę Gminy, na podstawie zawartej umowy.

W zakresie zarzutu określonego w art. 11 ustawy, polegającego na dokonaniu wydatków na równanie dróg gruntowych ponad wielkość wynikającą z zaciągniętego zobowiązania (wynikającego z zawartej umowy) do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło, gdyż było to niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W zakresie zarzutu określonego w art. 18 pkt 1 ustawy, polegającego na nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji aktywów i pasywów (z wyjątkiem kasy) do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło, gdyż zaniechanie to stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 27 ustawy o rachunkowości.

Zdaniem RKO, zgromadzony w sprawie materiał dowodowy potwierdza ustalenia Zastępcy Rzecznika odnośnie wystąpienia w Urzędzie Gminy (...) naruszeń dyscypliny finansów publicznych w zakresie zarzutów z art. 11 (dwa zarzuty) i art. 18 pkt 1 ustawy, tak w przedmiocie faktów, okoliczności i dat poszczególnych naruszeń. Ustalenia te nie zostały zakwestionowane w wyjaśnieniach Obwinionego złożonych w postępowaniu wyjaśniającym, jak i na rozprawie, a podniesione okoliczności naruszeń nie mogą uwalniać od winy, ale mogą być uwzględnione w wymiarze kary. W konsekwencji RKO, biorąc pod uwagę fakt, że naruszenia dyscypliny finansów publicznych miały miejsce w ciągu miesiąca od objęcia przez Obwinionego funkcji Wójta Gminy (...), co mogło mieć wpływ na możliwość pełnego rozeznania w gospodarce finansowej Gminy oraz dotychczasową niekaralność jego za naruszenia dyscypliny finansów publicznych – odstąpiła od wymierzenia kary. Komisja uznała jednocześnie, że przeprowadzone postępowanie spełniło swój cel dyscyplinarny, zapobiegawczy i edukacyjny.

Odwołanie od orzeczenia RKO na niekorzyść Obwinionego, Zastępca Rzecznika złożył w dniu 5 sierpnia 2016 r. Orzeczeniu zarzucił obrazę przepisów prawa poprzez niewłaściwą interpretację i wniósł o zmianę zaskarżonego orzeczenia w części dotyczącej:

- a) uniewinnienia Pana (...) od zarzutu określonego w art. 8 pkt 2 ustawy, polegającego na niezatwierdzeniu w terminie przedstawionego sprawozdania z rozliczenia dotacji celowej i uznanie go odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w odniesieniu do tego zarzutu
- b) odstąpienia od wymierzenia kary oraz wymierzenie Obwinionemu za wszystkie czyny, tj. czyny z art. 8, 11 (dwa czyny) i 18 pkt 1 ustawy, kary nagany  
bądź  
uchylnie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez RKO.

W uzasadnieniu Zastępca Rzecznika szczegółowo odniósł się do czynu określonego w art. 8 pkt 2 ustawy, od popełnienia którego Obwiniony został przez RKO uniewinniony wskutek uznania, że w obrocie prawnym nie funkcjonują przepisy nakazujące zatwierdzanie sprawozdań z rozliczania dotacji celowej. Zdaniem Zastępcy Rzecznika czyn z art. 8 pkt 2 ustawy, nie dotyczy zaniechania czynności zatwierdzenia sprawozdania z rozliczenia dotacji celowej lecz niezatwierdzenia w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji. Podkreślił on, że czynność ta jest niezwykle istotna, gdyż pozwala ustalić, czy dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, czy wykorzystano ją w całości, czy też w niepełnej kwocie, czy nie jest konieczne wydanie decyzji o zwrocie części dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. Zastępca Rzecznika przyznał, że we wniosku o ukaranie podano błędną podstawę prawną, wskazując naruszenie art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Mimo to RKO była zobowiązana do podjęcia czynności wynikających z art. 131 ust. 1 ustawy, tj. zmiany kwalifikacji prawnej czynu. Przyjęcie tezy o niefunkcjonowaniu w obrocie prawnym przepisów nakazujących zatwierdzanie sprawozdań z rozliczenia dotacji celowej, jak to uczyniła RKO, prowadziłoby do tezy o braku możliwości dochodzenia odpowiedzialności z art. 8 pkt 2 ustawy, co w konsekwencji podważałoby racjonalność ustawodawcy. Zastępca Rzecznika przytoczył orzecznictwo w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych na poparcie swoich wywodów.

Zastępca Rzecznika odniósł się także szczegółowo do niezasadnego, jego zdaniem, odstąpienia od wymierzenia Obwinionemu kary, gdyż nie zachodziły podstawy do takiej



decyzji w świetle przesłanek odstąpienia od kary wynikających z postanowień art. 36 ustawy. Taką przesłanką, zdaniem odwołującego, nie może być okoliczność krótkiego czasu pełnienia funkcji Wójta Gminy, gdyż decydując się dobrowolnie na wybór na tę funkcję powinien on zdawać sobie sprawę z czekającej go odpowiedzialności związanej z pełnieniem tej funkcji, a zwłaszcza powinien znać przepisy na poziomie wyższym niż podstawowy i kierować się nimi przy podejmowaniu decyzji. Poza tym w ocenie Zastępcy Rzecznika odstąpienia od wymierzenia kary, jako nadzwyczajnego złagodzenia kary, nie stosuje się w przypadku, gdy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych jest rażący, a z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Doszło bowiem w Gminie do naruszenia podstawowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej. W końcu Zastępca Rzecznika konkluduje, iż delikty finansowe godzące w dobra chroniące przez prawo i naruszające zasadnicze reguły dysponowania środkami publicznymi i gospodarowania mieniem komunalnym należy obwarować surowymi sankcjami, czego nie uwzględniła RKO decydując o odstąpieniu od wymierzenia kary.

Rozprawa przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwanej dalej „GKO”) odbyła się, z udziałem Stron postępowania, w dniu 12 grudnia 2016 r. Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych cofnął odwołanie Rzecznika w zakresie uniewinnienia Pana (...) od zarzutu określonego w art. 8 pkt 2 ustawy, polegającego na niezatwierdzeniu w terminie przedstawionego sprawozdania z rozliczenia dotacji celowej oraz wniósł o wymierzenie Obwinionemu za przypisane orzeczeniem RKO czyny z art. 11 (dwa czyny) i art. 18 pkt 1 ustawy, kary upomnienia. Obwiniony wniósł o utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia RKO.

W pierwszej kolejności, GKO, na podstawie art. 140 ust. 5 ustawy, pozostawiła bez rozpoznania cofnięty na rozprawie przez Zastępcę Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych środek zaskarżenia w zakresie uniewinnienia przez Komisję I instancji Pana (...) od zarzutu z art. 8 pkt 2 ustawy.

W pozostałym natomiast zakresie GKO po analizie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz wysłuchaniu na rozprawie Stron postępowania doszła do przekonania, że odwołanie na uwzględnienie nie zasługuje.

GKO uznała, że dokonany przez RKO opis stanu faktycznego jest kompletny i poparty zgromadzonym materiałem dowodowym i postanowiła przyjąć go za podstawę do

orzekania w postępowaniu odwoławczym. Nie budził on zresztą zastrzeżeń Stron postępowania. Także, przedstawiony w orzeczeniu i jego uzasadnieniu, opis stanu prawnego nie budzi wątpliwości GKO.

Odnosząc się zatem bezpośrednio do odwołania GKO stwierdza, że stosownie do art. 33 ust 1 ustawy, organ pierwszej instancji 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. Odstąpienie od wymierzenia kary może mieć zastosowanie w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 36 ust 1 ustawy). Jako przykładowe okoliczności łagodzące jakie mogą być uwzględnione przy wymiarze kary lub odstąpieniu od jej wymierzenia ust. 2 przywołanego artykułu ustawy wymienia: 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. Kolejny natomiast ust. 3 wymienionego artykułu ustawy, wprowadza wykluczenia w stosowaniu odstąpienia od wymierzenia kary wobec sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych popełnionego w czasie, gdy nie uległo zatarciu prawomocnie orzeczone ukaranie za inne naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz w przypadku, gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest rażący.

Uwzględniając powyżej przytoczony stan prawny odnoszący się do złagodzenia kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (w niniejszej sprawie - odstąpienia od jej wymierzenia) w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, należało w pierwszej kolejności wykazać, że nie istnieją przesłanki wykluczające możliwość jej zastosowania, o których mowa w wyżej przytoczonym art. 36 ust. 3 ustawy. Z materiału dowodowego wynika, że Obwiniony nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a funkcja Wójta w Gminie (...) była jego pierwszą pracą w

podmiotach sektora finansów publicznych. Tym samym przesłanka ta nie ma zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Druga przesłanka wyklucza możliwość zastosowania odstąpienia od wymierzenia kary w przypadku, gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest rażący. Zastępca Rzecznika w swoim odwołaniu uznał, że taka przesłanka wystąpiła w niniejszej sprawie, odnosząc ją do naruszenia przez Obwinionego podstawowych zasad dotyczących prowadzenia gospodarki finansowej, określonych w przepisach ustawy prawo wodne (art. 164 ust. 5a-5b), ustawy o finansach publicznych (art. 44 ust. 2, art. 44 ust. 3 pkt 3, art. 250 pkt 3), ustawy o rachunkowości (art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 i art. 27) oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (art. 17 i art. 18 pkt 1). Zastępca Rzecznika jednakże nie podjął wyjaśnienia rażącej szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych w odniesieniu do poszczególnych zarzucanych czynów. Samo naruszenie przepisów, czy poszczególnych zasad gospodarki finansowej tymi przepisami opisanych nie może być „z góry” uznane jako rażące. Wprawdzie przepisy ustawy nie definiują pojęcia rażącego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to jednak nie zwalnia to rzeczników, czy organy orzekające od szczegółowego wykazania w odniesieniu do poszczególnych czynów dlaczego uznają (bądź nie), że z rażącą szkodliwością mamy do czynienia. Zdaniem GKO w odniesieniu do czynów zarzucanych Obwinionemu do rażących naruszeń nie doszło. I tak w zakresie czynu określonego w art. 11 ustawy, dotyczącego wydatku z budżetu Gminy w celu sfinansowania zobowiązań (...) Związku (...) - kwota naruszenia (7.500 zł) jest niewątpliwie wielkością niewielką w relacji do kwot wydatków planu finansowego Gminy. Jest ona jedynie nieco ponad dwukrotnie wyższa od kwoty minimalnej, do której działania lub zaniechania w ogóle nie stanowią naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 26 ustawy). W odniesieniu do czynu określonego w art. 11 ustawy, polegającego na dokonaniu wydatków na równanie dróg gruntowych ponad wielkość wynikającą z zaciągniętego zobowiązania kwota naruszenia (17.392,20 zł) jest niewątpliwie wyższa od kwoty dotyczącej poprzedniego czynu, ale również, w relacji do wielkości wydatków w planie finansowym Gminy, nie może być uznana za wysoką (znaczącą). Trudno też w odniesieniu do dwóch tych czynów uznać, że de facto doszło do uszczuplenia środków publicznych, gdyż i tak konieczne byłoby poniesienie przez Gminę wysiłku finansowego związanego z zadaniami, których sposób sfinansowania odbiegał od reguł określonych przepisami. Dotyczy to pomocy dla (...) Związku (...) na współfinansowanie robót do udzielenia, której zobowiązał się poprzedni Wójt Gminy pismem z dnia 28 kwietnia 2014 r. informującym, że w budżecie Gminy

zabezpieczono środki na ten cel. Nie ulega wątpliwości, że pomoc ta powinna być udzielona w formie dotacji, z zachowaniem reguł jej przyznania (uchwała Rady Gminy), a nie, jak to uczyniono, w drodze bezpośredniego sfinansowania wydatku, na podstawie rachunku wystawionego przez ten podmiot na Gminę i na podstawie decyzji o jego opłaceniu podjętej przez Obwinionego. Podobnie sytuacja przedstawia się w odniesieniu do drugiego zadania związanego z opłaceniem faktur za wykonanie robót związanych z równaniem dróg gminnych wraz z ich wałowaniem. Rzeczywiście zakres rzeczowy prac wykonanych w ramach umowy zawartej na to zadanie (zamiast 55 km wykonano 119,93 km) przekroczył kwotę zobowiązania finansowego wynikającego z tej umowy (z 47.335 zł do 103.259,73 zł) i opłaconego ostatecznie (jako ostatnia transza w kwocie 17.392,20 zł) na podstawie decyzji Obwinionego. Faktycznie zadanie to zostało wykonane i znalazło pokrycie w planie finansowym Urzędu Gminy. W odniesieniu do czynu polegającego na nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji należy wskazać, że zadanie to było wykonane, ale nie w pełnym zakresie. Przykładowo inwentaryzacją objęto należności z pracownikami i innymi podmiotami nie prowadzącymi ksiąg rachunkowych oraz należności z tytułów publiczno-prawnych należności spornych i wątpliwych a także, choć nie w pełnym zakresie, należności z kontrahentami. Inwentaryzacją objęto także kasę. Stąd też, zdaniem GKO, nie można jednoznacznie wskazać, że przy tym czynie doszło do rażącego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Skoro więc nie doszło do rażącego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie zarzucanych Obwinionemu czynów, jak wyżej uzasadniła GKO, to aby można było odstąpić od wymierzenia kary konieczna jest w pierwszej kolejności analiza rodzaju i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wykazanie, że zasługują one na szczególne uwzględnienie. RKO w swoim uzasadnieniu wskazała na fakt, że zarzucane Obwinionemu czyny były popełnione w okresie miesiąca od objęcia przez niego urzędu (1 grudnia 2014 r.), co mogło wpłynąć na możliwość pełnego rozeznania o gospodarce finansowej Gminy. GKO podziela tę argumentację. Obwiniony w tym czasie przyjmował obowiązki, co wymagało skupienia uwagi na właściwym przejęciu spraw Gminy w różnych jej obszarach działalności, najistotniejszych z punktu widzenia jego odpowiedzialności jako Wójta Gminy. Musiał się zapoznać z regulacjami urzędu, jego organizacją a jednocześnie podejmować bieżące decyzje związane z realizacją budżetu Gminy, w kończącym się roku budżetowym. W tych okolicznościach trudno jest z należyłą starannością weryfikować przedstawiane do decyzji (zatwierdzenia) dokumenty dotyczące wydatków, rzetelnie analizować je z wcześniejszymi decyzjami poprzedników, których są one wynikiem. Jak

wykazywał Obwiniony w swoich wyjaśnieniach, w takich warunkach opierał się na opisach na przedstawionych do podpisu dokumentach dokonanych przez merytorycznych pracowników oraz opinii doświadczonego (z dwunastoletnim stażem) Skarbnika Gminy, który nie zgłaszał uwag, a tym samym utwierdzał go w przekonaniu, że zakwestionowane przez kontrolę operacje gospodarcze są zgodne z obowiązującymi przepisami. Nie mógł on, jak zaznacza, zakładać, w tym czasie, niekompetencji pracowników. Dla GKO wyjaśnienia te są przekonujące i mogą uzasadniać działanie w szczególnych okolicznościach. Trzeba także wziąć tu pod uwagę fakt, że Obwiniony zanim objął funkcję Wójta nigdy nie pracował w jednostkach sektora finansów publicznych, co także w sposób obiektywny wpływało na możliwość wykonywania bieżących obowiązków w krótkim czasie po objęciu funkcji. W zakresie inwentaryzacji, natomiast Obwiniony mógł zakładać, że była ona zarządzana przez poprzednika, gdyż aby prawidłowo i w wymaganym terminie ją przeprowadzić należało inwentaryzację zarządzić z odpowiednim wyprzedzeniem. Niestety poprzednik nie wykonał tego. Ustawa o rachunkowości daje możliwość rozpoczęcia inwentaryzacji według stanu na ostatni dzień każdego roku na trzy miesiące przed tym terminem. Gdyby inwentaryzacja była prawidłowo zarządzana przez poprzednika pozostałoby jedynie wyegzekwowanie jej wyników i ich rozliczenie, na co Obwiniony mógłby, w okolicznościach sprawy, już mieć większy wpływ. Analizując okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych należy także wskazać na stan gospodarki Gminy na koniec 2014 r., w czasie przejmowania funkcji Wójta przez Pana (...). Jak wyjaśniał on na rozprawie przed GKO, zadłużenie Gminy wynosiło 55 % budżetu, co wymagało pilnego podjęcia działań nad jego zmniejszeniem. Konieczna była także pilna praca nad regulacjami wewnętrznymi i zapewnieniem ich zgodności z przepisami, w tym w zakresie inwentaryzacji. Również konieczny był przegląd zatrudnienia. To były priorytety Wójta w pierwszym okresie po objęciu funkcji. Efektem tych działań było między innymi zmniejszenie długu do 38 % w ciągu 1,5 roku, zarządzenie i przeprowadzenie i pełnej inwentaryzacji według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., zmiana Skarbnika Gminy. Działania te niewątpliwie przyczyniły się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz popełnienia naruszeń w przyszłości, co także, wraz z innymi przedstawionymi wyżej argumentami jest okolicznością przemawiającą za zasadnością odstąpienia od wymierzenia kary. Nawet wymierzenie kary upomnienia, o co ostatecznie wnosił na rozprawie przed GKO Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, byłoby zbyt surową dolegliwością w stosunku do skali zawinienia w okolicznościach przedmiotowej sprawy. Słusznie podkreśliła RKO, że już samo

postępowanie spełniło swój cel dyscyplinarny, zapobiegawczy i edukacyjny. Postępowanie odwoławcze przed GKO, dodatkowo wzmocniło to przekonanie.

GKO podziela stanowisko odwołującego Zastępcy Rzecznika, że delikty finansowe godzące w dobra chroniące przez prawo i naruszające zasadnicze reguły dysponowania środkami publicznymi i gospodarowania mieniem komunalnym należy obwarować surowymi sankcjami, co jednak nie oznacza, że przesłankę tę należy stosować w oderwaniu od okoliczności konkretnej sprawy oraz sytuacji sprawcy.

Mając powyższe na uwadze, GKO orzekła, jak w sentencji.